

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Organisasi sektor publik adalah organisasi yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum. Organisasi sektor publik merupakan organisasi yang menggunakan dana masyarakat, seperti: Organisasi Pemerintah Pusat, Organisasi Pemerintah Daerah, Organisasi Partai Politik dan Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Yayasan, Organisasi Pendidikan dan Kesehatan (puskesmas, rumah sakit, dan sekolah), Organisasi Tempat Peribadatan (masjid, gereja, vihara, kuil). Namun, dari berbagai jenis organisasi sektor publik yang paling besar pertanggungjawabannya yaitu Pemerintah. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk (penerapan hukum dan undang-undang) di kawasan tertentu. Kawasan tersebut adalah wilayah yang berada di bawah kekuasaan mereka. Pemerintah diberi amanah untuk menyejahterakan masyarakatnya dalam melakukan aktivitas yang berkaitan dengan publik.

Berdasarkan 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). Pemerintah pusat dan daerah dalam menjalankan pemerintahan memiliki perencanaan dalam bentuk anggaran yang disusun serta akan dijadikan pedoman dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Hak, Wewenang, dan Kewajiban Daerah, yang artinya Pemerintah Daerah mengarahkan seluruh daerah yang ada di Indonesia untuk mampu mengelola segala hal yang berkaitan dengan daerah secara mandiri, serta UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah semakin dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan Al-Quran surat An- Nisa ayat 58 dikatakan:

إِنَّ الَّذِينَ كَفَرُوا بِآيَاتِنَا سَوْفَ نُصَلِّيهِمْ نَارًا كَلَّمًا نَضِجَتْ جُلُودُهُمْ
 بَدَلْنَهُمْ جُلُودًا أُخْرَىٰ لِيَذُوقُوا الْعَذَابَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَزِيزًا
 حَكِيمًا

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.

Sebagai organisasi yang memberikan pelayanan kepada umum/masyarakat, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kinerja yang berfokus pada kepentingan masyarakat serta mendorong pemerintah untuk memperhatikan lingkungannya, dengan tujuan untuk memberikan pelayanan terbaik secara berkualitas dan transparan. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai pencapaian sasaran atau tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi yang mencerminkan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai terhadap program serta kebijakan yang ditetapkan.

Untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai Pemerintah harus memiliki kejelasan sasaran anggaran yang berimplikasi pada aparat. Kejelasan sasaran anggaran akan menuntun pegawai untuk mencapai kinerja yang diinginkan, dengan mengetahui sasaran anggaran yang jelas maka tingkat kinerja dapat tercapai dengan yang diharapkan. Terdapatnya sasaran anggaran yang jelas akan mempermudah mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan tugas organisasi untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya (Kenis, 1979 dalam Syafrial, 2009).

Untuk tercapainya suatu tugas organisasi, kejelasan sasaran anggaran harus berhasil dan sesuai sehingga akan terwujudnya akuntabilitas publik. Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban dimana proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dilaporkan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada DPRD

dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk mengetahui anggaran tersebut.

Menurut Halim (2007) untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan. Rencana-rencana tersebut nantinya dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas Negara. Oleh karena itu, rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan Negara/daerah perlu dibuat rencana dalam bentuk anggaran. Kebijakan anggaran dapat mengimplementasikan komitmen pemerintah kepada warganya secara konkrit. Dalam skala regional, pemerintah daerah merupakan organ yang menentukan, pemerintah daerah terdiri dari berbagai lembaga yang dikenal dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Halim (2007) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja adalah merupakan metode penganggaran bagi majemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatankegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja maka setiap pemerintah daerah akan diketahui kinerjanya. Kinerja ini akan tercermin pada laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan prestasi kerja satuan kerja pemerintah daerah (SKPD).

Fenomena yang terjadi saat ini dari laporan akuntabilitas kinerja pemerintah Provinsi tahun 2015 tabel 1.1 :

Tabel 1.1
Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi
Tahun 2015

N O.	INSTANSI PEMERINTAH	NILAI	PREDI KAT
		2015	
1	PROVINSI DI YOGYAKARTA	80.68	A
2	PROVINSI JAWA TIMUR	80.04	A
3	PROVINSI KALIMANTAN SELATAN	76.30	BB
4	PROVINSI BALI	75.39	BB
5	PROVINSI KALIMANTAN TIMUR	75.15	BB
6	PROVINSI SUMATERA SELATAN	75.11	BB
7	PROVINSI JAWA TENGAH	72.09	BB
8	PROVINSI SUMATERA BARAT	70.52	BB
9	PROVINSI JAWA BARAT	70.06	BB
10	PROVINSI KEPULAUAN RIAU	68.62	B
11	PROVINSI BENGKULU	63.74	B
12	PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR	62.42	B
13	PROVINSI SULAWESI UTARA	61.00	B
14	PROVINSI BANGKA BELITUNG	60.96	B
15	PROVINSI KALIMANTAN BARAT	60.85	B
16	PROVINSI SULAWESI TENGAH	60.85	B
17	PROVINSI KALIMANTAN TENGAH	60.69	B
18	PROVINSI DKI JAKARTA	58.57	CC
19	PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT	58.65	CC
20	PROVINSI ACEH	58.24	CC
21	PROVINSI SUMATERA UTARA	58.00	CC
22	PROVINSI SULAWESI SELATAN	56.25	CC
23	PROVINSI MALUKU	55.62	CC
24	PROVINSI GORONTALO	55.15	CC
25	PROVINSI RIAU	54.73	CC
26	PROVINSI JAMBI	52.87	CC
27	PROVINSI LAMPUNG	51.13	CC
28	PROVINSI BANTEN	51.12	CC
29	PROVINSI SULAWESI TENGGARA	50.56	CC
30	PROVINSI SULAWESI BARAT	50.23	CC
31	PROVINSI PAPUA	46.03	C
32	PROVINSI PAPUA BARAT	32.81	C
33	PROVINSI MALUKU UTARA	31.24	C
34	PROVINSI KALIMANTAN UTARA	25.34	D

Sumber : www.menpan.go.id

Berdasarkan tabel diatas masih banyak kinerja Pemerintah Provinsi yang mendapatkan nilai di bawah B (Baik). Dari 34 Provinsi, yang mendapat predikat A (2), BB (7), B (8), CC (13), C (3) dan D (1). Nilai tertinggi hasil kinerja di berikan kepada D.I Yogyakarta (80,68), dan yang terendah yaitu Kalimantan Utara (25,34). Provinsi D.I Yogyakarta mendapatkan nilai kinerja Pemerintah terbaik di Indonesia. Tetapi pada kenyataannya, jumlah penduduk miskin masih sangat tinggi dan meningkat yaitu penduduk yang konsumsinya berada di bawah garis kemiskinan, pada Maret 2015 di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat 550,23 ribu orang. Bila dibandingkan keadaan Maret 2014 yang jumlah penduduk miskinnya mencapai 544,87 ribu orang, maka selama satu tahun terjadi peningkatan sebesar 5,34 ribu jiwa (BPS Provinsi D.I.Yogyakarta).

Provinsi D.I Yogyakarta memiliki 4 kabupaten yaitu Kabupaten Sleman, Bantul, Kulonprogo dan Gunung Kidul serta 1 kota yaitu Yogyakarta. Peneliti lebih tertarik melakukan penelitian di Kabupaten Sleman dikarekan memiliki Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terbanyak di Provinsi D.I.Y dan terdapat beberapa permasalahan yang terjadi saat ini mengenai kinerja SKPD. Dari hasil pemeriksaan ditinjau dari beberapa aspek yang dijumpai sebagai berikut : tugas pokok dan fungsi ada 3 masalah (5,17%), aspek keuangan terdapat 14 masalah (24,13%), aspek sarana dan prasarana ditemukan 40 masalah (68,96%) dan metode kerja terdapat 1 masalah (1,74%) (slemankab.go.id, 2015).

Kemudian Bupati Sleman, Sri Purnomo mengungkapkan bahwa dari data tahun 2014, jumlah pertumbuhan ekonomi di Sleman mengalami peningkatan 5,7% menjadi 5,81%. Namun demikian angka putus sekolah pada semua jenjang pendidikan mengalami peningkatan. Jenjang SD meningkat 13, jenjang SMP 4 dan SMA/SMK menjadi 13. Dari data tersebut dapat diasumsikan bahwa, terdapat faktor-faktor lain selain pertumbuhan ekonomi yang mempengaruhi angka putus sekolah.

Dari permasalahan diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja SKPD Kabupaten Sleman belum optimal. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja SKPD dapat dilihat dalam menerapkan anggaran . Di dalam penerapan anggaran belanja di Kabupaten Sleman, anggaran belanja pegawai jauh lebih tinggi dibandingkan dengan anggaran untuk kepentingan publik (Tabel 1.2). Serta di dalam perhitungan dan analisis kinerja Pemerintah Kabupaten Sleman yang dilakukan dengan cara membandingkan antara rencana kinerja dengan tingkat realisasi, ternyata tingkat capaian kinerja atas kegiatan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman persentasinya lebih rendah (87,85%) dari targetnya (95%) Hal ini dikarenakan Rencana Kinerja Tahunan (RKT) dilakukan bersamaan dengan Penyusunan Pengukuran Kinerja (PKK), sehingga menyebabkan tingkat kecenderungan dalam melakukan penilaian/ pengukuran kinerja menjadi bias atau kurang objektif.

Tabel 1.2
Kabupaten Sleman
Satuan Kerja Perangkat Daerah
Anggaran Belanja Rutin Pemda Kabupaten Sleman
Tahun 2013-2015 (dalam ribuan)

Uraian	Anggaran 2013	Anggaran 2014	Anggaran 2015
Belanja	1.946.380.363	2.288.645.856	2.770.682.731
Belanja Pegawai	1.116.524.368	1.288.392.920	1.387.739.543
Belanja Barang dan Jasa	250.125.006	402.709.029	520.520.553
Belanja Bunga	144.000	144.000	1.500.000
Belanja Subsidi	34.745.931	0	0
Belanja Hibah	129.419.872	59.195.408	53.179.657
Belanja Bantuan Sosial	28.581.731	41.701.077	42.208.268
Belanja Modal	260.990.406	387.231.175	540.160.271

Adapun hasil penelitian-penelitian sebelumnya tentang kinerja pemerintah daerah yaitu Putra (2013) yang meneliti mengenai pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah (studi empiris pada satuan kerja perangkat daerah kota Padang). Hasil menunjukkan akuntabilitas publik berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah. Penelitian lain tentang kinerja juga dilakukan oleh Alamri (2014) dan Verasvera (2016) yang meneliti tentang pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Penelitian tersebut menunjukkan hasil bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Anggaran berbasis kinerja memiliki hubungan positif yang kuat dan searah, artinya jika anggaran berbasis kinerja diterapkan

dengan baik maka efektivitas pengendalian akan meningkat, sebaliknya apabila anggaran berbasis kinerja tidak diterapkan dengan baik maka efektivitas pengendalian tidak akan berjalan dengan baik (lemah).

Penelitian mengenai akuntabilitas publik antara lain Anjarwati (2012), Rohmawati (2015), dan Susilowati (2014) menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah, yang artinya semakin baik dan ada kejelasan sasaran anggaran, maka akuntabilitas kinerja juga akan semakin meningkat. Adapun hasil dari Laksana dan Handayani (2014) menyatakan kejelasan sasaran anggaran, pengawasan fungsional, serta pelaporan kinerja secara parsial tidak berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik dan secara simultan ketiga variabel ini berpengaruh terhadap akuntabilitas publik. Rohmawati (2015), Endrayani, Adiputra, dan Darmawan (2014) menemukan hasil bahwa penganggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja. artinya penganggaran berbasis kinerja yang baik, maka akan mengakibatkan akuntabilitas kinerja juga akan menjadi meningkat.

Penelitian ini merupakan replikasi dari Putra (2013). Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada variabel dan populasi. Penelitian ini mengubah akuntabilitas publik menjadi variabel intervening dikarenakan variabel tersebut mampu dipengaruhi oleh kejelasan sasaran anggaran dan penerapan anggaran berbasis kinerja serta mempengaruhi kinerja SKPD. Kemudian, menambah variabel penerapan anggaran berbasis kinerja karena dari penelitian sebelumnya dapat mempengaruhi akuntabilitas publik dan

kinerja SKPD. Populasi dan sampel penelitian sebelumnya yaitu SKPD Provinsi Padang sedangkan penelitian ini di SKPD Kabupaten Sleman.

Berdasarkan latar belakang penelitian terdahulu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang “Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Dengan Akuntabilitas Publik Sebagai Variabel Intervening (Studi Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Kabupaten Sleman)”

B. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah terdapat Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Publik ?
2. Apakah terdapat Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Publik ?
3. Apakah terdapat Pengaruh Penerapan Anggaran berbasis Kinerja terhadap Kinerja SKPD ?
4. Apakah terdapat Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja SKPD ?
5. Apakah terdapat Pengaruh Akuntabilitas Publik terhadap Kinerja SKPD ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini, adalah untuk mendapatkan bukti empiris tentang :

1. Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Publik.
2. Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Publik.
3. Pengaruh Penerapan Anggaran berbasis Kinerja terhadap Kinerja SKPD.
4. Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja SKPD.
5. Pengaruh Akuntabilitas Publik terhadap Kinerja SKPD.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang Akuntansi Sektor Publik dan diharapkan juga dapat memperluas pengetahuan penganggaran khususnya yang akan meneliti dalam bidang anggaran di Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi dunia pendidikan, khususnya Perguruan Tinggi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadikan referensi untuk penelitian selanjutnya khususnya dalam bidang akuntansi sektor publik di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan penelitian ini menjadi masukan kepada SKPD di Kabupaten Sleman dalam mengetahui pengaruh akuntabilitas publik terhadap kinerja manajerial SKPD, menambah pengetahuan tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas publik serta kinerja SKPD dan membantu menentukan langkah-langkah perbaikan, sehingga kinerja SKPD dapat maksimal dan dapat memperlancar dalam pencapaian target kerja.