

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan reformasi pengelolaan keuangan di negara Indonesia dimulai pada saat dikeluarkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara telah banyak mengalami perubahan mendasar pada pengelolaan Keuangan Negara Indonesia. Perubahan yang mendasar terhadap publik yaitu penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) pada penyusunan anggaran pemerintahan (Nawastri dan Rohman, 2015). Anggaran berbasis kinerja menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara yang menjelaskan penyusunan rencana kinerja berdasarkan rencana kerja pemerintah untuk terwujudnya tujuan anggaran berbasis kinerja.

Undang-Undang No 17 tahun 2003 mengatur tentang Keuangan Negara yang menjelaskan tentang perencanaan kinerja dan penganggaran yang berorientasi pada satuan kinerja. Anggaran berbasis kinerja menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2003 mengatur tentang Keuangan Negara yang menjelaskan rencana kerja dan anggaran berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Anggaran berbasis kinerja menunjukkan bahwa tingkat prestasi kerja dapat membuat penganggaran di sektor publik lebih baik. Pemandagri No 13 tahun 2006 tentang Keuangan Daerah dimana pada proses penganggaran yang baik menjadikan dasar dalam dua penggunaan anggaran sehingga menjadikan informasi kinerja yang valid dan akurat dalam penyusunan laporan

keuangan. Penganggaran berbasis kinerja merupakan penganggaran dalam pengalokasian anggaran untuk mencapai hasil yang terukur.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem yang bertujuan untuk mengubah anggaran menjadi alat dalam memaksimalkan penggunaan anggaran dan dalam proses penggunaan informasi non-keuangan (Ciubotaru dan Hincu, 2016). Seperti yang telah ditegaskan dalam Al-Quran surat An-Nisa ayat 58, yang berbunyi:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

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.”

Penganggaran adalah rencana kegiatan yang memiliki peran penting dalam perencanaan, pengendalian dan pembuatan keputusan bagi manajer yang bertanggungjawab atas tercapainya tujuan yang dianggarkan. Anggaran dapat memberikan informasi yang akurat dan dapat mejadikan landasan untuk pengambilan keputusan yang terbaik. Dalam pemerintahan dengan sistem penganggaran tradisional penekanan dan tujuan bersifat *incrementalism dan line item* dengan pendekatan tersebut. Penganggaran dengan metode tradisional tidak efektif dalam penggunaan anggaran.

Hal tersebut menyebabkan anggaran tradisional tidak dijadikan tolak ukur

dalam pembuatan keputusan dan memonitor kinerja. Para manajer pembuat keputusan ditingkat mikro dan makro dengan menggunakan metode baru dengan mengalokasikan sumber daya secara optimal, transparansi anggaran, akuntabilitas penggunaan anggaran dan peningkatan kinerja manajer akan menjadi dasar yang baik untuk peningkatan efektivitas di organisasi sektor publik.

Model penganggaran berbasis kinerja bertujuan untuk membangun hubungan antara kebijakan pemerintah dan alokasi sumber daya anggaran dengan memperkenalkan Rencana Jangka Panjang Daerah (RJPD), Rencana Jangka Menengah Daerah (RJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam perencanaan di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategi yang merupakan rencana dalam periode 5 tahun dan rencana kerja untuk periode 1 tahun. Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja dilaksanakan dengan memperhatikan hubungan antara anggaran dan output dari penggunaan anggaran yang diharapkan.

Anggaran disusun berdasarkan indikator kinerja, target kinerja, standar pelayanan, analisis standar berjalan, standar beban kerja dan standar satuan harga. Dalam penyusunan anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, maka pemerintah harus mempunyai sasaran anggaran yang diterapkan pada aparatur pemerintahan. Provinsi D.I Yogyakarta terdiri dari 1 kota yaitu Yogyakarta serta terdapat 4 kabupaten meliputi Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunung Kidul. Peneliti memilih Kabupaten Bantul yang digunakan sebagai sampel penelitian. Peneliti tertarik untuk melakukan

penelitian di Kabupaten Bantul karena di Kabupaten Bantul memiliki 17 Kecamatan, 75 Desa, 933 Dusun.

Pada Pemkab Bantul terjadi defisit anggaran mencapai Rp 234,3 miliar atau sekitar 12,6% dari total usulan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2020 yang mencapai Rp 2,085 triliun serta total pendapatan sebesar Rp 1,851 triliun (BPK, 2019).

Tabel 1.1
Rancangan Pendapatan dan Belanja SKPD Kabupaten Bantul

PENDAPATAN DAN BELANJA	
Pada RAPBD Bantul 2020	
Pendapatan	Rp 1,851 triliun
Perbandingan dengan APBD 2019	Naik Rp 41,4 miliar (2,3%)
Belanja	Rp 2,085 triliun.
Perbandingan dengan APBD 2019	Turun Rp297,5 miliar (12,48%)
Rencana Target Sumber Pendapatan	
Pendapatan Asli Daerah	Rp 455,2 miliar.
Dana Perimbangan	Rp 1,054 triliun.
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	Rp 341,8 miliar.

Sumber berita: Harian Jogja, 02/11/2019, hal: 1

Dalam sisi pendapatan ditarget Rp 1,851 triliun meningkat Rp 41,4 miliar atau sekitar 2,3% dibanding APBD Mumi 2019. Pendapatan tersebut terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) direncanakan Rp 455,2 miliar; dana perimbangan Rp 1,054 triliun; serta lain-lain pendapatan daerah yang sah direncanakan Rp 341,8 miliar. Adapun untuk belanja ditargetkan Rp 2,085 triliun, turun Rp 297,5 miliar atau 12,48% ketimbang belanja di APBD 2019. Belanja terdiri dari belanja tidak langsung Rp 1,1 triliun dan belanja langsung Rp 978,9 miliar. Belanja langsung dialokasikan untuk

menunjang efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah terdiri dari belanja pegawai Rp 119,9 miliar; belanja barang dan jasa Rp 561,2 miliar; dan belanja modal Rp 296,6 miliar.

Sehingga untuk rencana tahun 2020 perlu adanya prioritas anggaran yang digunakan untuk melaksanakan aktivitas yang berhubungan dengan penggunaan anggaran. Ada beberapa faktor yang dapat meningkatkan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja seperti faktor kejelasan sasaran anggaran, faktor kualitas sumber daya manusia, faktor komitmen organisasi, faktor akuntabilitas, dan faktor transparansi.

Kejelasan sasaran anggaran merupakan tingkat bagaimana tujuan anggaran yang ditetapkan sesuai dan spesifik dengan tujuan anggaran yang dicapai atas pertanggungjawaban terhadap pencapaian sasaran anggaran tersebut. Sehingga dalam sasaran anggaran dapat dipertanggungjawabkan oleh mereka yang bertanggungjawab terhadap penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Fathia dan Anggraini, 2016). Penelitian yang dilakukan oleh Abdullah (2006), dan Fathia (2016) menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dapat berpengaruh positif terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja.

Kualitas sumber daya manusia dapat mempengaruhi kinerja dari aparatur pemerintahan dan menjadi pengukuran dari kinerja aparatur pemerintahan. Kualitas sumber daya manusia terdapat dua aspek yaitu aspek kualitas fisik dan aspek kualitas non fisik, yang menyangkut terhadap kemampuan bekerja, berfikir dan keterampilan lain (Sholihah *et al.*, 2016). Kualitas sumber daya manusia merupakan unsur yang

sangat penting dalam peningkatan pelayanan organisasi sektor publik.

Tujuan dari organisasi sektor publik memberikan pelayanan terhadap masyarakat, oleh karena itu dalam meningkatkan pelayanan masyarakat dibutuhkan sumber daya manusia yang baik. Sumber daya manusia yang baik dapat ditunjang dengan pendidikan dan keterampilan yang dimiliki perangkat daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Zarinah *et al.*, (2016), Nawastri (2015), dan Sholihah *et al.*, (2016) menemukan bukti empiris bahwa kualitas sumber daya manusia dapat berpengaruh positif terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja.

Komitmen organisasi adalah keadaan individu dalam organisasi dengan tujuan dan keinginan untuk mempertahankan keanggotaan dalam organisasi. Individu yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi dapat meningkatkan kualitas organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi sehingga dapat meningkatkan efektivitas anggaran berbasis kinerja. Penelitian yang dilakukan oleh Handayani (2017), Fika (2018), dan Hasan (2018) menyatakan bahwa komitmen organisasi memiliki pengaruh positif terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja.

Akuntabilitas merupakan prinsip *good governance* yaitu pertanggungjawaban pada proses penganggaran. Masyarakat mempunyai hak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana yang dibuat oleh pelaksana anggaran apabila dalam pengalokasian anggaran atau penggunaan anggaran tidak bersifat transparan. Akuntabilitas publik merupakan kewajiban untuk memberikan akuntabilitas laporan keuangan dan mengungkapkan kegiatan yang dilaksanakan dalam perencanaan dan pengalokasian anggaran (BZ dan Ardy, 2018).

Transparansi merupakan prinsip *good governance* yaitu kemudahan akses pada pembuatan laporan keuangan. Dalam pengalokasian anggaran aparatur pemerintah harus bersifat transparan sehingga masyarakat mempunyai hak diberi informasi perencanaan, pengalokasian, dan penyusunan laporan keuangan. Sehingga transparansi harus berjalan dengan kebutuhan akan suatu lembaga terkait informasi yang digunakan dalam mempengaruhi hak-hak individu. Pemerintahan daerah harus menyiapkan kebijakan yang jelas kepada masyarakat dalam memberikan informasi dari transparansi penggunaan anggaran pemerintah yang akurat. Transparansi yang diberikan oleh instansi pemerintah harus bersifat terbuka dan jujur kepada masyarakat agar masyarakat dapat ikut serta dalam pengawasan penggunaan anggaran. Sehingga masyarakat dapat menilai efektivitas anggaran berbasis kinerja sudah sesuai dengan ketentuan yang ada.

Dari kasus tersebut bahwa ada beberapa faktor yang dapat meningkatkan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja seperti faktor kejelasan sasaran anggaran, kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, akuntabilitas dan transparansi. Penelitian ini merupakan replikasi dari Nawastri dan Rohman (2015). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu di sampel dan waktu penelitian yang dilaksanakan. Penelitian sebelumnya meneliti di Kabupaten Grobogan sedangkan penelitian ini pada Kabupaten Bantul.

Penelitian sangat penting karena dengan penelitian ini dapat mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran, kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, akuntabilitas, dan transparansi terhadap efektivitas implementasi anggaran

berbasis kinerja. Sehingga dapat meningkatkan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja pada Pemerintahan Kabupaten Bantul. Penjelasan tersebut menjadi dasar peneliti ini yang menggunakan judul:

“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Kualitas Sumber Daya Manusia, Komitmen Organisasi, Akuntabilitas, dan Transparansi Terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil penjelasan dari latar belakang tersebut terdapat rumusan masalah dalam penelitian diantaranya:

1. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?
2. Apakah Kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?
3. Apakah Komitmen Organisasi berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?
4. Apakah Akuntabilitas berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?
5. Apakah Transparansi berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk menguji pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
2. Untuk menguji pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
3. Untuk menguji pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
4. Untuk menguji pengaruh Akuntabilitas terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
5. Untuk menguji pengaruh Transparansi terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan informasi bagi penelitian selanjutnya. Hal ini terkait dengan terbatasnya penelitian dibidang sektor publik di Indonesia tentang efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan tambahan informasi bagi Organisasi Perangkat Daerah dalam pengelolaan keuangan agar terciptanya anggaran berbasis kinerja dalam tercapainya visi dan misi pemerintahan daerah DIY khususnya Pemerintahan Kabupaten Bantul.