

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak pertengahan tahun 1980 telah terjadi perubahan manajemen sektor publik. Perubahan tersebut telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah dengan pendekatan New Public Management. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting (ZBB)*, dan *Planning, Programing, and Budgeting System (PPBS)*, (Mardiasmo, 2002:78-79).

Pada dasarnya anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Lingkup sektor publik di Indonesia mengenal Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) di tingkat pusat maupun RAPBD ditingkat daerah. Pada pasal 1 UU 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, APBD diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Rancangan tersebut memuat pos-pos pendapatan belanja yang menjadi sasaran atau target yang hendak dicapai selama satu tahun.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membawa banyak perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara dan dalam pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi

kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan anggaran berbasis kinerja (ABK).

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan terpisahkan dalam proses penyempurnaan manajemen keuangan (anggaran negara), yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektifitas dari pelaksanaan kebijakan dan program (Maryati, 2013).

Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan bagian tak terpisahkan dalam proses penyempurnaan manajemen keuangan (anggaran negara), yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektifitas dari pelaksanaan kebijakan dan program. Hal itu bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yang berkaitan dengan kebijakan, perencanaan, penganggaran dan pelaksanaannya. Untuk mengatasi kelemahan dalam penganggaran dan pengelolaan keuangan, diperlukan penyempurnaan pada landasan kontitusional mengenai pengelolaan anggaran negara, perbaikan sistem penyusunan anggaran, pengelolaan yang transparan dan akuntabilitas

hingga peningkatan kualitas sumber daya manusia (Mubarak, 2007 dalam Izzaty, 2011).

Penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang sepertinya tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 (angka 6) tentang Keuangan Negara yang menyebutkan:

“....Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran disektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kinerja. Mengingat bahwa anggaran berbasis prestasi kinerja/hasil memerlukan kriteria dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sitem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah bersangkutan”.

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 membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut diatas membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Dalam kegiatan perencanaan dan penganggaran yang melibatkan seluruh unsur pelaksana yang ada di Satuan Kerja Perangkat Daerah

(SKPD) yang ada di Madura memerlukan perhatian yang serius bagi pimpinan satuan kerja seperangkat daerah dimana pemerintah kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan serta Sumenep dalam menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja belum maksimal, melihat masih banyak penyimpangan anggaran, Sekertaris Daerah Kabupaten Bangkalan, Jawa Timur, Edy Mulyono mengakui meskipun APBD Kabupaten Bangkalan 2016 mengalami kenaikan sebesar 1,24 persen atau sebesar Rp 2.097.362.593 dari APBD 2015 sebesar Rp 1,8 triliun namun masih terdapat devisit Rp 54 miliar.

Berbeda dengan Pemerintah Sampang dimana APBD Tahun 2016 sebesar Rp 1,3 triliun, jauh merosot tajam jika dibandingkan dengan nilai APBD 2015 yakni mencapai Rp 1,7 triliun. Merosotnya pagu APBD 2016 tersebut menunjukkan bahwa kinerja birograsi Pemerintah Kabupaten Sampang sangat buruk. Pemerintah Pamekasan, Sejumlah program satuan kerja perangkat daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten Pamekasan dimana dipastikan tidak terealisasi tahun ini. Pasalnya, APBD 2015 mengalami devisit Rp 39 miliar. Kabupaten Sumenep, sementara kekuatan belanja pada APBD 2015 sekitar Rp 2,01 triliun, yakni belanja tidak langsung sekitar Rp 1,27 triliun dan belanja langsung sekitar Rp 731, 94 miliar. Kalau dibandingkan dengan proyeksi pendapatan, ada devisit sekitar Rp 159, 40 miliar, “terang Kepala DPPKA, Carto kepada *Mata Sumenep*.

Kegagalan reformasi anggaran sering disebabkan karena pemahaman yang tidak cukup oleh pelaksana anggaran dan syarat-syarat reformasi yang harus dipenuhi dalam proses penganggaran (Achyani dan Cahya, 2011), dalam buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja yang diterbitkan Badan

Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tahun 2005 beberapa faktor keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
2. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus,
3. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang).
4. Penghargaan (*reward*) dan Sanksi (*punishment*) yang jelas
5. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Komitmen organisasi menjadi hal penting bagi sebuah organisasi apapun bentuknya, karena menunjukkan suatu daya dari seseorang dalam mengidentifikasi keterlibatannya dalam suatu bagian organisasi (*Mowday, et. al, 1979 dalam Trisnaningsih, 2003*). Oleh karena itu komitmen organisasi akan menimbulkan rasa ikut memiliki bagi karyawan terhadap organisasi. Sistem administrasi mempunyai tujuan untuk tercapainya efisiensi dan efektivitas dalam bidang organisasi baik dalam metode dan prosedur dan personalia, sehingga mampu menyusun program pembangunan dan benar-benar melaksanakan program pembangunan tersebut (*Maryati, 2013*).

Selain itu, hal yang paling penting dalam menghadapi implementasi perubahan sistem penganggaran adalah permasalahan kesiapan SDM. SDM harus terus dibenahi sehingga selalu siap menghadapi perubahan khususnya dalam proses penganggaran dalam rangka peningkatan kinerja instansi pemerintah. Peningkatan kompetensi dibidang penganggaran juga dapat dilaksanakan secara terkoordinasi dalam satu atap sehingga efisien dan efektif (*Mauritz, 2008 dalam Izzaty, 2011*). Jadi sumber daya manusia yang akan

menentukan faktor-faktor lain seperti komitmen, penyempurnaan administrasi, reward dan punishment, serta keinginan kuat untuk berhasil.

Reward merupakan salah satu metode untuk memotivasi seseorang untuk melakukan kebaikan dan meningkatkan prestasinya. *Reward* juga dapat diartikan adalah sebuah bentuk apresiasi kepada suatu prestasi tertentu yang diberikan, baik oleh dan dari perorangan ataupun suatu lembaga yang biasanya dalam bentuk material atau ucapan (<http://ahmadcirebon.blogspot.com>).

Dalam hal implementasi anggaran berbasis kinerja, perlu dijaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran dan pemberian reward serta punishment bagi organisasi yang tidak konsisten dan tidak berhasil menerapkan sistem anggaran kinerja ini, akan membuat organisasi tersebut semakin mengacu diri untuk memperbaiki kekurangan dan kelemahan yang dimiliki oleh organisasinya dalam menerapkan sistem ini (Syarifah, 2013).

Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa *reward* dan *punishment* sama-sama dibutuhkan dalam memotivasi seseorang termasuk dalam memotivasi para pegawai dalam meningkatkan kinerjanya. Keduanya merupakan reaksi dari seorang pimpinan terhadap kinerja dan produktivitas yang telah ditunjukkan oleh bawahannya, hukuman untuk perbuatan jahat dan reward untuk perbuatan baik. Melihat dari fungsinya itu, seolah keduanya berlawanan, tetapi pada hakikatnya sama-sama bertujuan agar seseorang menjadi lebih baik termasuk dalam memotivasi para pegawai dalam bekerja.

Rolly, (2013) telah melakukan penelitian tentang penyusunan APBD berbasis kinerja. Hasil dari pengujian hipotesis didalam penelitian Rolly, (2013) dengan hasil bahwa penyempurnaan sistem administrasi tidak ada pengaruh

terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Syarifah, dkk (2013) juga telah melakukan penelitian tentang Pengaruh Kepemimpinan, Komitmen Organisasi, Kualitas Sumber Daya, *Reward* dan *Punishment* Terhadap Anggaran Berbasis Kinerja dengan hasil bahwa komitmen organisasi tidak ada pengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

Penelitian mengenai Pengaruh Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi, Kualitas Sumber Daya, *Reward*, Dan *Punishment* Terhadap Anggaran Berbasis Kinerja yang dilakukan oleh Fitrih, dkk (2013) yang menyatakan bahwa komitmen organisasi tidak berpengaruh signifikan terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja. Hasil tersebut kontras dengan penelitian yang dilakukan oleh Sembiring (2009) dimana penelitian tersebut sama-sama menunjukkan hasil bahwa komitmen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

Selain itu kedua penelitian tersebut menunjukkan hasil yang berbeda terkait sanksi (*punishment*), dalam penelitian Fitrih, dkk (2013) menyatakan bahwa sanksi (*punishment*) tidak berpengaruh terhadap anggaran berbasis kinerja. Sedangkan penelitian yang dilakukan Sembiring (2009) menyatakan bahwa sanksi berpengaruh terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja. Berdasarkan penelitian terdahulu yang menunjukkan inkonsistensi hasil dan disamping itu sebelumnya belum pernah dilakukan penelitian mengenai Faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD berbasis kinerja tersebut di Pemerintah Kabupaten Madura maka penelitian terkait perlu dilakukan. Penelitian ini merupakan replikasi penelitian yang dilakukan oleh Sembiring (2009). Berdasarkan penelitian terdahulu, maka peneliti menggunakan komitmen

organisasi, Penyempurnaan sistem administrasi, sumberdaya, penghargaan dan sanksi (*punishment*) sebagai variabel dalam penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

- 1) Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
- 2) Apakah penyempurnaan sistem adminidtrasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
- 3) Apakah sumberdaya berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
- 4) Apakah penghargaan berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
- 5) Apakah sanksi berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
- 6) Apakah komitmen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumberdaya, penghargaan, dan sanksi secara bersama-sama (simultan) berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk memberikan bukti empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
- 2) Untuk memberikan bukti empiris pengaruh penyempurnaan sistem administrasi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

- 3) Untuk memberikan bukti empiris pengaruh sumberdaya terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
- 4) Untuk memberikan bukti empiris pengaruh penghargaan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
- 5) Untuk memberikan bukti empiris sanksi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
- 6) Untuk memberikan bukti empiris pengaruh komitmen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumberdaya, penghargaan, dan sanksi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah, penelitian ini dapat sebagai bahan informasi tambahan, atau masukan dan sebagai bahan pertimbangan pejabat pemerintah daerah baik eksekutif maupun legislatif untuk melakukan penyempurnaan dan perbaikan penyusunan anggaran.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat memperkaya hasil penelitian dan referensi bagi para akademisi sebagai sarana pengembangan bidang anggaran berbasis kinerja, perencanaan program dan kegiatan.