BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberlakukan otonomi daerah berakibat pada terjadinya dinamika perkembangan dan perbaikan sistem keuangan serta akuntansi di pemerintahan daerah menuju pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Dinamika perkembangan tersebut ditunjukkan dengan adanya regulasi-regulasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat, seperti Undang-Undang (UU) 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU no. 32 dan 33 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, serta beberapa Undang-undang maupun aturan-aturan lain yang memang menjadi regulasi terhadap berbagai pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Keadaan tersebut mendorong perkembangan praktek dan teori pada bidang akuntansi sektor publik menjadi begitu pesat.

Pengelolaan keuangan dalam pembangunan baik di tingkat pusat ataupun tingkat daerah merupakan kunci penting dalam menunjang pelaksanaan pembangunan. Namun dalam hal ini sering terdapat masalah yang dapat menghambat lajunya pembangunan, tetapi seperti yang kita ketahui hambatan justru sering dialami oleh daerah, apalagi daerah-daerah yang kurang potensial, baik itu sumber daya alamnya maupun sumber daya manusianya.

Hambatan-hambatan dalam hal keuangan mulai sangat terasa pada saat terjadi penurunan penerimaan negara akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan yang berdampak pula pada penurunan pemberian subsidi dan pembiayaan proyek-proyek pemerintah di daerah oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, suatu daerah harus mampu menggali sumber-sumber potensi daerahnya untuk dapat membiayai anggaran belanja daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab merupakan konsekuensi dari tugas pokok pemerintah, pelaksanaan administrasi keuangan daerah merupakan salah satu unsur yang sangat penting di dalam penyelenggaraan pemerintah mengingat perkembangan volume kegiatan yang meningkat dari tahun ke tahun. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan lebih memahami dan memenuhi aspirasi masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan yang merupakan prasyarat keberhasilan pemerintah.

Pemberlakuan Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang no. 33 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan Tata Pemerintah dan Hubungan Keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan Anggaran Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *ouput* dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (PP no. 58 tahun 2005). Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu, dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun Kebijakan Umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Penyusunan Kebijakan Umum APBD pada dasarnya merupakan upaya pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJPD dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengantisipasi adanya perubahan lingkungan, pemerintah daerah perlu melakukan penjaringan aspirasi masyarakat untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004 tersebut membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *value for money*/*performance budgeting system* (anggaran kinerja). Sehubungan dengan hal tersebut maka penyelenggaraan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah

yang otonomi dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi di antaranya, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah yang dilaksanakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Fenomena pembangunan yang berkembang saat ini adalah terjadinya krisis di segala bidang dan adanya tuntutan ekonomi daerah serta korupsi, kolusi dan nepotisme; untuk terselenggaranya suatu pemerintah daerah yang baik sebagai upaya mewujudkan *good governance* yang ditandai adanya tiga pilar utama, yaitu: transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, untuk itu maka perlu adanya penerapan dan pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna.

Agar pemerintah daerah mampu menciptakan kesejahteraan bagi warganya, maka otonomi diberikan hendaknya kondusif bagi pembangunan itu sendiri, otonomi yang berwawasan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat memerlukan adanya pemahaman keterkaitan otonomi tersebut dengan kebutuhan masyarakat. Pemahaman akan kebutuhan masyarakat tersebut akan menjadikan landasan berfikir bagaimana mengoperasikan otonomi tersebut sehingga betul-betul mencapai sasaran yaitu meningkatkan taraf dan kualitas hidup masyarakat.

Sebagai perwujudan dari pelaksanaan otonomi daerah, salah satunya melalui Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat merupakan Dinas Teknis Daerah yang berada di bawah Kementrian Sosial dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Barat yang mempunyai tugas pokok merumuskan kebijakan operasional di bidang Kesejahteraan Sosial dan melaksanakan sebagian kewenangan dekonsentrasi yang dilimpahkan kepada Gubernur.

Berdasarkan latar belakang penelitian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang hasilnya dituangkan dalam skripsi yang berjudul **"Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat)".**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, penulis membuat identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat?
3. Bagaimana Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka maksud serta tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
2. Mengetahui Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.
3. Mengetahui Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan akan mempunyai kegunaan bagi semua pihak antara lain bagi:

1. Peneliti, menambah wawasan mengenai masalah Anggaran Berbasis Kinerja dan pengaruhnya dengan Efektivitas Realisasi Program pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat; serta pengajukan syarat untuk menempuh ujian sarjana Ekonomi Program Akuntansi pada Fakultas Ekonomi Universitas Widyatama.

2. Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat, menjadi bahan masukan dalam mengevaluasi Anggaran Berbasis Kinerja dan Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah.
3. Pembaca, sebagai informasi yang berguna mengenai informasi yang berkaitan dengan Anggaran Berbasis Kinerja khususnya dan Akuntansi Sektor Publik pada umumnya.

1.5 Kerangka Pemikiran

Otonomi daerah membawa perubahan mendasar bagi penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Pengelolaan keuangan berkaitan dengan persoalan pencarian dan penggunaan dana masyarakat yang harus dilakukan dengan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan *value for money*.

Pengelolaan keuangan salah satunya adalah anggaran, yang merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh para pimpinan unit kerja dalam melaksanakan kegiatan pada masa yang akan datang, agar terjamin dalam pelaksanaan anggaran khususnya dalam pelaksanaan daerah.

Anggaran juga merupakan titik fokus dari persekutuan antara proses perencanaan dan pengendalian. **Mardiasmo (2009:61)** mendefinisikan anggaran sebagai berikut: "Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran".

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan perencanaan yang dikembangkan untuk dapat mencapai suatu tujuan yang ingin dicapai dan sesuai dengan tanggung jawabnya kepada publik, sehingga anggaran berbasis kinerja dapat menjadi solusi untuk digunakan sebagai alat ukur dan tanggung jawab kinerja pemerintah.

Tujuan pembentukan Otonomi Daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah pelaksanaan pembangunan daerah dan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam pelaksanaan kegiatan khususnya pembangunan, pemerintah daerah menyediakan dananya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menetapkan APBD

sebagaimana dijelaskan dalam **Undang-Undang no. 33 tahun 2004** tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dinyatakan dalam pasal 1 butir (17): "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan Daerah".

Pemerintah daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai alat utama untuk menjalankan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab dan merupakan rencana operasional keuangan pemerintah daerah yang menggambarkan pengeluaran untuk kegiatan keseharian daerah dan proyek pembangunan daerah dalam satu anggaran tertentu dan sumber penerimaan daerah dari hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Daerah, dan hasil usaha lain yang sah guna untuk menutupi pengeluaran tersebut.

Berbagai variasi dari penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik, sehingga penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat ukur dan tanggung jawab kinerja pemerintah.

Anggaran kinerja akan dibuat berdasarkan Renstra (Rencana Strategi) yang telah disepakati bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD. Renstra akan menguraikan strategi dan prioritas program serta mencerminkan visi dan misi Walikota atau Bupati. Anggaran harus bisa merencanakan anggarannya berdasarkan tugas pokok dan fungsi, tingkat prioritas tiap pekerjaan, tujuan dan sasaran tertentu yang disertai dengan indikator penilaian yang jelas dan dapat diukur sehingga diukur dengan tingkat efisiensi dan efektivitas dari tiap jenis pelayanan. Dengan anggaran kinerja akan terlihat hubungan yang jelas antara *input*, *output*, dan *outcome* yang akan mendukung tercapainya sistem pemerintahan yang baik.

Menurut **Bastian (2006:329)** mendefinisikan kinerja sebagai berikut: "Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan,

misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi".

Pengukuran dan kinerja merupakan ukuran tentang apa yang dianggap penting oleh suatu organisasi dan seberapa baik kinerjanya. Sistem pengukuran kinerja yang baik dapat menggerakkan organisasi kearah yang positif, dan menghindari organisasi menyimpang jauh. Selanjutnya pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat perlu menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Pengukuran kinerja adalah suatu sasaran dan proses yang sistematis untuk mengumpulkan, menganalisa, dan menggunakan informasi serta menentukan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas pemerintah serta pencapaian sasaran. Pengukuran dan kinerja merupakan ukuran tentang apa yang dianggap penting oleh suatu organisasi dan seberapa baik kinerjanya. Sistem pengukuran kinerja yang baik dapat menggerakkan organisasi daerah kearah yang positif, dan menghindari organisasi menyimpang jauh.

Menurut hasil penelitian **Aimee & Carol (2004)**, dapat disimpulkan bahwa: *"This research confirms perceptions regarding the desirability and benefits of obtaining citizen input into city operations. When structured creatively, such as using multiple input mechanisms that touch a wide variety of residents, citizen participation does assist the council in performing their responsibilities to represent constituents and provide long term vision and policy guidance. However, the findings in these two midwestern cities do not allow one to make definitive conclusions regarding the extent to which participation has a direct impact on decision making or how well it aligns priorities in local government budgeting."*

Dari paparan di atas menunjukkan bahwa mekanisme input partisipasi warga negara mempunyai pengaruh langsung pada keputusan anggaran. Keuntungan penggunaan input warga negara ke dalam operasional kota bisa membantu dewan dalam menjalankan tanggung jawabnya untuk mewakili konstituen dan memberikan visi dan arahan kebijakan jangka panjang. Penelitian ini dilakukan di

dua kota yaitu Topeka dan Wichita, negara bagian Kansas. Dimana kedua kota tersebut telah melakukan uji coba mekanisme input dalam pengembangan penganggaran dengan menggunakan pendekatan partisipasi warga negara dalam proses penganggaran. Sebanyak 40 wawancara dilakukan, dengan 20 orang di setiap kota, yang terdiri dari: walikota, direktur penganggaran, kepala departemen dan pegawai, dan lima komunitas pengguna di setiap kota.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh **Sardjito dan Muthaher (2007)** pada Dinas Pemerintah Karisidenan Semarang menyatakan bahwa: "Terdapat pengaruh yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, yang ditunjukkan dengan nilai t hitung sebesar 2,054 dengan signifikasi sebesar 0,042 yang lebih kecil dari $\alpha = 0,05$. Semakin tinggi partisipasi penyusunan anggaran maka akan semakin meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah".

Selain itu juga penelitian sebelumnya untuk judul yang sama dapat dikembangkan sebagai berikut: **Nurtiani (2010)**, menyimpulkan bahwa, Anggaran Berbasis Kinerja Terbukti Berpengaruh Positif Terhadap Peningkatan Kinerja Aparatur pada Dinas Penyehatan Lingkungan dan Kebersihan Kota Cimahi. Persamaannya dengan penulis yaitu penelitian tentang anggaran sektor publik, sedangkan perbedaannya pada penulis yaitu studi kasus pada Pemerintah Daerah yaitu pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat sedangkan sebelumnya pada Dinas Penyehatan Lingkungan dan Kebersihan Kota Cimahi.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, penulis dapat menarik hipotesis sebagai berikut: **"Terdapat Pengaruh yang Positif antara Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah".**

1.6 Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif analisis dengan pendekatan studi kasus. Menurut **Nazir (2003:63)** metode penelitian deskriptif analisis dengan pendekatan studi kasus adalah: "Suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa pada masa sekarang."

Sedangkan penelitian dilakukan penulis dengan 2 (dua) teknik, yaitu:

1) Penelitian Lapangan (*Field Research*) yaitu, penelitian secara langsung terhadap objek penelitian dengan cara:
   a. Observasi, yaitu teknik pengumpulan dengan cara pengamatan secara langsung objek yang diteliti.
   b. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan dengan cara tanya jawab dengan pejabat dan staf perusahaan yang berwenang mengenai masalah yang diteliti.
   c. Kuesioner, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara membuat pertanyaan-pertanyaan yang diajukan penulis kepada pihak-pihak yang berhubungan dengan masalah yang dihasilkan.
2) Penelitian Literatur (*Literature Research*) yaitu, penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan literatur, catatan-catatan ilmiah, *website* yang dijadikan landasan teoritis untuk menjawab identifikasi masalah.

1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dan pengumpulan data yang dilakukan pada Kantor Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat Jalan Raya Cibabat no. 331 Cimahi, Jawa Barat 40522 - Indonesia. Telepon: 022-6643149; 6649557; 6633323. Fax: 022-6645535. Adapun waktu penelitian di mulai Bulan November 2011 sampai dengan Januari 2011.