

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sistem penganggaran sektor publik selalu mengalami perubahan dan perkembangan sejalan dengan perkembangan manajemen sektor publik dan tuntutan masyarakat. Dalam konteks negara sebagai organisasi, penganggaran digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dalam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat. Setiap negara memiliki sistem anggaran negara yang berbeda, dan perbedaan dalam sistem anggaran tersebut dapat menyebabkan perbedaan dalam sistem akuntansi. Suryanto & Kurniati (2020) mengidentifikasi beberapa sistem anggaran, yaitu sistem anggaran tradisional, sistem anggaran berbasis kinerja, dan sistem anggaran perencanaan pemrograman. Sementara itu, Bastian (2010) membedakan beberapa sistem anggaran seperti *line item budgeting*, *incremental budgeting*, *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*, *Zero based budgeting (ZBB)*, dan *Performance Budgeting*.

Anggaran line item budgeting atau anggaran tradisional adalah anggaran yang umum digunakan di negara-negara berkembang. Ciri-ciri utama yang dimiliki oleh anggaran tradisional ini yaitu menggunakan pendekatan inkremental dalam menyusun anggaran dan bersifat line-item. Selain itu anggaran tradisional ini lebih spesifik, sentralistis, bersifat tahunan, dan menggunakan prinsip anggaran bruto.

Anggaran inkremental adalah sistem anggaran yang dapat direvisi selama tahun berjalan dan digunakan sebagai dasar untuk menentukan usulan anggaran pada periode tahun yang akan datang. Dalam anggaran inkremental, jumlah

anggaran untuk suatu tahun ditentukan dengan menambah atau mengurangi jumlah anggaran tahun sebelumnya dengan persentase tertentu. Dengan demikian, Anggaran inkremental dapat didefinisikan sebagai sistem anggaran yang berjalan dan beradaptasi dengan perubahan kebutuhan dan kondisi ekonomi selama periode anggaran berlangsung.

*Planning Programming Budgeting System* (PPBS) dikembangkan untuk mengatasi kekurangan sistem penganggaran *Line-Item budgeting*, terutama terkait jumlah anggaran yang ditetapkan dan hasil atau tujuan yang ingin dicapai yang tidak memiliki hubungan rasional (Diamond, 2003). Metode PPBS menghubungkan perencanaan dan penganggaran melalui program dan, seperti namanya, mencakup tiga tahapan utama. Tahap perencanaan menguraikan tujuan saat ini dan jangka panjang serta cara potensial untuk mencapainya. Hasil usulan tahap perencanaan digunakan dalam tahap pemrograman untuk memilih program berdasarkan skala prioritas sesuai tingkat hirarki pembuat keputusan. Tahapan penganggaran mengubah setiap program yang ada menjadi rencana tahunan dengan memutuskan siapa yang akan bertanggungjawab di setiap programnya dan mengalokasikan sumber daya yang diperlukan.

*Zero Based Budgeting* berkembang untuk mengatasi kelemahan pada sistem anggaran tradisional yaitu inkremental. Zero Based Budgeting menciptakan jaringan organisasi di mana unit-unit kerja membuat prioritas berdasarkan hasil program yang dapat dicapai pada berbagai tingkat pengeluaran. Saat membuat proposal anggaran, alternatif yang ada di ranking tanpa memperhitungkan pengeluaran sebelumnya dan dengan mempertimbangkan total pengeluaran yang

diantisipasi daripada peningkatannya. ZBB tidak menggunakan anggaran tahun sebelumnya untuk membuat anggaran tahun ini. Namun sebaliknya, anggaran diputuskan berdasarkan tuntutan saat ini. ZBB membuat seolah-olah proses penganggaran dimulai dari awal. Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat menghilang dari struktur atau item yang baru muncul. Mengidentifikasi unit keputusan, penentuan unit keputusan, dan merankingi serta mengevaluasi unit keputusan merupakan tiga langkah dari proses implementasi ZBB.

Sebelum diterapkannya Anggaran berbasis kinerja, penentuan anggaran untuk suatu kegiatan oleh unit kerja biasanya dilakukan dengan pendekatan tradisional. Metode penyusunan anggaran tradisional lebih menekankan pada kebutuhan untuk belanja atau pengeluaran. Sedangkan sistem pertanggungjawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana digunakan secara efektif dan efisien. Keseimbangan anggaran antara pendapatan dan pengeluaran berfungsi sebagai satu-satunya tolak ukur kinerja metode ini. Namun, apabila anggaran tersebut defisit atau surplus, anggaran tersebut menunjukkan bahwa rencana tersebut belum berhasil dilaksanakan. Situasi ini menunjukkan bahwa pengelolaan anggaran masih memiliki banyak kekurangan yang memudahkan terjadinya korupsi atau kebocoran dalam pelaksanaannya.

Menurut Marsdiasmo, (2009), sistem penganggaran tradisional memiliki sejumlah kekurangan yang terdiri dari :

1. Antara anggaran tahunan dan rencana pembangunan jangka panjang, tidak memiliki hubungan yang memadai.

2. Keefektifan pengeluaran tidak pernah diperiksa secara menyeluruh yang disebabkan karena pendekatan inkremental.
3. Anggaran tradisional berorientasi pada input daripada output. Oleh karena itu, anggaran ini tidak dapat digunakan sebagai alat untuk memilih kebijakan, sumber daya, atau untuk evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja dilakukan berdasarkan apakah dana telah dihabiskan, bukan berdasarkan tujuan yang telah dicapai.
4. Sulit untuk mencapai tujuan nasional yang menyeluruh ketika departemen memiliki penghalang. Kondisi ini berpotensi menimbulkan rivalitas, perselisihan, dan kesenjangan antar departemen.
5. Anggaran modal/investasi dan anggaran rutin merupakan entitas yang terpisah.
6. Anggaran tradisional bersifat tahunan sehingga anggaran ini terlalu singkat untuk suatu proyek yang akan mengakibatkan timbulnya praktik korupsi dan kolusi.
7. Perencanaan anggaran yang lemah disebabkan oleh sentralisasi proses penyusunan anggaran dan kurangnya informasi yang tepat. Hal ini mengakibatkan terciptanya budget padding atau budgetary slack.
8. Keterlambatan dalam persetujuan anggaran dapat mengakibatkan kegagalan dalam pengendalian pengeluaran seperti revisi anggaran dan manipulasi anggaran.
9. Arus informasi yang tidak memadai (sistem informasi keuangan) menjadi dasar untuk mekanisme pengendalian rutin, mengenali masalah, dan mengambil tindakan.

Sistem penganggaran tradisional ini memiliki kelemahan yaitu, anggaran ini lebih menekankan pada input dari pada output, sehingga tidak berguna sebagai alat untuk merumuskan kebijakan, mengalokasikan sumber daya, atau mengontrol kinerja. Kinerja dievaluasi berdasarkan seberapa banyak anggaran telah dibelanjakan.

Pada tahun 2005, terjadi perubahan dalam perencanaan dan penganggaran yang mengacu pada Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Untuk mengimplementasikan aturan-aturan tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004, di mana rencana kerja dan anggaran harus disusun dengan menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja.

Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara menyatakan bahwa anggaran adalah alat untuk mempertanggungjawabkan, mengelola, dan mengatur kebijakan ekonomi. Atas dasar regulasi ini, diterapkanlah sistem penganggaran dengan pendekatan prestasi kerja yang dihasilkan. Dalam hal ini, dibangun suatu sistem penganggaran yang menggabungkan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan sehingga terlihat keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Dengan demikian, sistem penganggaran yang efektif dapat membantu memastikan akuntabilitas, manajemen yang baik, dan pencapaian tujuan kebijakan ekonomi.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam perencanaan kerja dan penyusunan anggaran dilakukan menggunakan tiga

pendekatan yaitu Anggaran Terpadu (*unified budget*), kerangka pengeluaran jangka menengah atau KPJM (*medium term expenditure framework*) dan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Metode Anggaran Terpadu (*unified budget*), kerangka pengeluaran jangka menengah atau KPJM (*medium term expenditure framework*) digunakan sebagai pendukung penerapan anggaran berbasis kinerja.

Penganggaran tradisional yang dinilai terlalu kaku dan memiliki banyak kelemahan ini membawa perubahan dalam sistem penganggaran yang ada di Indonesia. Untuk meningkatkan kinerja pemerintahan, dilakukan peralihan dari sistem anggaran tradisional ke sistem anggaran berbasis kinerja. Sistem anggaran berbasis kinerja ini menilai kinerja dengan menghubungkan antara sumber daya yang digunakan dengan hasil yang telah dicapai. Kinerja atau prestasi yang dihasilkan dari hasil anggaran melalui penggunaan dana secara efisien menjadi tolak ukur keberhasilan sistem anggaran ini. Dengan mengembangkan sistem penganggaran yang dapat menghubungkan perencanaan kinerja dan anggaran tahunan, akan terlihat jelas bahwa ada hubungan antara sumber daya yang tersedia dengan tujuan yang diinginkan.

Sistem anggaran berbasis kinerja meliputi kegiatan penyusunan program dan penggunaan tolak ukur kinerja sebagai alat untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan merumuskan program dan menetapkan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut. Hal ini meliputi penentuan unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program dan

penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai alat ukur untuk mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.

Dibandingkan dengan metode berbasis anggaran tradisional, anggaran berbasis kinerja ini terbilang lebih maju. Penganggaran berbasis kinerja difokuskan pada bagaimana manajer menggunakan sumber daya yang mereka miliki untuk menghasilkan hasil terbaik dari aktivitas yang mereka lakukan. Anggaran dalam sistem ini didasarkan pada tujuan atau rencana yang telah ditetapkan yang implementasinya harus direncanakan atau didukung oleh anggaran dan biaya yang sesuai, bukan hanya apa yang dibelanjakan, seperti halnya dalam sistem penganggaran tradisional. Biaya tersebut harus digunakan secara efektif dan efisien.

Untuk menerapkan penganggaran berbasis kinerja di pemerintah daerah, berbagai peraturan dan pedoman telah diterbitkan di Indonesia. Termasuk di dalamnya adalah aturan untuk mencantumkan dokumen– dokumen perencanaan dan penganggaran, serta indikator tersebut digunakan dalam proses penyusunan anggaran. Dokumen–dokumen yang ada pada tingkat pemerintah daerah yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Selain itu pada tingkat Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terdapat dokumen Rencana Strategik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.

Saat ini, masyarakat menekankan pentingnya akuntabilitas kinerja dan pelayanan publik sebagai implikasi dari otonomi daerah. Oleh karena itu, pemerintah harus memberikan kinerja yang optimal, seperti mewujudkan

masyarakat yang sejahtera. Untuk mencapai tujuan ini, penting untuk mengevaluasi pencapaian visi dan misi, serta tujuan dan sasaran organisasi. Kinerja dapat diukur dengan membandingkan kemajuan hasil kerja yang telah dicapai dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya, dan kinerja juga dapat dilihat dari tingkat efisiensi penggunaan sumber daya untuk menghasilkan output yang lebih baik dari sebelumnya. Untuk mencapai kinerja pemerintahan yang baik, instansi pemerintahan perlu memiliki strategi yang baik, konsep dan alur pelaksanaan kebijakan yang baik, serta skema pengelolaan pemerintahan yang jelas. Selain itu, diperlukan SDM yang berkualitas.

Dalam konteks penelitian ini, pemilihan SKPD Kota Padang sebagai lokasi penelitian didasarkan pada pertimbangan penting terkait dengan pemanfaatan sumber daya dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Kota Padang, sebagai salah satu pusat perkotaan yang berkembang di Indonesia, memiliki peran strategis dalam penyediaan layanan publik kepada masyarakat. Keberhasilan pengelolaan anggaran di SKPD Kota Padang tidak hanya mencakup aspek penerimaan asli daerah yang meningkat, tetapi juga berfokus pada bagaimana pengelolaan tersebut memberikan dampak positif pada kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Dalam mengkaji fenomena ini, peneliti tertarik untuk memahami lebih dalam tentang implementasi penganggaran berbasis kinerja di lingkungan SKPD Kota Padang. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam tentang implementasi anggaran berbasis kinerja di lingkungan SKPD Kota Padang, serta mengukur sejauh mana praktik ini mempengaruhi kinerja organisasi dalam konteks pelayanan publik yang semakin berkualitas. Dengan pemahaman



mendalam tentang hubungan antara pengelolaan anggaran dan kinerja organisasi di SKPD Kota Padang, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang berharga untuk peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik di daerah tersebut.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya yaitu :

1. Sejauh mana anggaran berbasis kinerja telah diimplementasikan pada SKPD Kota Padang ?
2. Apakah Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja organisasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Padang ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui, menguji, dan membuktikan sejauh mana anggaran berbasis kinerja telah diimplementasikan pada SKPD Kota Padang.
2. Mengetahui, menguji, dan membuktikan pengaruh dari implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Padang.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Diharapkan bahwa hasil penelitian ini akan memberikan kontribusi secara teoritis dan praktis bagi berbagai pihak, antara lain:

## 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan wawasan dan pengetahuan serta dapat menjadi referensi bagi peneliti-peneliti berikutnya mengenai pengaruh implementasi Anggaran Berbasis Kinerja terhadap kinerja organisasi pemerintah daerah.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Penulis

Penelitian ini sebagai latihan pengembangan kemampuan di bidang penelitian yang melibatkan penerapan ilmu yang telah diperoleh selama masa studi di perguruan tinggi.

### b. Bagi Pemerintah

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pemerintah sebagai bahan pertimbangan dalam meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan

### c. Bagi Akademik

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi teman-teman mahasiswa dan pihak lain yang membutuhkan informasi serta sebagai referensi bagi penelitian-penelitian yang terkait dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai isi proposal skripsi ini, pembahasan akan dilakukan secara komprehensif dan sistematis yang mencakup:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bagian ini akan berisi penjelasan terkait dengan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan mengenai teori yang mendukung penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, hipotesis penelitian, dan kerangka pemikiran yang menjadi dasar dalam proses untuk menyelesaikan penelitian.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bagian ini akan berisi penjelasan terkait desain penelitian, populasi dan sampel penelitian, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, defenisi operasional variabel, serta metode analisis data.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi uraian deskripsi objek penelitian mengenai analisis hasil penelitian dan pembahasan.

## **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, saran untuk penelitian selanjutnya, dan keterbatasan penelitian.