

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pemberlakuan 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 Daerah, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dengan tekanan pada peningkatan pengawasan terhadap jalannya 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. Hambatan yang justru sering dialami oleh setiap daerah yaitu kurangnya potensial, baik itu sumber daya alamnya maupun sumber daya manusianya.

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.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004, 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 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 (NKRI).

Anggaran sektor publik merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Anggaran digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan instansi pemerintah yang menunjukkan bagaimana tahap perencanaan dilaksanakan. Anggaran menggambarkan standar efektivitas dan efisiensi karena memuat suatu set keluaran yang diinginkan.

Proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* merupakan bagian dari *good governance*. Terselenggaranya suatu pemerintah daerah yang baik sebagai upaya *good governance* ditunjukkan dengan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas suatu instansi pemerintah yang merupakan suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan masalah instansi yang bersangkutan.

Penerapan dan pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sangat diperlukan sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil. Pembangunan akan kebutuhan masyarakat akan menjadikan landasan berpikir bagaimana mengoperasikan otonomi sehingga betul-betul mencapai sasaran yaitu meningkatkan taraf dan kualitas hidup masyarakat.

Sebagai perwujudan dari pelaksanaan otonomi daerah, salah satunya melalui Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang telah menerapkan anggaran berbasis kinerja. Sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja, sistem penganggaran yang digunakan adalah sistem tradisional atau *item line budget* (Halim dan Kusufi, 2016:70). Cara penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih di titik beratkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggungjawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolak ukur keberhasilan hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal.

Dalam perkembangannya, muncullah sistematika anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil. Anggaran kinerja mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini. Dan yang ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun dan didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dengan penggunaan biaya yang efisien dan efektif.

Berbeda dengan penganggaran dengan pendekatan tradisional, penganggaran dengan pendekatan kinerja ini disusun dengan orientasi output. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan

perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Sehubungan mengenai anggaran berbasis kinerja, penulis ingin meneliti lebih dalam mengenai implementasi dari anggaran berbasis kinerja terhadap pertanggungjawaban laporan keuangan. Laporan keuangan harus dipertanggungjawabkan selama satu periode disusun dan disajikan berdasarkan prinsip-prinsip Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang merupakan persyaratan dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah, agar informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna.

Apabila informasi yang terdapat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) memenuhi kriteria karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yakni relevan, andal, dapat dibandingkan serta dapat dipahami, berarti pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang berkualitas menunjukkan bahwa Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku pejabat yang bertanggungjawab sesuai dengan wewenang yang telah dilimpahkan kepadanya sehubungan dengan integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang tercermin dalam Laporan Pertanggungjawaban (LPJ).

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintah yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintah NKRI berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk itulah Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Undang-Undang ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota (Pemda DKI) merupakan pemerintah daerah yang terbagi dalam 5 (lima) wilayah Kota Administrasi yaitu Kota Administrasi Jakarta Pusat, Kota Administrasi Jakarta Utara, Kota Administrasi Jakarta Timur, Kota Administrasi Jakarta Selatan, dan Kota Administrasi Jakarta Barat, serta 1 (satu) Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu. Dan dengan adanya status otonomi daerah ini, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta serta kota administrasi dan kabupaten yang ada di dalamnya memperoleh hak-hak khusus yang tidak diperoleh oleh daerah lainnya. Salah satu hak tersebut adalah hak untuk mengatur dan mengelola keuangan daerah sepenuhnya dengan alokasi dana yang besar serta pembagian porsi kekayaan daerah yang lebih besar dimiliki oleh daerah dibandingkan dengan pusat.

Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) DKI Jakarta, Heru Budi Hartono (BeritaSatu.com) menyebutkan, salah satu indikator penilaian terhadap kinerja suatu daerah adalah bagaimana mereka mampu menyerap anggaran yang sudah dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DKI Jakarta 2014 dan 2015. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun ini mengalokasikan APBD DKI Jakarta sebesar Rp 73,08 triliun, dengan penyerapan APBD mencapai 68%. Realisasi penyerapan anggaran tahun ini lebih baik dibandingkan penyerapan anggaran tahun 2014 dengan periode yang sama. Tahun lalu, penyerapan anggaran mencapai 54,24% atau sekitar Rp 39,5 triliun dari total nilai APBD DKI 2014 sebesar Rp 72,9 triliun. Meningkatnya persentase (%) penyerapan APBD DKI Jakarta 2015 tidak terlepas dari tercapainya belanja Pegawai Negeri Sipil (PNS) DKI Jakarta yang mencapai 88,76% atau sekitar Rp 17,3 triliun, belanja barang mencapai 64,76% atau Rp 10,6 triliun, belanja hibah mencapai 96,2%, belanja bantuan keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota 99,5%, serta belanja bantuan sosial Pemerintah Provinsi DKI yang hampir mencapai target yakni 99,96%.

Dari rincian penyerapan APBD DKI Jakarta 2015, dapat dilihat bahwa keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai suatu tujuan dapat dibidang sangat tergantung oleh kinerja pegawainya. Kinerja yang baik akan sangat berpengaruh pada baik atau buruknya kegiatan yang sedang dijalankan agar sesuai dengan harapan dan berpengaruh terhadap laporan keuangan yang akan dipertanggungjawabkan.

Adapun yang menjadi alasan diambilnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ini sebagai objek penelitian karena penulis ingin mengetahui dan memahami sejauh mana penerapan anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang sedang mengalami perkembangan dalam pembangunannya dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap pertanggungjawaban laporan keuangan. Apakah telah sesuai dengan visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sehingga dapat beroperasi secara efisien dan efektif.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, maka penulis mencoba mengangkat judul penelitian : **“Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Pertanggungjawaban Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2014 dan 2015”**.

## **1.2 Perumusan Masalah Pokok Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang menjadi fokus pembahasan penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta?
2. Bagaimana Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta?
3. Bagaimana Pelaporan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan spesifikasi masalah pokok penelitian tersebut diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan, yaitu:

1. Untuk mengetahui Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta;
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta;
3. Untuk mengetahui Pelaporan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

a. Bagi Peneliti

Menambah ilmu pengetahuan dan pengalaman meneliti dalam mengetahui penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap pertanggungjawaban laporan keuangan Pemerintah.

b. Bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Penelitian ini dapat menjadi bahan informasi dan sebagai tambahan bahan referensi juga perbaikan penyusunan anggaran berbasis kinerja di masa yang akan datang.

c. Bagi Masyarakat

Sebagai bahan pertimbangan dan masukan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berminat dengan pembahasan mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja di Indonesia.