

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan suatu hal yang sangat penting dalam suatu organisasi. Pada organisasi privat atau swasta, anggaran merupakan suatu hal yang sangat dirahasiakan, sedangkan untuk organisasi sektor publik anggaran merupakan suatu hal yang harus diketahui oleh publik untuk dievaluasi, dikritik, dan diberi masukan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah.

Penetapan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2007). Selanjutnya, undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kemudian kedua Undang-undang tersebut telah berubah menjadi akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggung jawaban vertikal (Kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (Kepada masyarakat melalui DPRD).

Disempurnakanya Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undangNo.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengharuskan pemerintah

memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2004), yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Lebih lanjut dijelaskan Mardiasmo (2009), anggaran berfungsi sebagai : (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) dan alat motivasi. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Melalui reformasi anggaran yang sudah dilakukan oleh pemerintah, tuntutan agar terwujud pemerintah yang baik dan didukung oleh instansi pemerintah yang efektif, efisien, profesional dan akuntabel, serta mampu memberikan pelayanan prima dalam proses penyusunan APBD sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 serta Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara telah menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran disebutkan bahwa masalah yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kinerja karena penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan

dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja yang ingin dicapai. Serta ketentuan penerapan anggaran berbasis kinerja telah dinyatakan dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri No 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Didalam peraturan ini disebutkan tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Dengan disusunnya RKA-SKPD berarti telah terpenuhi kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output yang optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisien dan efektif didalam pelaksanaannya dan mencapainya suatu hasil (*outcome*). Kemudian melalui penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, Instansi dituntut untuk membuat standar kinerja pada setiap anggaran kegiatan sehingga jelas tindakan apa yang akan dilakukan, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berupa hasil yang diperoleh (fokus pada hasil).

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006:171). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo, 2002:84).

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian, 2006: 275).

Penyusunan anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga dengan adanya anggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan anggaran dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia mempunyai tantangan yang tidak ringan karena berubahnya sistem penganggaran. Tantangan yang lebih berat adalah mengubah *mind set* tidak hanya pada lingkungan Pemerintah (eksekutif), tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. *Mind set* DPR dalam rangka pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) diharapkan juga berubah menjadi *output base*, tidak lagi *input base*.

Pemerintah Kabupaten Toba Samosir telah menyesuaikan struktur APBD secara bertahap sesuai dengan peraturan yang berlaku terutama pergeseran sistem anggaran tradisional ke sistem berbasis kinerja sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58

tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah. Pada tahun 2003 dan sebelumnya penyusunan APBD Kabupaten Toba Samosir menggunakan sistem MAKUDA (*line item dan incremental*) yang disusun secara lebih sederhana . Tahun 2005 penyusunan APBD Kabupaten Toba Samosir menyesuaikan dengan sistem anggaran berbasis kinerja.

Pemerintah Kabupaten Toba Samosir telah menerapkan anggaran berbasis kinerja pada penyusunan anggaran mulai tahun 2005. Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah tersebut.

Berdasarkan data APBD Tahun 2012 dan 2013 Pemerintah Kabupaten Toba Samosir menunjukkan bahwa belanja langsung yang dianggarkan untuk membiayai program/kegiatan mengalami peningkatan akan tetapi peningkatan anggaran belanja langsung itu tidak dibarengi dengan peningkatan kinerja hal ini dapat dilihat dari capaian kinerja program yang dituangkan dalam LAKIP. Dalam LAKIP Kabupaten Toba Samosir Tahun 2012 menunjukkan bahwa capaian kinerja program untuk tahun 2012 adalah sebesar 82,65% sedangkan untuk capaian kinerja program untuk tahun 2013 sebesar 80,23% hal ini menunjukkan bahwa terjadi penurunan sebesar 2,42% walaupun menurut Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja dikategorikan sangat baik dan baik.

Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program – program yang dibiayai dengan

uang publik. Sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menggunakan hasil dari dibelanjakannya dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi pemerintah.

Dalam rangka untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dikeluarkan regulasi yang mengatur mengenai perubahan pengelolaan keuangan daerah untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 (Inpres 7/1999) tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tersebut dipandang perlu untuk mengetahui kemampuan setiap instansi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Akuntabilitas kinerja ini merupakan bentuk pelaporan kinerja yang harus dipertanggungjawabkan oleh pihak yang diamanahkan untuk melaksanakan program / kegiatan dalam rangka untuk mencapai visi dan misi dan rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Pengukuran capaian kinerja dalam LAKIP Kabupaten Toba Samosir Tahun 2013 didasarkan kepada pengukuran dan evaluasi pelaksanaan atas Rencana Kinerja Tahun 2013 yang telah ditetapkan dan merupakan implementasi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Toba Samosir. Pengukuran kinerja yang dilakukan merupakan metode *Performance Gap*, yang dilaksanakan dengan membandingkan antara rencana kerja dengan capaian masing – masing kegiatan meliputi *input, output, outcome, benefit, dan impact* yang dilakukan

melalui suatu proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai tingkat keberhasilan maupun kegagalan suatu program dan kegiatan. Namun, pengukuran indikator benefit dan impact relatif sulit dilaksanakan. Berdasarkan perhitungan dan analisis kinerja Pemerintah Kabupaten Toba Samosir yang dilakukan dengan cara membandingkan rencana kinerja dengan tingkat realisasi, ternyata tingkat pencapaian atas kegiatan dan sasaran menunjukkan capaian kinerja sebesar 80,23%.

Dalam pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penerapan penganggaran berbasis kinerja yang terukur melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, dimulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Pentingnya dilakukan penelitian ini adalah melihat dari fenomena yang terjadi di lingkungan pemerintah daerah, dimana kinerja pemerintah saat ini banyak disoroti oleh masyarakat, terutama kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam penelitian Sugih Arti (2005) dihasilkan bahwa variabel efisien dan efektivitas berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Pendidikan Kota Depok dan variabel ekonomi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Pendidikan Kota Depok. Herawati (2011) melakukan penelitian dengan judul Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, dan Sistem Pelaporan

terhadap Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah Kota Jambi, hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Di Kota Jambi mempunyai pengaruh positif signifikan. Secara parsial yang memiliki pengaruh negatif yaitu variabel variabel X1 (Kejelasan sasaran anggaran) dan X2 (Pengendalian akuntansi), variabel yang mempunyai pengaruh positif yaitu variabel sistem pelaporan (X3).

Muda (2005) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Skretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan dan terdapat pengaruh Pelaksanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan. Dari hasil pengujian hipotesis diperoleh bahwa $t_{hitung} 27,697 > t_{tabel} 1,645$. Terdapat pengaruh Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran secara bersama-sama terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan.

Harjanti (2009) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja mempunyai pengaruh yang sangat lemah terhadap akuntabilitas instansi pemerintah.

Nina (2009) meneliti Pengaruh Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Instansi Pemerintah Daerah, dengan variabel independen Penganggaran Berbasis Kinerja dan variabel dependen Akuntabilitas Instansi Pemerintah dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap akuntabilitas instansi pemerintah daerah.

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan diatas, dan perbedaan dari beberapa hasil penelitian, Penulis tertarik untuk menemukan bukti empiris yang tertuang dalam penelitian berjudul **“Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pertanggungjawaban Anggaran, dan Evaluasi Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Empiris Pada Pemerintah Kabupaten Toba Samosir).”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Perencanaan Anggaran mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
2. Apakah Pelaksanaan Anggaran mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
3. Apakah Pertanggungjawaban Anggaran mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
4. Apakah Evaluasi Kinerja mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?

5. Apakah Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pertanggungjawaban Anggaran, Evaluasi Kinerja mampu meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang ada, maka penelitian ini hanya dibatasi pada pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pertanggungjawaban Anggaran dan Evaluasi Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah yang ada, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
2. Apakah Pelaksanaan Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
3. Apakah Pertanggungjawaban Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
4. Apakah Evaluasi Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
5. Apakah Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pertanggungjawaban Anggaran, Evaluasi Kinerja berpengaruh secara simultan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dengan adanya penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pertanggungjawaban Anggaran, Evaluasi Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir secara simultan dan parsial.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan peneliti khususnya mengenai pengaruh perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pertanggungjawaban anggaran dan evaluasi kinerja terhadap akuntabilitas kinerja Pemerintah Kabupaten Toba Samosir.

2. Bagi Akademisi

Penelitian ini memberikan bukti empiris tentang bagaimana pengaruh perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pertanggungjawaban anggaran dan evaluasi kinerja terhadap akuntabilitas kinerja Pemerintah Kabupaten Toba Samosir. Selain itu penelitian ini dapat memperkaya bahan kajian untuk peneliti selanjutnya.

3. Bagi Mahasiswa Akuntansi Pemerintahan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi mahasiswa, khususnya jurusan akuntansi untuk digunakan dalam penelitian selanjutnya.

4. Bagi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir

Hasil penelitian ini digunakan sebagai bahan pertimbangan pemerintah daerah Kabupaten Toba Samosir untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

