

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan.

Penyusunan APBN berbasis prestasi kerja atau kinerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah daerah dituntut lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategictelah selesai dilakukan. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Anggaran lah yang dapat menjadi alat ukur suatu instansi perusahaan.

Penganggaran yang ditunjukkan guna memenuhi kebutuhan masyarakat adalah penganggaran sector publik. Anggaran sektor publik tersebut membantu meningkatkan kebutuhan masyarakat seperti fasilitas fasilitas yg diberikan. Khususnya pada perusahaan BUMN. Menjamin masyarakat terlayani dengan baik. Anggaran sebuah perusahaan menjadi acuan atau arahan perusahaan tersebut dimasa yang akan datang.

Penggunaan anggaran dengan pendekatan kinerja memiliki beberapa keunggulan, antara lain adanya pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan merangsang partisipasi dan memotivasi unit kerja, pengalokasian dana secara optimal dengan didasarkan efisiensi unit kerja, dan menghindari pemborosan.

Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari siklus perencanaan, pelaksanaan, pelaporan/ pertanggungjawaban atas anggaran itu sendiri. Rencana strategis yang dituangkan dalam target tahunan pada akhirnya selalu dievaluasi dan diperbaiki terus menerus (Deputi IV Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan:2005).

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau disingkat dengan SAKIP tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mana didalamnya menyebutkan SAKIP merupakan rangkaian sistematis dari 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. Bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. 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. Dimana anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

Manajemen bertanggung jawab kepada masyarakat karena dana yang digunakan dalam penyediaan layanan berasal dari masyarakat baik secara langsung (diperoleh dengan mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri), maupun tidak langsung (melalui mekanisme perimbangan keuangan). Pola pertanggungjawaban pemerintah daerah sekarang ini lebih bersifat horisontal di mana pemerintah daerah bertanggung jawab baik terhadap DPRD maupun pada masyarakat luas (*dual horizontal accountability*). Namun demikian, pada kenyataannya sebagian besar pemerintah daerah lebih menitikberatkan pertanggungjawabannya kepada DPRD daripada masyarakat luas (Mardiasmo, 2003a).

Perkembangan akuntansi sector public semakin pesat seiring adanya kebijakan desentralisasi. Kebijakan ini telah mengubah sifat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara BUMN dengan pemerintah pusat, antara pemerintah dengan masyarakat, dan berbagai entitas lain dalam pemerintahan. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta melalui privatisasi (Mardiasmo, 2009). Secara teoritis, desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu; pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil pembangunan. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan *public* ke tingkat pemerintahan yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap (Shah, 1997) dalam Mardiasmo,2009.

Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) merupakan pendekatan sistem perencanaan penganggaran belanja negara yang menunjukkan secara jelas keterkaitan antara lokasi pendanaan dan kinerja yang diharapkan atas alokasi belanja tersebut, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja. PBK dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan *output* dan *outcome* yang jelas sesuai dengan prioritas nasional sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas (*tax payers*).

Monitoring dan evaluasi merupakan bagian dari *quality management*

process, dimana monitoring dan evaluasi berguna untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu program/kegiatan tetap berjalan sesuai dengan jalur yang semestinya. Secara lebih spesifik, manfaat dari adanya monitoring dan evaluasi adalah untuk mengetahui perkembangan realisasi pencapaian target anggaran dan kinerja, serta menilai apakah program/kegiatan tersebut berjalan dengan efektif dan efisien serta sebagai lesson learned PBK di tahun berikutnya.

Undang-Undang No. 32 dan No. 33 Tahun 2004 serta Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara telah menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran, disebutkan bahwa masalah yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kinerja karena penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja yang ingin dicapai.

Untuk dapat menyusun Anggaran Berbasis Kinerja terlebih dahulu harus disusun perencanaan strategik (Renstra). Penyusunan Renstra dilakukan secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan dan masyarakat. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolok ukur kinerja dan Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangundangan. Pengukuran kinerja (tolok ukur) digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah

daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa ABK. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan, peran Analisa Standar Biaya (ASB) sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang. 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 dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.

Dalam rangka untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dikeluarkan regulasi yang mengatur mengenai perubahan pengelolaan

keuangan daerah untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih, dan bertanggung jawab, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 (Inpres 7/1999) tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penerapan penganggaran berbasis kinerja yang terukur melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, dimulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Berbeda dengan penelitian yang dilaksanakan penulis, yaitu penerapan dari anggaran berbasis kinerja yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sampel penelitian adalah instansi pemerintahan PT.POS INDONESIA (Persero) Kota Bandung . Metode penelitian yang dilakukan berupa studi survei. Adapun yang menjadi alasan diambilnya instansi pemerintah PT. POS INDONESIA (Persero) sebagai objek penelitian karena penulis ingin mengetahui dan memahami sejauh mana pelaksanaan anggaran berbasis kinerja instansi pemerintahan pada PT. POS INDONESIA (Persero) kota Bandung dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah itu sendiri. Apakah telah sesuai dengan visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, sehingga dapat beroperasi secara ekonomis, efisien dan efektif.

Pentingnya dilakukan penelitian ini adalah untuk melihat fenomena yang terjadi dilingkungan pemerintah daerah, dimana pertanggung jawaban kinerja

pemerintah terhadap rencana dan program-program yang dijalankan untuk mensejahterakan masyarakat yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik masih kurang baik sehingga tidak tercapai sesuai target yang di inginkan .

Skripsi ini merupakan pengembangan atau replikasi dari beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, yang membedakan skripsi ini dengan penelitian yang telah ada adalah bahwa penelitian ini dilakukan pada tempat yang berbeda dan responden yang digunakanpun berbeda, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian yang kemudian hasilnya akan dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul :

“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja” (Studi Survei Pada Instansi Pemerintah PT. POS INDONESIA Persero Kota Bandung)”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, penulis mengidentifikasi masalah yang akan menjadi pokok pemikiran dan pembahasan adalah Apakah Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Perusahaan BUMN PT.POS INDONESIA (Persero) Kota Bandung?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah mengumpulkan data dari berbagai informasi yang terkait dengan Anggaran Berbasis Kinerja (*performance based budget*)

terhadap Akuntabilitas Kinerja pada perusahaan BUMN PT.POS INDONESIA (Persero) Kota Bandung yang kemudian akan diolah dan dianalisa untuk mencapai hasil yang diharapkan. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan Penerapan Anggaran berbasis Kinerja di Perusahaan BUMN PT.POS INDONESIA (Persero) Kota Bandung.
2. Untuk menjelaskan Akuntabilitas Kinerja di Perusahaan BUMN PT.POS INDONESIA (Persero) Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja di Perusahaan BUMN PT.POS INDONESIA (Persero) Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan akuntansi sektor publik, khususnya mengenai anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Kota Bandung, menambah wawasan dan menambah kemampuan diri.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Bandung untuk perbaikan kinerja pemerintah untuk kedepannya.

3. Bagi Pembaca

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi dan referensi bagi peneliti lainnya.

