

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Perkembangan reformasi sektor publik yang begitu dinamis saat ini tidak dapat dilepaskan dari tuntutan masyarakat yang melihat secara kritis buruknya kinerja pemerintah dalam mengelola sumber daya publik. Perubahan suatu sistem politik, sosial, dan kemasyarakatan serta ekonomi yang dibawa oleh arus reformasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Tuntutan ini telah mempengaruhi dan memaksa pemerintah melakukan perubahan paradigma dan perubahan organisasional yang lebih menekankan pada prinsip efisiensi, efektivitas, dan berorientasi pada hasil sehingga diharapkan informasi sektor publik dapat meraih kepercayaan dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Agenda-agenda reformasi terhadap tuntutan perubahan organisasional kemudian menciptakan sejumlah prinsip atau doktrin tata kelola pemerintahan seperti terangkum dalam prinsip *reinventing government* (Osborne dan Gaebler, 1993). Beberapa agenda perubahan yang mengacu pada prinsip-prinsip tersebut diantaranya adalah pemerintah berpicu pada misi (*mission-driven government*), pemerintah berorientasi pada hasil (*result-oriented government*), pemerintah berpicu pada pelanggan (*customer-driven government*), standar atau ukuran kinerja yang jelas, tingkat pelayanan yang diinginkan. Seperti yang telah dilakukan di Amerika Serikat pada awal mula mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja yaitu dengan dibentuknya Komisi Hoover pada tahun 1949 untuk mendukung konsep anggaran berbasis kinerja hingga diberlakukannya GPRA (*Government Performance and Result Act*) tahun 1993, sehingga reformasi anggaran telah berusaha merubah penekanan anggaran dari pengendalian belanja *line item* kepada alokasi sumber daya berdasarkan tujuan program dan ukuran-ukuran hasil. Hal ini seperti yang tercantum pada *General Accounting Office* (GAO)

Anggaran berbasis kinerja di Indonesia telah diperkenalkan dalam Undang-Undang no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjelaskan bahwa rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai atau berbasis kinerja. Penjelasan undang-undang tersebut menguraikan bahwa anggaran berbasis prestasi kerja merupakan upaya untuk memperbaiki proses penganggaran di sektor publik. Dengan disahkannya Undang-Undang no. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara. Pemerintah bersama DPR kemudian mengesahkan juga Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang no.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dikeluarkannya kedua Undang-Undang tersebut telah merubah paradigma pembangunan di daerah, terkait perubahan sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah. Kemudian, perubahan dalam sistem penganggaran sesuai Kepmendagri No.29 tahun 2002 yang sekarang telah direvisi dengan dikeluarkannya Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah adalah implementasi penganggaran berbasis kinerja sebagai model partisipasi (Bastian, 2006).

Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga/perangkat daerah perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan anggaran rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga/perangkat daerah (RKA-SKPD). Penyusunan rencana kerja dan anggaran tersebut memenuhi kebutuhan akan berbasis kinerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja negara/lembaga/perangkat daerah.

Beberapa penelitian terdahulu yang meneliti tentang pengimplementasian anggaran berbasis kinerja di Amerika Serikat belum menunjukkan hasil yang menggembirakan dan memiliki persepsi yang beragam. Willoughby dan Melkers (2000) yang meneliti persepsi para penganggar (*budgeter*) di 49 negara bagian Amerika Serikat terhadap efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja, menemukan bahwa secara keseluruhan pengimplementasian anggaran berbasis kinerja baru sampai pada taraf yang lumayan efektif dalam memperbaiki hasil program lembaga, pengambilan

keputusan dalam pemerintah, dan koordinasi antara eksekutif dan legislatif. Dampak anggaran berbasis kinerja pada kinerja fiskal juga belum menunjukkan hasil yang signifikan. Crain dan O'Roark (2004) menemukan bahwa kehadiran anggaran berbasis kinerja baru dapat mengurangi belanja total negara bagian, setidaknya sebesar 1,3% bagian pendapatan negara bagian, dan 2% per kapita.

Terlepas dari beberapa penelitian tersebut, pengimplementasian anggaran berbasis kinerja dalam sejumlah hal telah menunjukkan dampak yang positif. Pemberian informasi kinerja dalam proses anggaran walaupun tidak mentransformasi proses keputusan, tetapi menambah nilai pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan (Broom 1995), Sebagai sebuah konfirmasi anggaran berbasis kinerja memiliki potensi untuk mendukung pengambilan keputusan berinformasi, akibatnya pengambilan keputusan menjadi lebih akurat (Willoughby dan Melkers, 2001). Terkait dengan aspek rasional, penelitian yang dilakukan oleh Julnez dan Holzer (2001) tentang utilisasi kinerja pada organisasi publik yang melibatkan tahap adopsi dan implementasi. penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kebijakan adopsi dalam utilisasi ukuran kinerja dipengaruhi oleh aspek rasional yang meliputi faktor sumber daya, informasi, orientasi tujuan organisasi publik.

Penelitian pengimplementasian anggaran berbasis kinerja yang dilakukan di Indonesia oleh Asmadewa (2006) menemukan bukti bahwa faktor sumber daya dan informasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pengimplementasian anggaran berbasis kinerja di pemerintah pusat, namun temuan inipun tidak dapat diartikan bahwa pendekatan anggaran ini telah merubah proses penganggaran menjadi lebih rasional karena faktor sumber daya dan informasi lebih merupakan aspek formal dalam proses penganggaran.

Dengan mempertimbangkan kelemahan dan kelebihan anggaran berbasis kinerja dan perkembangan yang masih beragam dan belum menggembirakan sejauh ini, maka evaluasi atas status pengimplementasian anggaran berbasis kinerja yang telah dicapai pemerintah daerah saat ini penting untuk diteliti, Apakah perubahan pendekatan anggaran ini efektif dijalankan atau hanya menjadi aksi simbolis yang terjebak pada formalitas penyusunan anggaran dan pada akhirnya berujung pada kegagalan reformasi.

Hal ini merupakan upaya untuk menjaga momentum perubahan ini agar selalu pada jalur yang tepat (Bastian, 2006). Karenanya, penelitian ini akan meneliti status perkembangan atau efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah dari perspektif teori organisasi yang melihat perubahan dalam pendekatan anggaran sebagai perubahan organisasional.

Penganggaran dalam akuntansi sektor publik merupakan bagian dari proses perencanaan dan pengendalian manajerial organisasi sektor publik. Penganggaran yang baik akan memberikan dasar bagi pengukuran kinerja, menghasilkan informasi kinerja yang valid dan akurat, sehingga dapat digunakan sebagai bahan penyusunan laporan kinerja untuk pengendalian. Keberhasilan proses perencanaan dan pengendalian dalam praktiknya tidak hanya ditentukan oleh faktor teknis (menganggarkan dengan benar) tetapi juga sangat ditentukan oleh dinamika sosial organisasi yang terjadi saat ini (Asmadewa, 2006). Karena itu, cukup beralasan jika perspektif organisasi digunakan untuk meneliti pengimplementasian berbasis kinerja.

Dilihat dari sudut pandang rasional, efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja merupakan isu teknis. Sistem pengukuran kinerja yang dilandasi oleh konsep *value for money*, dan anggaran yang berorientasi pada hasil menekankan suatu pemikiran logis dan rasional dalam mengelola suatu perubahan dalam suatu organisasi. Organisasi kemudian dapat dimodifikasi dengan mengaplikasikan perencanaan rasional berdasarkan saintifik untuk mencapai efisiensi keseluruhan organisasi (Gouldner, 1986; dalam Julnez dan Holzer, 2001). Berdasarkan literatur dan penelitian sebelumnya, penelitian sekarang ini akan menghubungkan aspek rasional terhadap efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja. Faktor-faktor yang diduga mempengaruhi proses pengimplementasian meliputi sumber daya, informasi, orientasi tujuan, pengembangan sistem pengukuran kinerja, dan kesulitan penentuan indikator kerja

Penelitian ini akan menanyakan persepsi para pejabat (penganggar) pada lembaga/instansi di lingkup pemerintah kabupaten Surakarta tentang sejauh mana efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja di unit organisasi mereka dan sikap mereka terhadap faktor-faktor rasional (sumber daya, informasi, orientasi tujuan)

yang mempengaruhi efektivitas pengimplementasian tersebut merupakan hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

## **B. PERMASALAHAN**

Berdasar latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- Bagaimanakah aspek rasional (*sumber daya, informasi, orientasi tujuan*) dalam mempengaruhi efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja ?