

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi telah mendorong para pemimpin bangsa Indonesia untuk melakukan perubahan terhadap pelaksanaan pemerintahan orde baru. Keinginan untuk melakukan perubahan terakumulasi dan menjadi suatu kekuatan gerak yang tidak dapat dibendung akibat sistem penyelenggaraan pemerintahan orde baru yang dianggap telah menyimpang dari semangat konstitusi, tertutup, otoriter dan sentralistik. Reformasi yang telah bergulir sejak tahun 1998 hingga sekarang telah merubah sistem penyelenggaran pemerintahan dan ketatanegaraan secara fundamental. Hal tersebut terlihat dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali sejak reformasi.

Pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar, dengan maksud untuk memperbaiki berbagai kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasi berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah dan hubungan keuangan serta dalam hal pengelolaan anggaran daerah. Desentralisasi pengelolaan pemerintah daerah dan tuntutan masyarakat akan daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparansi dan akuntabel (Asmoko , 2006).

Mardiasmo (2002:84), menyatakan bahwa sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan dimana akan terlihat keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Dukungan SDM yang terlatih merupakan salah satu faktor menentukan keberhasilan penerapan Performance Budgeting. Aspek utama Budgeting Reform adalah perubahan dari *Traditional Budgeting* ke *Performance Budgeting*. *Traditional Budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *Line Item* dan *Incremental*. Proses penyusunan anggaran hanya didasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya. *Performance Budgeting* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu anggaran dianggap sebagai pencerminan program kerja (Bastian, 2006 : 6).

Terkait hal di atas maka diterbitkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang menghendaki APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja baik anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut diatas khususnya mengenai keuangan daerah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar

Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya.

Hakekat dari otonomi daerah pada adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/kemandirian daerah (Yuliati, 2001:22). Pemerintahan daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat yang bukan hanya terkait dengan pembiayaan, tetapi juga terkait dengan kemampuan pengelolaan daerah. Perubahan yang terjadi diantaranya terkait dengan proses

pengelolaan keuangan daerah khususnya pada model penganggaran yang sebelumnya berbasis pada anggaran tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja.

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Namun demikian, hingga saat ini masih sulit untuk melihat tolak ukur memadai yang dapat dimanfaatkan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara komprehensif. Padahal tolak ukur ini sangat diperlukan untuk menjadi pedoman, baik bagi pemerintah sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menilai kinerja pemerintah daerah (Nordiawan, 2006:11).

Kenis (1979) mengatakan terdapat 5 karakteristik tujuan penganggaran yaitu partisipasi anggaran, berbagi informasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran dan kecukupan anggaran. Hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial merupakan bidang penelitian yang banyak mengalami perdebatan. Hasil yang dilakukan Brownell (1982) menemukan hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial. Sebaliknya Milani (1975) menemukan hubungan yang tidak signifikan. Pada sisi lain penelitian-penelitian mengenai hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja manajerial belum didapatkan hasil yang konsisten. dan Nurkholis (2003) mengatakan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan tujuan anggaran dengan kinerja instansi

pemerintah. Mitchell (1979), Brownell dan Melnness (1986) menunjukkan variabel motivasi berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial.

Dari lima karakteristik sistem penganggaran dilakukan oleh Kenis (1979) hanya satu dimensi sistem penganggaran yang diuji, yaitu umpan balik anggaran. Penelitian ini dianalogikan dengan dasar hipotesis yang dikembangkan oleh Kenis (1979), bahwa umpan balik anggaran akan mempunyai pengaruh positif terhadap motivasi manajer yang selanjutnya juga akan mempengaruhi secara positif sikap dan perilaku manajer yang tercermin dalam kinerja mereka.

Menurut Byars (1984) kinerja merupakan hasil dari usaha seseorang yang telah dicapai dengan adanya kemampuan dan perbuatan dalam situasi tertentu. Prestasi kerja merupakan hasil keterkaitan antara usaha dan kemampuan dalam menjalankan tugas. Usaha merupakan hasil motivasi yang digunakan individu dalam menjalankan suatu tugas. Sedangkan kemampuan merupakan karakteristik individu yang digunakan dalam menjalankan suatu pekerjaan. Kinerja yang dicapai oleh suatu organisasi pada dasarnya adalah prestasi para anggota organisasi itu sendiri, mulai dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah. Menurut Kumorotomo (2005:103), kinerja organisasi publik adalah hasil akhir (*outcome*) organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, transparan dalam pertanggungjawaban, efisien, sesuai dengan kehendak pengguna jasa informasi, visi dan misi organisasi, berkualitas, adil, serta diselenggarakan dengan sarana dan prasarana yang memadai.

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Namun demikian, hingga saat ini masih sulit untuk melihat tolak ukur memadai yang dapat dimanfaatkan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara komprehensif. Padahal tolak ukur ini sangat diperlukan untuk menjadi pedoman, baik bagi pemerintah sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menilai kinerja pemerintah daerah (Nordiawan, 2006:11).

Adanya hubungan antara partisipasi anggaran dengan prestasi kerja baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam hal ini factor anggaran yang memadai dalam suatu organisasi sangatlah penting, organisasi bertanggungjawab dalam memastikan bahwa karyawan menerima dukungan anggaran yang memadai, dengan kecukupan anggaran diharapkan tidak terjadi senjangan anggaran yang bertujuan untuk kepentingan pribadi saja.

Hijrani Putri (2009) telah melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Pengaruh Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang” Penelitian ini menyimpulkan bahwa: Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang. Penelitian ini menemukan bahwa Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja secara simultan berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Deli Serdang.

Sofian Sugioko (2008) telah melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Komitmen Organisasi dan Kecukupan Anggaran pada Hubungan antara Partisipasi penganggaran dan Kinerja Anggaran Terhadap Senjangan

Anggaran Dengan Menggunakan Lima Variabel Pemoderasi” Penelitian ini menyimpulkan bahwa: Hasil penelitian menunjukkan bahwa Partisipasi Anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja dan Komitmen organisasi memengaruhi positif signifikan terhadap kecukupan anggaran.

Easy Refikha (2009) telah melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja SKPD Pemerintahan Kota Binjai” Penelitian ini menyimpulkan bahwa: Secara parsial menunjukkan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja SKPD pemerintahan Kota Binjai, Komitmen organisasi berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja SKPD Pemerintahan Kota Binjai, Partisipasi anggaran dan komitmen organisasi secara simultan berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja SKPD pemerintah Kota Binjai.

Pratiwi (2012) telah melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Umpan Balik Anggaran Terhadap Kinerja SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara” Penelitian ini menyimpulkan bahwa: Umpan balik anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan uraian di atas, maka Peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja, Umpan Balik Anggaran, Kecukupan Anggaran Terhadap Kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan”**.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Apakah pemberlakuan anggaran berbasis kinerja mempunyai pengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah?

2. Seberapa besar pengaruh pemberlakuan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan?
3. Apakah Umpan Balik Anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah?
4. Apakah Kecukupan Anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah?

1.3 Pembatasan Masalah

Adapun yang menjadi batasan masalah dalam penelitian ini penulis hanya meneliti pengaruh pemberlakuan anggaran berbasis kinerja, umpan balik anggaran, kecukupan anggaran terhadap kinerja SKPD Kota Medan.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah yang telah di paparkan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Apakah pemberlakuan anggaran berbasis kinerja, umpan balik anggaran, kecukupan anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan”

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah pemberlakuan anggaran berbasis kinerja, umpan balik anggaran, kecukupan anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pemberlakuan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi peneliti penelitian ini, dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan penulis dalam bidang akuntansi, khususnya yang berkaitan dengan pemberlakuan anggaran berbasis kinerja, umpan balik anggaran, kecukupan anggaran terhadap kinerja keuangan daerah.
2. Dalam bidang akademik diharapkan dapat menambah literatur yang berhubungan dengan akuntansi pemerintahan, khususnya mengenai kinerja pemerintah.
3. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti Pemerintah Kota Medan sebagai bahan perbandingan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berminat dengan pembahasan mengenai pengaruh anggaran berbasis kinerja, umpan balik anggaran, kecukupan anggaran terhadap kinerja keuangan Pemerintah daerah.
4. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan sebagai referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya yang lebih mendalam.