

BAB I

PENDAHULUAN

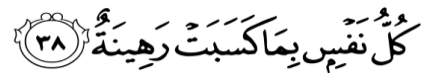
A. Latar Belakang

Perhatian utama pada sektor publik mengenai kinerja diawali oleh pemerintahan Amerika Serikat yang menjadikan prioritas utama untuk membangun strategi atau konsep baru mengenai sistem pengukuran kinerja, yang disetujui dalam Hasil Kinerja Pemerintah dan Hasil Tahun 1993 (Atkinson et al. 1997). Pengembangan strategi tersebut memicu berbagai negara seperti Inggris Raya, Australia, Selandia Baru, serta beberapa negara lainnya untuk melakukan hal tersebut. (Atkinson dan McCrindell 1997, dalam Sofyani dan Akbar, 2013).

Organisasi sektor publik dinilai mempunyai lingkungan yang kompleks, yang disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhi, seperti faktor ekonomi, demografi, kultur dan politik (Wulandari, 2013). Dalam menjalankan kewajiban-kewajiban utama mengenai pelayanan dan memenuhi hak publik, organisasi sektor publik dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas yang tinggi. Akuntabilitas dapat didefinisikan sebagai suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan hasil dari pelaksanaan suatu program atau kebijakan sebuah organisasi

pada saat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam suatu wadah pertanggungjawaban yang dilakukan secara berkala (Mardiasmo, 2006).

Hal ini telah dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat Al-Muddassir ayat 38 :



“Setiap orang bertanggung jawab atas apa yang telah dilakukannya.”

Wulandari (2013) menjelaskan hal tersebut perlu dilakukan sehingga organisasi sektor publik dapat fokus pada *value for money* ketika menjalankan kinerjanya sehingga fokus utama seperti efektifitas, efisien, dan ekonomis dapat terlaksana dalam melaksanakan aktivitasnya. Penilaian praktik manajemen yang meliputi perancangan sistem akuntansi keuangan, sistem manajemen, penganggaran dan perencanaan pembangunan, sistem pengawasan dan pemeriksaan, serta implikasi-implikasi finansial dari kebijakan yang disusun dan dijadikan sebagai perhatian utama oleh pemerintah (Mardiasmo, 2006).

Akuntabilitas kinerja pada pemeritahan di Indonesia dapat dikatakan cukup baik. Data dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) mengenai perkembangan nilai akuntabilitas kinerja pemerintah provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa 5,88% provinsi yang mendapatkan predikat A, 20,59% yang mendapat predikat BB, 23,53% yang mendapatkan predikat B, 38,24% yang

mendapatkan predikat CC, 8,82% yang mendapatkan C, dan 2,94% yang mendapatkan predikat D.

Tabel 1.1
Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi Tahun 2015

Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi			
No	Instansi Pemerintah	Nilai	Predikat
1	Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta	80,68	A
2	Pemerintah Provinsi Jawa Timur	80.04	A
3	Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan	76.30	BB
4	Pemerintah Provinsi Bali	75.39	BB
5	Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur	75.15	BB
6	Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan	75.11	BB
7	Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	72.09	BB
8	Pemerintah Provinsi Sumatera Barat	70.52	BB
9	Pemerintah Provinsi Jawa Barat	70.06	BB
10	Pemerintah Provinsi Kep. Riau	68.62	B
11	Pemerintah Provinsi Bengkulu	63.74	B
12	Pemerintah Provinsi NTT	62.42	B
13	Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara	61	B
14	Pemerintah Provinsi Bangka Belitung	60.96	B
15	Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat	60.85	B
16	Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah	60.85	B
17	Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah	60.69	B
18	Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	58.57	CC
19	Pemerintah Provinsi NTB	58.56	CC
20	Pemerintah Aceh	58.24	CC
21	Pemerintah Provinsi Sumatera Utara	58	CC
22	Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan	56.25	CC
23	Pemerintah Provinsi Maluku	55.62	CC
24	Pemerintah Provinsi Gorontalo	55.15	CC
25	Pemerintah Provinsi Riau	54.73	CC
26	Pemerintah Provinsi Jambi	52.87	CC
27	Pemerintah Provinsi Lampung	51.13	CC
28	Pemerintah Provinsi Banten	51.12	CC
29	Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara	50.56	CC
30	Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat	50.23	CC
31	Pemerintah Provinsi Papua	46.03	C
32	Pemerintah Provinsi Papua Barat	32.81	C
33	Pemerintah Provinsi Maluku Utara	31.24	C
34	Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	25.34	D

Sumber: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB)

Menurut laporan dari kementerian PANRB nilai akuntabilitas pemerintah provinsi di Indonesia meningkat dari 59.21 pada tahun 2014 menjadi 60.47 pada tahun 2015. Semakin baik hasil evaluasi yang diperoleh instansi pemerintah, menunjukkan semakin baik tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kerjanya serta semakin baik kualitas pembangunan budaya kinerja birokrasi di instansi tersebut.

Dalam proses penganggaran, sistem penganggaran pada sektor publik dijadikan sebagai alat ukur kebijakan dan dapat merefleksikan arah dan tujuan organisasi dalam melakukan pelayanan. Fitri, dkk (2013) mengatakan bahwa anggaran organisasi sektor publik merupakan perkiraan mengenai pendapatan dan pengeluaran yang telah direncanakan akan terjadi pada satu periode kedepan, dan adanya bukti realisasi pengeluaran dan penerimaan yang terjadi di masa lalu, perlu diterapkan sistem perencanaan anggaran untuk mengukur, menilai dan evaluasi atas efisiensi, efektivitas, dan ekonomis suatu perencanaan anggaran yang berfokus pada kinerja dan tidak hanya berorientasi pada *input* (wulandari, 2013).

Sebelum tahun 1980-an proses anggaran di Indonesia dibuat dengan menggunakan metode tradisional. Anggaran dengan metode tradisional memiliki beberapa kelemahan, seperti tidak ada indikator-indikator atau ukuran kinerja dalam penyusunan dan penyerapan anggaran sasaran layanan publik dalam mencapai tujuan. Dalam metode tradisional

ini ketersediaan anggaran merupakan dasar utama penetapan kinerja. Izzati dan Rohman (2011) menjelaskan bahwa dalam menangani berbagai kelemahan dalam penyusunan anggaran serta pengelolaan keuangan tersebut, dibutuhkan perbaikan secara keseluruhan pada landasan konstitusional mengenai penggunaan dan penyusunan anggaran, transparansi dan akuntabilitas, serta sumber daya manusia yang perlu ditingkatkan.

Reformasi pada metode penyusunan anggaran sektor publik ditandai dengan diperkenalkannya suatu metode, yaitu *New Public Management* yang telah memicu organisasi sektor publik untuk menggunakan metode yang lebih sistematis dalam melakukan proses penganggaran disektor publik. Beberapa teknik penganggaran sektor publik muncul seiring dengan perkembangan tersebut. Salah satu metode penganggaran tersebut adalah anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*).

Penganggaran berbasis kinerja telah diterapkan pada instansi pemerintahan Indonesia yang telah diatur dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2003 mengenai keuangan negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Di Indonesia anggaran pemerintahan daerah terdiri dari anggaran belanja rutin dan anggaran pembangunan yang berfokus pada pembangunan. Namun dalam pelaksanaannya memicu terjadinya penumpukan, duplikasi dan penyalahgunaan anggaran (Sembiring, 2009). Perencanaan pembangunan dalam suatu dokumen

perencanaan nasional yang telah ditetapkan selama lima tahun yang diatur dalam undang-undang dipandang tidak realistis dan tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintah, sesuai dengan UU No.17 Tahun 2003 yang mengatur mengenai keuangan negara. Fitri dkk (2013) mengatakan, bahwa ada 4 (empat) karakteristik anggaran berbasis kinerja, yaitu :

1. Anggaran berbasis kinerja memberikan informasi serta data terhadap hasil kinerja dan *output* organisasi sektor publik yang telah dicapai sehingga perlu membandingkan antara realisasi kemajuan dengan yang telah direncanakan.
2. Anggaran berbasis kinerja menetapkan tujuan-tujuan yang memiliki kaitan dengan pengalokasian pengeluaran uang.
3. Anggaran berbasis kinerja dalam mengantisipasi adanya perbedaan yang terjadi antara target kinerja dan realisasi kinerja, perlu melakukan penyesuaian terhadap program yang dilakukan.
4. Anggaran berbasis kinerja memberi kesempatan untuk dilaksanakannya evaluasi terhadap kinerja yang akan digunakan dalam pengambilan keputusan maupun kinerja secara regular.

Pada pemerintahan di Indonesia, kinerja belum dijadikan sebagai acuan pembahasan anggaran dan dasar alokasi. Pola lama masih digunakan dalam pembahasan, yaitu masih tetap menggunakan alokasi pada periode

sebelumnya. Beberapa anggota DPR belum banyak yang *concern* terhadap penganggaran berbasis kinerja dan ketika dilakukan pembahasan mengenai anggaran masih mempertanyakan beberapa masalah dalam kinerja. Hal ini dikarenakan adanya ketimpangan informasi (*asymmetry information*) dan masih terbatasnya kemampuan anggota DPR. Kesenjangan informasi selain disebabkan oleh data pada perencanaan kinerja (Renja) dan pelaporan kinerja (LAKIP) tidak diserahkan kepada DPR, selain itu dalam format Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) yang dibahas bersama DPR tidak dapat menjelaskan atas kinerja yang akan dicapai. Tidak jelasnya perencanaan kinerja, penyusunan RKA-KL serta pembahasan mengenai anggaran yang tidak mengacu pada kinerja.

Selain itu implementasi penganggaran berbasis kinerja yang dibuat oleh Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) Indonesia belum secara efektif diterapkan. Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk membuat perencanaan yang luas bagi daerah untuk membangun dan mengembangkan daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerahnya, serta setiap daerah dapat mempertanggungjawabkan pengalokasian dana daerah dengan cara yang efisien dan efektif, agar dapat meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat (Sembiring, 2009).

Faktanya sering terjadi kelebihan dalam penyusunan anggaran pada setiap SKPD Indonesia sehingga anggaran yang surplus tersebut harus dihabiskan dengan kegiatan yang tidak ada dalam perencanaan setiap SKPD. Alasannya, agar DPR menyetujui kembali pengalokasian anggaran sesuai dengan anggaran yang disusun oleh satuan kerja pemerintahan daerah. Apabila setiap satuan kerja pemerintahan daerah melaporkan penyerapan anggaran sesuai realisasi yang terjadi, maka pengalokasian anggaran setiap satuan kerja pemerintahan daerah pada periode selanjutnya akan berkurang sesuai realisasi penyerapan anggaran yang terjadi dibandingkan pengalokasian anggaran setiap satuan kerja pemerintahan daerah pada tahun sebelumnya. Hal tersebut bertolak belakang dengan efektifitas dan efisiensi penyusunan dan ketercapaian penyerapan anggaran.

Penelitian ini juga mencoba untuk meneliti tekanan eksternal yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam penelitian ini akan dilakukan dalam perspektif Teori Institusional sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Prayudi dan Akbar (2014) yang mana teori tersebut sudah banyak digunakan dalam memberikan pandangan mengenai tindakan dari setiap individu dan organisasi sektor publik (Wijaya dan Akbar, 2013). Menurut teori institusional, organisasi sektor publik adalah organisasi dengan karakteristik yang sering patuh terhadap beberapa tekanan yang berasal dari luar lingkungan organisasi, seperti tekanan pemodelan (*mimetic power*), tekanan kepatutan (*normative power*)

maupun tekanan paksaan (*coercive power*). Jenis-jenis tekanan tersebut yang akhirnya membawa organisasi yang ada pada lingkungan sektor publik pada fenomena *isomorphism*, yaitu organisasi sektor publik akan menjadi semakin menyerupai atau seragam (homogen) dengan organisasi lainnya (Akbar, 2011).

Kekuatan koersif pada sebuah organisasi dapat mempengaruhi organisasi untuk patuh terhadap peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh atasan. Hal ini dapat dilihat dari peran gubernur sebagai wakil pemerintah di provinsi yang telah diatur dalam Peraturan Kementrian Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah di provinsi. Peraturan yang tertuang dalam peraturan kementrian tersebut, membuat gubernur menerapkan peraturan tersebut pada satuan kerja pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja yang efektif dan penyerapan atau penyaluran anggaran sesuai pada dokumen pelaksanaan anggaran dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran(DIPA) dekonsentrasi kementrian dalam negeri.

Seperti yang diketahui bahwa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang masih dipimpin oleh seorang Raja dan masih sangat kental dengan budaya-budaya dari leluhur. Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan Prayudi dan Akbar (2014) yang meneliti mengenai hubungan tekanan eksternal profesional yang dimiliki

para dokter sebagai pihak penyelenggara pelayanan kesehatan program jaminan kesehatan. Penelitian ini mencoba meneliti mengenai hubungan tekanan eksternal dari peraturan-peraturan atasan seperti Gubernur, terhadap kinerja pada satuan kerja pemerintah daerah Provinsi DIY, kaitannya dalam penyusunan dan penyerapan anggaran.

Selain itu, perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu, penelitian yang dilakukan oleh Cahya (2007), Achyani dan Cahya (2011) serta Khikmah, dkk (2015) yang menguji variabel independen sumber daya manusia pada implementasi anggaran berbasis kinerja. Dari penelitian-penelitian sebelumnya tersebut terdapat perbedaan hasil-hasil penelitian mengenai pengaruh sumber daya manusia terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja. Pada penelitian ini peneliti mencoba lebih menspesifikasi variabel independen sumber daya manusia menjadi variabel pendidikan, pemahaman, dan pelatihan.

Berdasarkan masalah-masalah yang ada pada Satuan Kerja Pemerintahan Daerah Indonesia sesuai yang dijelaskan oleh peneliti dalam latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Pengaruh Pendidikan, Pemahaman, Pelatihan, dan Tekanan Eksternal Terhadap Efektifitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dan Penyerapan Anggaran.**

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam peneliti ini adalah sebagai berikut :

1. Keterbatasan pada penelitian ini yaitu variabel independen yang meliputi pendidikan, pemahaman, pelatihan, dan tekanan eksternal, dengan efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja serta penyerapan anggaran sebagai variabel dependen.
2. Sampel pada penelitian ini meliputi kepala instansi, bendahara pengeluaran, sekertaris instansi, dan kepala sub baggian perencanaan program setiap satuan kerja pemerintahan daerah Provinsi DIY.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian adalah :

1. Apakah pendidikan berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja ?
2. Apakah pendidikan berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?
3. Apakah pemahaman berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja ?
4. Apakah pemahaman berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?
5. Apakah pelatihan berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja ?

6. Apakah pelatihan berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?
7. Apakah tekanan eksternal berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja ?
8. Apakah tekanan eksternal berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji secara empiris pendidikan berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja.
2. Untuk menguji secara empiris pendidikan berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran.
3. Untuk menguji secara empiris pemahaman berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja.
4. Untuk menguji secara empiris pemahaman berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran.
5. Untuk menguji secara empiris pelatihan berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja.
6. Untuk menguji secara empiris pelatihan berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran.

7. Untuk menguji secara empiris tekanan eksternal berpengaruh positif terhadap efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja.
8. Untuk menguji secara empiris tekanan eksternal berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat di bidang teoritis

Penelitian ini dapat meningkatkan dan menambah wawasan mengenai efektifitas implementasi anggaran berbasis kinerja dan penyerapan anggaran pada satuan kerja pemerintahan daerah. Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi tambahan dan gambaran dalam pengembangan penelitian selanjutnya. Penelitian ini dapat juga dapat digunakan sebagai referensi bagi para akademisi, sebagai sarana pengembangan bidang anggaran berbasis kinerja, dan ketercapaian anggaran

2. Manfaat dibidang praktis

Penelitian ini dapat sebagai bahan informasi tambahan bagi satuan kerja pemerintahan daerah pengelola keuangan, atau sebagai saran untuk pejabat pemerintah daerah ditingkat legislatif dan eksekutif untuk melakukan beberapa perbaikan dalam proses implementasi penyusunan penganggaran kinerja dan dalam penyerapan anggaran guna tercapainya visi dan misi Provinsi DIY, harus diawali pada hal-hal yang memiliki

kaitan mengenai pemahaman tentang indikator penganggaran kinerja yaitu indikator kinerja, capaian kinerja, standar analisis belanja dan standar harga/satuan harga dan standar pelayanan minimal.