

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam anggaran pemerintah daerah. Sebelumnya pendekatan penentuan alokasi lebih mengacu pada realisasi anggaran tahun sebelumnya dengan sedikit peningkatan tanpa merubah jenis atau pos belanja. Pendekatan atau sistem tersebut disebut sebagai sistem anggaran tradisional.

Penetapan kinerja dalam sistem ini didasarkan pada ketersediaan anggaran. Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu. Artinya, anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja. Sistem penganggaran tradisional ini mempunyai kelemahan yaitu tidak adanya muatan indikator kinerja dalam anggaran untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik.

Bersamaan dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, proses penganggaran negara bereformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Arah penggunaan dana pemerintah tidak lagi berorientasi pada input, tetapi pada output. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran untuk

menggunakan sumber daya pemerintah yang makin terbatas, tetapi tetap dapat memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi. Pendekatan penganggaran yang demikian sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik.

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan regulasi yang mengatur mengenai keuangan daerah. Selain perubahan terhadap sistem pengelolaan keuangan daerah, kedua undang-undang tersebut merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Penerapan anggaran berdasarkan kinerja, merupakan bagian tak terpisahkan dalam proses penyempurnaan manajemen keuangan (anggaran negara), yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektivitas dari pelaksanaan kebijakan dan program. Hal itu bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yang berkaitan dengan kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaannya. Untuk mengatasi kelemahan dalam penganggaran dan pengelolaan keuangan, diperlukan penyempurnaan pada landasan konstitusional mengenai pengelolaan anggaran negara,

perbaikan sistem penyusunan anggaran, pengelolaan yang transparan dan akuntabilitas hingga peningkatan kualitas sumber daya manusia (Mubarak, 2007)

Penganggaran dengan pendekatan kinerja berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, ketika output dapat dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Mardiasmo (2002:84), menyatakan bahwa sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrument 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.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang ingin dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2009:61). Dengan demikian, anggaran merupakan hal yang sangat penting bagi pemerintah untuk mengestimasi kinerja yang ingin dicapai nantinya, sesuai dengan isi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 ayat (1) dan (2) yang berbunyi dalam rangka penyusunan RAPBD (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)

selaku pengguna anggaran menyusun RKA (Rencana Kerja dan Anggaran) dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Keselarasan antar dokumen-dokumen perencanaan dapat dilihat dari keselarasan indikator kinerja yang terdapat dalam dokumen-dokumen tersebut. 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. 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.

Dilihat dari sudut pandang rasional, implementasi anggaran berbasis kinerja merupakan isu teknis. Sistem penggunaan anggaran yang dilandasi oleh konsep *value for money*, dan anggaran yang berorientasi hasil yang menekankan pemikiran logis dan rasional dalam mengelola suatu perubahan dalam suatu organisasi. Organisasi kemudian dapat dimodifikasi dengan mengaplikasikan perencanaan rasional secara ilmiah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi keseluruhan organisasi (Julnez dan Holzer, 2001)

Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang menekankan pada prestasi kerja atau hasil. Menurut Bastian (2006: 171) anggaran

berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi yang berkaitan sangat erat dengan visidan misi serta perencanaan strategis organisasi. Sistem penganggaran ini mengaitkan langsung antara output dengan outcome yang ingin dicapai yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi anggaran yang dialokasikan (Sulistio, 2010). Disebutkan bahwa hal yang terpenting dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja, kerana penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja yang ingin dicapai.

Dengan disusunnya RKA SKPD berarti telah terpenuhi kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output yang optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga nantinya pada setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efektif dan efisien pada saat pelaksanaan dan pencapaian suatu outcome (hasil). Melalui penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, instansi dituntut untuk membuat standar kinerja padasetiap anggaran kegiatan sehingga jelas tindakan apa yang akan dilakukan dan berapa biaya yang dibutuhkan, serta hasil yang akan diperoleh kedepannya.

Dengan mempertimbangkan kelemahan dan kelebihan anggaran berbasis kinerja dan perkembangan penelitian terdahulu yang masih beragam maka, evaluasi status implementasi anggaran berbasis kinerja yang telah dicapai pemerintah daerah penting untuk diteliti apakah

perubahan pendekatan anggaran efektif dijalankan atau hanya menjadi aksi simbolis yang terjebak pada formalitas penyusunan anggaran. Hal ini merupakan upaya untuk menjaga momentum perubahan agar selalu pada jalur yang tepat (Bastian, 2006). Karenanya penelitian ini akan meneliti status perkembangan implementasi anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah.

Terdapat beberapa penelitian tentang Anggaran Berbasis Kinerja telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Penelitian Achyani dan Cahya (2011) yang meneliti mengenai pengaruh sumber daya manusia, informasi, dan orientasi tujuan terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja memiliki hasil dimana sumber daya manusia dan informasi berpengaruh positif terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja, sedangkan orientasi tujuan tidak berpengaruh terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja. Penelitian Cholifah (2013) yang meneliti mengenai pengaruh sumber daya manusia, reward, hukuman, orientasi, dan penggunaan anggaran terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja memiliki hasil dimana sumber daya manusia, reward, hukuman, orientasi tujuan, dan penggunaan anggaran berpengaruh positif terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja. Penelitian Nalarreason *et al* (2014) yang meneliti mengenai pengaruh *good governance* dan sumber daya manusia terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja memiliki hasil dimana *good governance* dan kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Achyani dan Cahya (2011). Dalam penelitian ini peneliti menambahkan beberapa variabel bebas yakni pengguna anggaran, gaya kepemimpinan, dan komitmen sedangkan dalam penelitian Achyani dan Cahya (2011) variabel yang digunakan adalah kompetensi sumber daya manusia, informasi dan orientasi tujuan. Peneliti mengambil objek penelitian pada Pemerintah Kabupaten Belu khususnya pada instansi Badan Keuangan Daerah karena telah ditetapkan sistem anggaran berbasis kinerja pada setiap penyusunan anggaran. Dengan ditetapkannya anggaran berbasis kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan instansi terkait dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah.

Namun untuk melihat sejauh mana penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut yang telah dilaksanakn di lingkungan pemerintahan Kabupaten Belu khususnya pada Badan Keuangan Daerah, perlu adanya evaluasi karena dalam pelaksanaannya masih terdapat pertentangan tujuan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, dalam hal ini RKA dan DPA terkadang tidak sesuai atau tidak ada dalam Renja SKPD. Untuk lebih jelas dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1. Target dan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu Tahun 2019

Tahun	Uraian Pendapatan	Target	Realisasi	Bertambah/ (Berkurang)	%
	PENDAPATAN				
2019	Pendapatan Asli Daerah	8.407.548.589	7.629.398.835	(778.149.754)	86.87%
	Pajak Daerah	-	-	-	0,00%
	Retribusi Daerah	3.495.401	3.190.000	(305.401)	109,57%
	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	1.725.327.606	1.655.507.106	(69.820.500)	104,22%
	Lain-Lain PAD yang Sah	6.678.725.582	5.970.701.729	(708.023.853)	111,86%
	Dana Perimbangan	786.463.455.000	741.379.158.350	(45.084.296.650)	76.00%
	Dana Bagi Hasil (DBH)	8.876.952.000	7.961.910.350	(915.041.650)	111,49%
	Dana Alokasi Umum	566.240.969.000	522.117.248.000	(44.123.721.000)	108,45%
	Dana Alokasi Khusus	211.345.534.000	211.300.000.000	(45.534.000)	100,02%
	Dana Insentif Daerah (DID)	2.399.639.000	1.199.819.000	(1.199.820.000)	
	DID	2.399.639.000	1.199.819.000	(1.199.820.000)	200,00%
	Dana Desa	151.437.299.000	132.266.553.800	(19.170.745.200)	
	Dana Desa	151.437.299.000	132.266.553.800	(19.170.745.200)	114,49%
	Pendapatan Transfer Antar Daerah	16.165.865.672	11.442.964.227	4.722.901.445)	
	Pendapatan Bagi Hasil	16.165.865.672	11.442.964.227	(4.722.901.445)	141,27%

Tahun	Uraian Pendapatan	Target	Realisasi	Bertambah/ (Berkurang)	%
	Lain-Lain Pedapatan Daerah Yang Sah	47.249.040.000	32.338.725.329	(14.910.314.671)	52.07%
	Pendapatan Hibah Dana BOS	47.249.040.000	32.338.725.329	(14.910.314.671)	146,11%
	Jumlah Pendapatan	1.012.122.847.261	926.256.619.541	(85.866.227.720)	
	BELANJA				
	Belanja Tidak Langsung	995.835.020.986	990.345.960.199	(5.489.060.787)	-103,24%
	Belanja Pegawai	150.345.960.199	149.345.960.199	(1.000.000.000)	100,67%
	Belanja Hibah	348.000.000.000	346.000.000.000	(2.000.000.000)	100,58%
	Belanja Tidak Terduga	248.489.060.787	247.000.000.000	(1.489.060.787)	100,60%
	Belanja Bantuan Sosial	249.000.000.000	248.000.000.000	(1.000.000.000)	100,40%
	Belanja Langsung	12.287.826.275	11.059.960.000	(1.227.866.275)	84,08%
	Belanja pegawai	50.960.000	49.960.000	(1.000.000)	102,00%
	Belanja Barang dan Jasa	6.906.130.025	5.690.000.000	(1.216.130.025)	121,37%
	Belanja Modal	5.330.736.250	5.320.000.000	(10.736.250)	100,20%
	Jumlah Belanja	1.008.122.847.261	1.001.405.920.199	6.716.927.062)	100,67%
	SURPLUS / (DEFISIT)	4.000.000.000	(75.149.300.658)	(79.149.300.658)	-5,32%
	PEMBIAYAAN				
	Penerimaan Pembiayaan	-	-	-	0,00
	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya	-	-	-	0,00

Tahun	Uraian Pendapatan	Target	Realisasi	Bertambah/ (Berkurang)	%
	Pengeluaran Pembiayaan	4.000.000.000	4.000.000.000	-	100,00%
	Penyertaan Modal /Investasi Pemerintah Daerah	4.000.000.000	4.000.000.000	-	100,00%
	PEMBIAYAAN NETTO	(4.000.000.000)	(4.000.000.000)	-	
	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN (SILPA)	-	(79.149.300.658)	(79.149.300.658)	

Sumber: LRA Badan Keuangan Daerah Kabupaten Belu

Data diatas menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja belum berjalan dengan baik karena ada kesenjangan antara target anggaran dan realisasi anggaran yang telah dijalankan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu. Dengan kata lain, target anggaran pendapatan yang diperoleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu tidak direalisasikan sepenuhnya. Sedangkan sebagaimana yang diketahui pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola keuangannya dengan prinsip penggunaan anggaran (*value for money*). Hal ini penting untuk dievaluasi mengingat sudah banyaknya peraturan tertulis yang dibuat oleh pemerintah pusat sampai pada kebijakan pemerintah daerah itu sendiri. Kondisi ini menarik bagi peneliti untuk mencari tahu faktor-faktor apa sajakah yang dapat mempengaruhi penerapan Anggaran Berbasis Kinerja dalam penelitian yang berjudul **“Implementasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu”**.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan urutan latar belakang masalah, maka dapat disusun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran tentang kompetensi sumber daya manusia, informasi pengelolaan keuangan daerah, orientasi tujuan, penggunaan anggaran, gaya kepemimpinan, komitmen organisasi

dan penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?

2. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?
3. Apakah informasi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?
4. Apakah orientasi tujuan pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?
5. Apakah penggunaan anggaran keuangan daerah berpengaruh terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?
6. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?
7. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana gambaran kompetensi sumber daya manusia, informasi pengelolaan keuangan daerah, orientasi tujuan, penggunaan anggaran, gaya kepemimpinan, komitmen organisasi dan penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.
2. Untuk mengetahui pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.
3. Untuk mengetahui pengaruh informasi pengelolaan keuangan daerah terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.
4. Untuk mengetahui pengaruh orientasi tujuan pengelolaan keuangan daerah terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.
5. Untuk mengetahui pengaruh penggunaan anggaran keuangan daerah terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.

6. Untuk mengetahui pengaruh gaya kepemimpinan terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.
7. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap penerapan Anggaran Pendapatan Berbasis Kinerja Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Belu.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan khususnya di bidang anggaran berbasis kinerja serta sebagai bahan referensi peneliti yang tertarik pada kajian ini.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Belu khususnya Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dalam proses menganalisis kinerja anggaran pada setiap unit kegiatan serta memberikan pemahaman yang baru dan mendalam tentang manfaat pengelolaan anggaran berbasis kinerja.

3. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini merupakan tesis untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Manajemen dan menjadi inspirasi bagi peneliti lain untuk melakukan penelitian baru dengan fokus pada variabel tertentu.