

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam suatu pemerintahan tentu ada peraturan mengenai keuangan, Undang-undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan-perubahan itu didorong oleh berbagai factor termasuk diantaranya perubahan yang begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan system penganggaran yang lebih *responsive*, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam bidang pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya.

Anggaran pemerintah daerah kita kenal sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai anggaran sektor publik harus mencakup aspek perencanaan, pengendalian, dan akuntabilitas publik. Proses dalam penyusunan anggaran disebut dengan penganggaran. Penganggaran memiliki tiga tujuan utama yang saling terkait anggaran yaitu stabilitas fiscal makro, alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan pemanfaatan secara efektif dan efisien.

Semula anggaran belanja pemerintah daerah tersebut dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokkan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam

pelaksanaannya ternyata telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukkan, dan penyimpangan anggaran.

Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang sepertinya tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan Pejelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 (pasal 3) tentang Keuangan Negara yang menyebutkan :

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran disektor public adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan criteria dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencan kerja dan anggaran tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk tanggungjawab atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu system penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan anggaran berbasis kinerja (ABK).

Pemerintah Kota Medan telah menerapkan penganggaran berbasis kinerja tersebut. Namun, masih terdapat penyimpangan anggaran terkait dengan lemahnya sistem administrasi. Menurut Harian Analisa (2011) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Medan Tahun Anggaran 2012 mengalami devisa Rp. 168.599.343.285 dari jumlah APBD senilai Rp. 3.681.534.483.751. Hal ini disebabkan Pemko Medan belum memaksimalkan instrument pengukuran kinerja keberhasilan suatu program. Menurut Zulkarnain (dalam Seputar Indonesia, 2011) Rancangan APBD Kota Medan Tahun 2012 ini kiranya menjadi solusi bagi peningkatan akselerasi pertumbuhan ekonomi kota yang merata dan berkelanjutan demi kemajuan pembangunan di Kota Medan sesuai dengan visi dan misi Kota Medan.

Maka sesuai dengan pernyataan diatas konsep anggaran berbasis kinerja telah diterapkan dalam pemerintahan sekarang ini. Kegiatan perencanaan serta penganggaran harus melibatkan seluruh unsur pelaksana yang ada di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), mulai dari penentuan program dan kegiatan,

klasifikasi belanja, penentuan standar biaya, penentuan indikator kerja dan target kinerja sampai dengan jumlah anggaran yang harus disediakan, memerlukan perhatian yang serius bagi pimpinan SKPD beserta pelaksana program dan kegiatan.

Solihin (2007:16) mengemukakan “Anggaran kinerja itu adalah identifikasi output dan outcome yang dihasilkan oleh suatu program dan pelayanan yang menghubungkan pengeluaran dengan hasil yang akan dicapai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan ekonomis (*value for money*)”.

BPKP (2005:29) menyatakan tuntutan pentingnya penyusunan anggaran berbasis kinerja ternyata membawa konsekuensi yang harus disiapkan. Beberapa faktor implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja yaitu:

- 1) Kepemimpinan dan Komitmen dari seluruh komponen organisasi
- 2) Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus
- 3) Sumber daya yang cukup untuk penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang)
- 4) Penghargaan (*rewards*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas
- 5) Keinginan kuat untuk berhasil

Atiek (2005) telah melakukan penelitian tentang Analisis Peranan Bappeda dalam Menyusun APBD berdasarkan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Menuju Pemerintahan yang Baik di Kabupaten Tulang Bawang Lampung dengan hasil terdapat hubungan antara sumber daya manusia masih sedikit yang mengerti dan memahami anggaran berbasis kinerja berpengaruh dalam pelaksanaan perencanaan dan terdapat penyimpangan program yang dilaksanakan dari arah kebijakan umum dengan belum diterapkan anggaran berbasis kinerja.

Sembiring (2009) telah melakukan penelitian tentang Faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris Di

Pemerintahan Kabupaten Karo) dengan hasil Komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan (*rewards*) yang jelas dan sanksi (*punishment*) yang tegas secara simultan berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja. Secara parsial penyempurnaan sistem administrasi, penghargaan (*rewards*) yang jelas dan sanksi (*punishment*) yang tegas berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja, tetapi yang memiliki pengaruh terbesar terhadap APBD berbasis kinerja adalah penyempurnaan sistem administrasi.

Hijrani Putri Lubis (2010) telah melakukan penelitian tentang Analisis Pengaruh Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang dengan hasil Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja secara simultan berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang.

Dari beberapa penelitian diatas, maka penulis melakukan replikasi dari penelitian Sembiring (2009), namun dengan waktu dan lokasi yang berbeda. Alasan peneliti mereplikasi penelitian ini adalah karena penulis ingin menguji kembali apakah dengan teori yang sama tetapi lokasi dan waktu penelitian yang berbeda akan memberikan hasil yang sama dengan penelitian sebelumnya. Penelitian terdahulu dilakukan di Pemerintahan Kabupaten Karo pada tahun 2009 sedangkan penelitian ini dilakukan di Pemerintahan Kota Medan pada tahun 2012. Alasan dilakukan penelitian di Pemerintahan Kota Medan dengan waktu penelitian pada tahun 2012 karena Kota Medan merupakan pusat pemerintahan di Sumatera Utara yang memiliki kebijakan ekonomi yang berfokus kepada

pertumbuhan ekonomi yang lebih dinamis dan progresif dan selalu terus menerus melakukan perubahan sehingga dapat memposisikan kota Medan sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul **“Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Apakah komitmen dari seluruh komponen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
2. Apakah penyempurnaan system administrasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
3. Apakah sumber daya yang cukup berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
4. Apakah penghargaan (*rewards*) berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
5. Apakah sanksi (*punishment*) berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?

6. Seberapa besar pengaruh faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
7. Seberapa besar pengaruh faktor penyempurnaan system administrasi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
8. Seberapa besar pengaruh faktor sumber daya yang cukup terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
9. Seberapa besar pengaruh faktor penghargaan (*rewards*) terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
10. Seberapa besar pengaruh sanksi (*punishment*) terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi diatas, maka penulis hanya membatasi permasalahan dalam penelitian ini pada pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan (*rewards*) dan sanksi (*punishment*) terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan).

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah dan batasan masalah diatas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Apakah komitmen dari seluruh komponen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
2. Apakah penyempurnaan sistem administrasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
3. Apakah sumber daya yang cukup berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
4. Apakah penghargaan (*rewards*) berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?
5. Apakah sanksi (*punishment*) berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan)?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan).
2. Untuk mengetahui pengaruh penyempurnaan sistem administrasi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan).

3. Untuk mengetahui pengaruh sumber daya yang cukup terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan).
4. Untuk mengetahui pengaruh penghargaan (*rewards*) terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan).
5. Untuk mengetahui pengaruh sanksi (*punishment*) terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kota Medan).

1.5 Manfaat Penelitian

Ada beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan wawasan peneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD Berbasis Kinerja.
2. Bagi peneliti selanjutnya, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam penelitian lebih lanjut.
3. Bagi Instansi Pemerintah, sebagai bahan informasi kepada aparaturnya dalam meningkatkan kinerjanya.