

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam satu dekade terakhir ini, bangsa Indonesia sedang berupaya memperbaiki kinerja pemerintahannya melalui berbagai agenda reformasi birokrasi dalam berbagai sektor demi tercapainya *good government*. Salah satu bentuk reformasi birokrasi yang dilakukan adalah diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999 berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah merupakan pemberian wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2012). Banyak faktor yang mendorong pembentukan otonomi daerah, salah satunya adalah dalam rangka meningkatkan daya saing negara untuk menghadapi globalisasi yang tentunya diharapkan daerah juga berperan serta dalam menghadapinya.

Tujuan dari otonomi daerah adalah agar masyarakat berperan serta dalam pembangunan dan terjadinya pemerataan pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya ekonomi (Mardiasmo, 2009). Selain itu, otonomi daerah secara umum bertujuan untuk meningkatkan kemandirian daerah, memperbaiki transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan daerah, meningkatkan responsifitas pemerintah terhadap

kebutuhan publik, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik, serta mendorong demokrasi di daerah (Mahmudi, 2010).

Dengan diberlakukannya otonomi dalam pengelolaan keuangan maka pemerintah daerah wajib menyusun anggaran sendiri dengan berprinsip transparan dan akuntabel serta dapat diukur capaian kinerjanya. Anggaran yang berorientasi pada kinerja (*Performance Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada indikator input, output, dan outcome, benefit dan impact dengan cara mengalokasikan sumber daya atau belanja program dan kegiatan, bukan pengalokasian kepada unit organisasi semata.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 dijelaskan bahwa proses penganggaran menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*Performance-Based Budgeting*). Sistem penganggaran ini mulai diperkenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1949 dan mulai berkembang tahun 1990an (Bastian, 2006). Sistem ini telah sukses dipraktikkan di negara tersebut dan negara maju lainnya seperti, Inggris, Australia dan Selandia baru. *Performance-Based budgeting* merupakan sistem penganggaran yang masuk dalam kelompok manajemen penganggaran dengan pendekatan baru (*New Public Management*). Sistem ini memiliki keunggulan dibandingkan sistem penganggaran lama (*traditional budgeting*) yang bersifat *incremental* dan *line-item* yang mana berorientasi pada input, tidak berorientasi pada kinerja. Fokus anggaran berbasis kinerja adalah hasil atau tujuan. Hasil yang akan dicapai diukur dengan indikator kinerja yang mengutamakan ekonomis, efisiensi dan

efektifitas yang disebut dengan istilah 3E atau sama dengan konsep *value for money*, ekonomis (hemat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta efektif (berhasil guna) dalam arti mencapai tujuan dan sasaran.

Konsep *Value for Money* dinyatakan secara jelas dalam Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah Permendagri 13 tahun 2006 yang mana pengelolaan keuangan daerah dikelola secara ekonomis, efisien dan efektif yang merupakan hal yang fundamental dalam Pengelolaan keuangan daerah. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat meminimalisir beberapa kelemahan sistem penganggaran tradisional yang dianut oleh pemerintah Indonesia pada era sebelum reformasi (Warta Pengawasan BPKP, 2012).

Dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja (ABK), anggaran daerah akan lebih transparan, adil dan dapat dipertanggungjawabkan, serta menjamin keterkaitan antara kebijakan, perencanaan dan anggaran yang mendasarkan secara jelas atas tugas pokok dan fungsi masing-masing. Untuk pelaksanaan penyusunan anggaran, ada beberapa instrumen yang harus digunakan yaitu adanya indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal sebagaimana yang termuat dalam peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 Pasal 39 ayat (2) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 93 ayat (1).

Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. APBD berbasis kinerja yang disusun oleh pemerintah daerah harus didasarkan pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Untuk membuat APBD berbasis kinerja, pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategik (Renstra). Renstra disusun secara objektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Agar APBD berbasis kinerja dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolak ukur kinerja, dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). ABK pada dasarnya merupakan salah satu fungsi dari penganggaran sektor publik, disamping beberapa fungsi utama lainnya seperti sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi dan alat menciptakan ruang publik (Mardiasmo, 2009). Untuk melaksanakan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (input) berupa dana, Sumber

Daya Manusia dan metode kerja. Indikator kinerja yang dimaksud adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 298 ayat (3) menyatakan bahwa Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketersediaan standar satuan harga dimaksud merupakan standar satuan harga yang berlaku pada saat proses penyusunan anggaran, standar satuan harga tersebut harus sesuai dan relevan dengan tahun anggaran yang disusun. Standar satuan harga tersebut dijadikan pedoman dan digunakan dalam penyusunan anggaran. Sedangkan untuk indikator kinerja berfungsi sebagai penilaian keberhasilan suatu kinerja, sehingga dibutuhkanlah indikator yang baik dan benar dalam penyusunan anggaran.

Di Indonesia, berbagai peraturan dan pedoman telah diterbitkan terkait dengan penerapan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah. Termasuk yang diatur dalamnya adalah pencantuman indikator kinerja dalam dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran serta penggunaan indikator kinerja tersebut dalam proses penyusunan anggaran pemerintah. Dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) pada tingkat pemerintah daerah

(provinsi/kabupaten/kota). Sedangkan, pada tingkat satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) meliputi Rencana Strategik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Namun jika hanya tertuang dalam dokumen tanpa adanya keselarasan antar dokumen-dokumen perencanaan serta tidak menggunakan standar satuan harga dalam penyusunannya tentu tidak akan berfungsi dengan baik sehingga penerapan ABK menjadi terganggu. Pada SKPD, indikator kinerja yang dimuat dalam Renja SKPD haruslah mendukung pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Dan selanjutnya, indikator kinerja Renja SKPD harus didukung oleh indikator kinerja yang dimuat dalam RKA SKPD. Sedangkan untuk penggunaan standar satuan harga termuat pada penyusunan RKA SKPD. Dengan kata lain, adanya keselarasan indikator kinerja ini secara logis akan dapat mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai yang dicantumkan dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) dengan kegiatan-kegiatan operasional yang dilaksanakan SKPD sesuai standar satuan harga yang telah ditetapkan.

Penelitian mengenai anggaran berbasis kinerja yang dilakukan oleh Cipta (2011) memperlihatkan bahwa bahwa Pemerintah Kabupaten Tanah Datar telah menerapkan *performance based budgeting* dalam penyusunan APBD untuk tahun anggaran 2009 dan 2010. Ini ditandai dengan adanya indikator kinerja, berupa output dan outcome, dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD Pemerintah Kabupaten Tanah Datar. Namun, hasil penilaian terhadap indikator kinerja tersebut menunjukkan bahwa secara umum indikator kinerja yang digunakan dalam dokumen anggaran tersebut

belum memenuhi kriteria indikator kinerja yang baik sehingga penggunaannya dalam penyusunan anggaran belum dapat mengaitkan pengeluaran yang dilakukan dengan kinerja yang dihasilkannya, dengan demikian persyaratan mendasar dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja belum terpenuhi pada penyusunan APBD Kabupaten Tanah Datar tahun anggaran 2009 dan 2010.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Taufiqurrahman (2014) tentang pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintahan Daerah di Jawa Timur menemukan bahwa pemerintahan telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja tetapi belum sempurna Pemerintah daerah telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja terutama dengan mengeluarkan berbagai peraturan daerah serta petunjuk teknis dan pelaksanaannya. Format dokumen penyusunan anggaran di daerah baru terfokus pada penjabaran nama program, kegiatan dan sub kegiatan dalam dokumen anggaran, tetapi substansi ukuran kerjanya belum diformulasikan dengan baik. Hal ini dikarenakan belum dilakukan mekanisme pengumpulan data kinerja (indikator masukan, keluaran, dan hasil) untuk mengukur kehematan, efektivitas, efisiensi, dan kualitas pencapaian sasaran. Penelitiannya juga menemukan hingga kini belum semua unit pemerintahan yang bertindak sebagai unit layanan memiliki Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPM yang ada belum dapat digunakan sebagai dasar menetapkan target outcome minimum. Dan pada biaya (pengeluaran) dalam analisis standar biaya (ASB) yang digunakan untuk

mendanai output belum menggunakan metode penghitungan biaya yang memadai atau standar costing yang jelas.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Prastowo (2014) dengan topik Penerapan dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia. Penelitiannya menemukan bahwa penganggaran yang digunakan kebanyakan dibuat dengan muatan kira-kira dan cenderung incremental yang lebih berorientasi pada selesainya kegiatan dan pertanggung jawaban keuangan tanpa peduli apakah hal itu menghasilkan nilai tambah, *added value*, sesuai tujuan yang ingin dicapai, *effectiveness*. Terdapat beberapa catatan perbaikan dalam penelitian yang dilakukan Prastowo yaitu harus adanya standar biaya umum yang lebih berorientasi ke output/outcome, serta keterkaitan antara output kegiatan dan outcome program harus tergambar dengan jelas.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik melakukan penelitian tentang penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) pada pemerintah Kabupaten Sijunjung, namun karena keterbatasan yang penulis miliki, maka penelitian ini hanya menggunakan analisis dua dari lima syarat penerapan ABK yaitu indikator kinerja dan standar satuan harga.

1.2 Rumusan Masalah

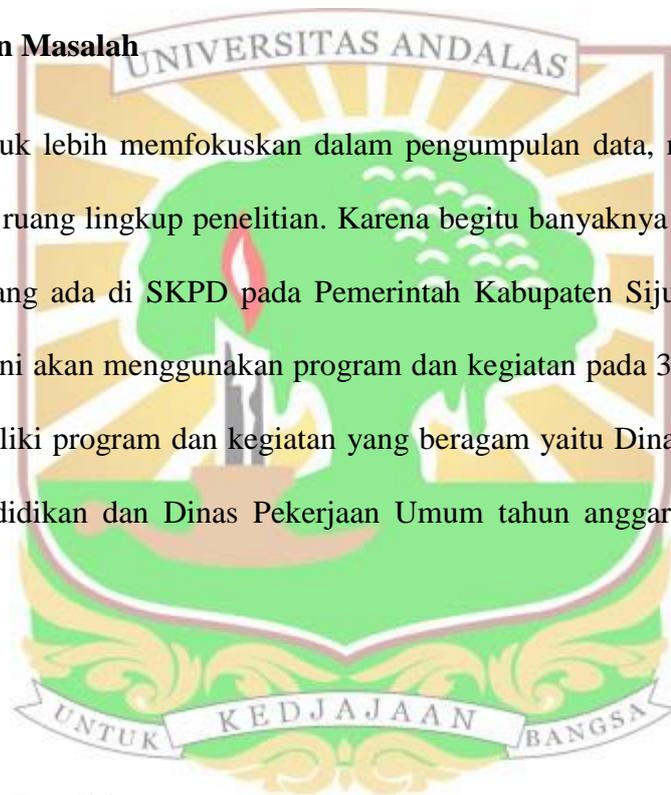
Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar tingkat penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran SKPD?

2. Seberapa besar kesesuaian indikator output pada program dan kegiatan SKPD Pemerintah Kabupaten Sijunjung.
3. Seberapa besar kesesuaian indikator outcome pada program dan kegiatan SKPD Pemerintah Kabupaten Sijunjung.
4. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Sijunjung.

1.3 Batasan Masalah

Untuk lebih memfokuskan dalam pengumpulan data, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian. Karena begitu banyaknya program dan kegiatan yang ada di SKPD pada Pemerintah Kabupaten Sijunjung, maka penelitian ini akan menggunakan program dan kegiatan pada 3 SKPD besar yang memiliki program dan kegiatan yang beragam yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan dan Dinas Pekerjaan Umum tahun anggaran 2015 dan 2016.



1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah

1. Untuk menganalisis seberapa besar tingkat penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran SKPD di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung

2. Untuk menganalisis seberapa besar kesesuaian indikator output pada program dan kegiatan SKPD Pemerintah Kabupaten Sijunjung.
3. Untuk menganalisis seberapa besar kesesuaian indikator outcome pada program dan kegiatan SKPD Pemerintah Kabupaten Sijunjung.
4. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.

1.5 Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan yang dikemukakan di atas, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Memperluas pengetahuan penulis mengenai anggaran berbasis kinerja.
2. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi Pemerintah Kabupaten Sijunjung dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja.
3. Sebagai acuan dalam perbaikan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Sijunjung
4. Sebagai bahan perbandingan atau referensi bagi peneliti lain dan memperkaya khasanah keilmuan di bidang akuntansi sektor publik khususnya sektor pemerintahan.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- I. **BAB I Pendahuluan**, memuat tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian serta sistematika penulisan.
- II. **BAB II Tinjauan Pustaka**, menguraikan tentang tinjauan literatur, penelitian terdahulu dan kerangka berfikir penelitian.
- III. **BAB III Metodologi Penelitian**, menguraikan metode penelitian, data dan teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, serta teknik analisis data.
- IV. **BAB IV Pembahasan**, menguraikan tentang gambaran umum Pemerintah Kabupaten Sijunjung, hasil analisis data tingkat penggunaan standar satuan harga, kesesuaian indikator output dan outcome, serta faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Sijunjung.
- V. **BAB V Kesimpulan Dan Saran**, memuat kesimpulan penelitian, saran dan implikasi penelitian.

