BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Anggaran berbasis kinerja yang baik oleh Instansi Pemerintah dan pengawasan yang optimal terhadap kualitas laporan keuangan instansi pemerintah diharapkan akan dapat memperbaiki Akuntabilitas kinerja InstansiPemerintah sehingga kinerja penyelenggaraan urusan-urusan Pemerintah dapat optimal. Anggaran sektor publik merupakan alat (*Instrumen*) Akuntabilitas atas pengelolahan dana publik dan pelaksanaan program-program yang di biayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik yang terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter dimana penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja, dapat mengagalkan perencanaan yang telah di susun. Anggaran merupakan *Managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.(Mardiasmo.2009;61) Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia yang diawali dengan keluarnya Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membawa banyak perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara. Perubahan mendasar tersebut diantaranya adalah di perkenalkannya pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau disingkat dengan SAKIP tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 Bab1 Ketentuan Umum Pasal 1 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mana didalamnya menyebutkan SAKIP merupakan rangkaian sistematik dari

UNIVERSITAS BUNG HATTA

berbagai aktivitas, alat dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklarifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.

Reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik (Haspiarti,2012). Bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran ialah penerapan anggaran berbasis kinerja dimana didalam nya terdapat implementasi anggaran, sistem pelaporan, pertanggung jawaban anggaran, Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Adanya Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif. (Haspiarti,2012)

Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan sedangkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan

UNIVERSITAS BUNG HATTA

kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai , sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik (Maryanto,2012)

Pada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yangada serta upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat (Wibisono,2016)Sejalan dengan itu, dalam kerangka otonomi daerah, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang ini membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif, ekonomis dan efisien. Pengalokasian dana yang efektif mengandung arti bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan pemerintah mengarah pada pencapaian sasaran dan tujuan strategik yang dimuat dalam dokumen perencanaan strategik daerah. Sedangkan, pengalokasian dana yang efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan strategik tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan tetap mempertahankan tingkat kualitas yang direncanakan. Pengalokasian pengeluaran yang efektif, ekonomis dan efisien tersebut dapat diwujudkan dengan penerapan *performance-based budgeting* dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah.

Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari siklus perencanaan, pelaksanaan, sistem pelaporan,pertanggungjawaban atas anggaran itu sendiri. Rencana strategis yang dituangkan dalam target tahunan

UNIVERSITAS BUNG HATTA

pada akhirnya selalu dievalusi dan diperbaiki terus menerus (Deputi IV Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan:2005).

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. apabila Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian,2006:275).Penyusunan anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga dengan adanya anggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan anggaran dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat mendukung peningkatan transparansi,independensi dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.(Haspiarti,2012)

Pentingnya di lakukan penelitian ini ialah melihat dari fenomena yang terjadi di lingkungan pemerintah daerah dimana kinerja pemerintah saat ini banyak di soroti oleh masyarakat Indonesia, Terutama kinerja instansi pemerintah yang diamana seluruh pembiayaan kegiatandari dana publik. Untuk pemerintah kota Padang Sumatra Barat, Berdasarkan Data APBD Tahun 2015 dan 2016 secara keseluruhan belum menunjukan indikasi adanya peningkatan kinerja dan perbaikan kinerja yang sigifikan dalam pelaksanaannya seperti yang diuraikan pada tabel dibawah ini :

UNIVERSITAS BUNG HATTA

Tabel 1.1 Data APBD Pemerintah Kota Padang
Tahun 2015-2016

Uraian	2015	2016
PENDAPATAN	**2.071.126**	**2.186.144**
Pendapatan Asli Daerah	**402.035**	**475.704**
Pajak Daerah	-	295.309
Retribusi Daerah	-	49.919
Hasil pengelolahan kekayaan daerah yang dipisahkan	-	19.719
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	475.079	111.758
Dana Perimbangan	**1.194.011**	**1.577.720**
BELANJA	**2.408.291**	**2.546.951**
Belanja Tidak Langsung	**1.418.895**	**1.369.596**
Belanja Pegawai	1.377.522	1.321.158
Belanja Bunga	2.062	4.244
Belanja Subsidi	-	-
Belanja Hibah	26.750	33.861
Belanja Bantuan social	5.622	7.445
Belanja Bantuan keuangan kpd Prop/Kab/Kota dan Pemdes	5.938	-
Belanja tidak terduga	1.000	2.000
Belanja Langsung	**989.396**	**1.177.354**
Belanja Pegawai	26.489	26.228
Belanja Barang dan jasa	588.815	608.015
Belanja Modal	374.091	543.111
PEMBIAYAAN	**338.787**	**360.807**
Penerimaan Pembiayaan	**356.287**	**383.307**
SiLPA Tahun Anggaran Sebelumnya	1.621.834	300.000
Pencairan dana cadangan	-	-
Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	-	-
Penerimaan pinjaman daerah dan obligasi daerah	-	83.307
Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman	-	-
Pengeluaran Pembiayaan	**17.500**	**22.500**
Pembentukan Dana Cadangan	-	
Penyertaan Modal (Investasi) Daerah	17.500	22.500
Pembayaran Pokok Utang	-	-
Pemberian Pinjaman Daerah	-	-
Pembayaran Kegiatan Lanjutan	-	-
Pengeluaran Perhitungan Pihak Ketiga	-	-

Sumber : LAKIP Kota Padang 2015-2016

UNIVERSITAS BUNG HATTA

Dilihat dari tabel diatas, dapat dilihat dari jumlah belanja yang dianggarkan untuk membiayai Program/kegiatan yang menunjukkan bahwa antara rencana anggaran yang ditetapkan tahun 2015 dengan anggaran yang ditetapkan tahun 2016 terdapat mengalami ketidaktercapaian. Hal ini dilihat dari selisih antara anggaran tahun 2015 dan 2016 dimana dana perimbangan serta belanja pegawai tidak langsung tahun 2015 tinggi sedangkan di tahun 2016 mengalami penurunan. Dan juga belanja bunga dan belanja tidak terduga juga meningkat di tahun 2016 dimana anggaran dengan realisasi dari belanja mengalami kelebihan anggaran, ini menunjukan bahwa dalam penyusunan APBD belum sesuai dengan peraturan yang berlaku dan diindikasi adanya program/kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan.

Indonesia termasuk salah satu negara yang berkomitmen penuh meng-alokasikan sebagian besar anggaran untuk menyokong aspek pendidikan di berbagai wilayah. Jika mengacu pada UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terdapat ketentuan alokasi dana pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD. Namun, hasil yang diperoleh tidak sebaik seperti yang diterima negara tetangga seperti Vietnam yang juga mengalokasikan porsi anggaran serupa.capaian tersebut membuktikan ada yang salah dalam pengelolaan anggaran pendidikan baik di tingkat pusat maupun daerah.

(Surbakti,2017)

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) mencatat ada Rp 392,87 triliun anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tidak memberikan hasil. Temuan tersebut didapatkan dari

UNIVERSITAS BUNG HATTA

hasil evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) 2015-2017. (Chandra,2018)

Pada berapa tahun belakangan ini terhitung tahun 2013 hingga 2016, nilai lakip Kabupaten Limapuluh Kota baru mendapatkan nilai C dimana pencapaian skor 46.33. Artinya, penyampai Nilai Lakip selama ini masih belum maksimal dalam pelaporan kinerja pemerintah.Untuk itu target pemerintah kedepan bisa meningkatkan pencapain ini, paling tidak bisa mendapat nilai B dari KemenPAN-RB, sebagai indikator dalam mempercepat reformasi birokrasi, sehingga anggaran yang dikeluarkan sebanding dengan hasil yang dicapai.

(Pleno,2018)

Rendahnya tingkat akuntabilitas kabupaten/kotadikarenakan empat permasalahan utama, yakni tujuan/sasaran yang ditetapkan tidak berorientasi pada hasil, ukuran keberhasilan tidak jelas dan terukur, program/kegiatan yang ditetapkan tidak berkaitan dengan sasaran, dan rincian kegiatan tidak sesuai dengan maksud kegiatan. keempat permasalahan tersebut menciptakan inefisiensi penggunaan anggaran pada instansi pemerintah. Jika mengacu pada hasil evaluasi dan berdasarkan data yang telah dihitung, terdapat potensi pemborosan minimal 30% dari APBN/APBD diluar belanja pegawai setiap tahunnya. Bahwa hubungan tingkat implementasi LAKIP terhadap efisiensi dalam penggunaan anggaran sangat signifikan. SAKIP yang selama ini dianggap sebagai kumpulan dokumen semata ternyata mempengaruhi efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran negara yang pada hakikatnya adalah dana yang terkumpul dari rakyat. Hal ini tentu bertentangan dengan pesan presiden yang selalu mengarahkan instansi pemerintah untuk mewujudkan birokrasi yang efisien. (Rochmi,2017)

UNIVERSITAS BUNG HATTA

belanja pegawai pada pos belanja tidak langsung merupakan yang menyisakan anggaran paling besar. Dari alokasi belanja tidak langsung sebesar Rp3,984 triliun lebih, untuk belanja pegawai disediakan sekitar Rp2,241 triliun. Namun yang terealisasi hanya sekitar Rp2 triliun lebih atau sekitar 89,26 persen sehingga tersisa anggaran cukup besar yaitu sekitar Rp240,7 miliarbesarnya sisa anggaran dari pos belanja pegawai tersebut disebabkan karena tidak akuratnya data dan kebutuhan belanja pegawai di pemerintah daerah, belanja pegawai yang tersisa tersebut antara lain bersumber dari kelebihan belanja gaji dan tunjangan sekitar Rp159,5 miliar. Sebagian besar terdapat pada Dinas Pendidikan dan Dinas Perhubungan (Zainal,2018)

Tak Terpakainya Ratusan Miliar anggaran dari Rp 2,162 triliun APBD tahun 2017 untuk Dinas Pendidikan (Disdik) Provinsi Sumbar, yang mampu direalisasikan hanya Rp 1,8 triliun. Sebanyak Rp 285 miliar diantarnya terletak pada pos belanja tak langsung tidak mampu direalisasikan. Salah satu hal yang tidak mampu direalisasikan Dinas Pendidikan dan menimbulkan sisa anggaran yang sangat tinggi ialah anggaran gaji dan tunjangan pegawai. Nilainya mencapai Rp 124,5 miliar. Besarnya belanja yang tak terealisasikan, menandakan tidakakuratnya data yang dimiliki Dinas Pendidikan tentang anggarannya.(Antar,2018)

Fenomena di atas membuktikan buruknya kinerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah. Buruknya pengelolaan keuangan daerah semakin diperparah dengan adanya sikap buruk pemerintah daerah dalam implementasi (realisasi) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tidak jarang pemerintah daerah menghabiskan anggaran melalui kegiatan proyek tanpa

UNIVERSITAS BUNG HATTA

memperhitungkan dampak positif bagi pembangunan daerah. Mendekati akhir tahun, unit-unit pemerintah gencar menghabiskan anggaran tanpa didasari tujuan yang jelas untuk pembangunan daerah, sehingga banyak dijumpai penyimpangan pengelolaan keuangan daerah. Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Wibisono(2016) Dari hasil penelitiannya membuktikan Implementasi Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Indriani (2014) hasil daripenelitiannya membuktikan bahwa Implementasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan serta sistem pelaporan berpengaruh signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sistem Pelaporan Anggaran.

Haspiarti (2012) Dalam penelitiannya Menjelaskan bahwa implementasi anggaran dan Pertanggungjawaban anggaran sangat berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.Nina (2009) Dalam Penelitiannya menjelaskan bahwa terdapat pengaruh positif implementasi anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.Herawaty(2011) Membuktikan bahwa terdapat pengaruh sistem pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.Wahdatul (2016) Hasil penelitiannya membuktikan bahwa sistem pelaporan berpengaruh posistif signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah kabupaten Bandung.Anjarwati (2012) Meneliti bahwa hasil penelitiannya membuktikan sistem pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Pemerintah.Yulianti (2014) Dalam penelitiannya bahwa hasil penelitiannya membuktikan bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap

UNIVERSITAS BUNG HATTA

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.Susilowati (2014) Bahwa dalam penelitiannya menyatakan sistem pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.Wahyuni (2014) Bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Endrayani (2014) dari hasil penelitiannya bahwa pertanggungjawaban anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Agung (2010)Dalam penelitiannya dari hasil penelitiannya bahwa pertanggungjawaban anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah.

Penelitian ini merupakan modifikasi dari beberapa penelitian yang terdahulu yang membedakan penelitian ini dengan penelitian yangtelah ada adalah bahwa penelitian ini dilakukan pada tempat yang berbeda dan respoden yang digunakan berbeda.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, penulis mengidentifikasikan masalah yang akan menjadi pokok pemikiran dan pembahasan maka rumusan masalah dalam penelitian ini ialah :

1. Apakah terdapat pengaruh Implementasi anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah kota Padang Provinsi Sumatra Barat ?
2. Apakah terdapat pengaruh Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Padang Provinsi Sumatra Barat ?
3. Apakah terdapat pengaruh Pertanggungjawaban anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Padang Provinsi Sumatra Barat ?

UNIVERSITAS BUNG HATTA

1.3 Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dan infromasi mengenai implementasi anggaran, sistem pelaporan dan pertanggung jawaban terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kota padang provinsi sumatra barat. Sedangkan tujuan penelitian ialah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Implementasi Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Padang Provinsi Sumatra Barat
2. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Padang Provinsi Sumatra Barat
3. Untuk mengetahui pengaruh PertanggungJawaban terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Padang Provinsi Sumatra Barat

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis ini di harapkan memberikan kegunaan bagi :

1. Bagi Akademisi

   Penelitian ini di harapkan dapat memperdalam ilmu pengetahuan dan wawasan akuntansi sektor publik. Khususnya mengenai implementasi anggaran, sistem pelaporan dan pertanggung jawaban terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kota padang provinsi sumatra barat. Serta dapat memperoleh pengalaman yang berharga guna mempersiapkan diri untuk memasuki dunia kerja serta dapat sumber infromasi dan referensi bagi penelitian sejenis.

UNIVERSITAS BUNG HATTA

2. Bagi pemerintah

   Hasil penelitian ini di harapkan dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran dan masukan serta evaluasi kepada pemerintah daerah berupa saran-saran yang positif mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di kota padang.

1.5 Sistematika Penelitian

BAB I : PENDAHULUAN

Terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : TELAAH PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini terdiri atas rancangan penelitian, lokasi dan waktu penelitian, populasi dan sampel, variabel penelitian dan definisi Operasional variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data serta metode analisis.

BAB IV : ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan hasil penelitian dengan metode analisis data, uji kualitas data, uji asumsi klasik, pengujian hipotesis dan analisis regresi sederhana.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan, saran, dan keterbatasan penelitian

UNIVERSITAS BUNG HATTA