

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Otonomi daerah di Negara Indonesia yang dicanangkan dan diberlakukan Pemerintah pusat pada 1 Januari 2001 sebagaimana di atur dalam Undang Undang No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, pemerataan wilayah daerah serta meningkatkan daya saing daerah.

Pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk mengelola pemerintahannya masing-masing dan sangat sedikit adanya intervensi dari pemerintah pusat. Selain itu, pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan lebih besar untuk mengelola dan menangani wilayah daerahnya, termasuk manajemen keuangan sehingga mampu meningkatkan kreativitas dalam mengembangkan potensi daerahnya (Samekto, 2012). Kewenangan penuh yang diberikan pemerintah daerah bukan berarti pemerintah daerah bisa menggunakan sumber keuangan dengan sembarangan, tetapi harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan kepada masyarakat dan pemerintah pusat yang telah memberikan dana perimbangan kepada seluruh daerah di Indonesia (Bastari, 2004).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu perencanaan anggaran yang disusun oleh pemerintah pusat dan sedangkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perencanaan anggaran yang disusun oleh pemerintah daerah, yang juga disebut organisasi sektor publik untuk melaksanakan pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia selama satu periode anggaran. Khusus APBD, dialokasikan untuk pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pada alokasi tersebut, salah satunya ialah untuk bantuan sosial serta pelayanan-pelayanan publik yang akan disalurkan ke warga masyarakat demi memajukan tingkat kemakmuran negara melalui belanja daerah.

Direktorat Jenderal Anggaran, (2006), mengungkapkan bahwa sistem penganggaran yang baik yaitu anggaran yang dapat menyesuaikan dan menyeimbangkan antara pendapatan dengan pengeluaran, atau lebih efisien dengan pendapatan lebih besar daripada pengeluaran lebih besar yang terjadi dalam satu tahun periode anggaran. Selain itu, jumlah nominal dalam anggaran tersebut dapat menjadikan kebutuhan masyarakat lebih penting daripada kebutuhan dan kepentingan golongan, serta jumlah nominal tersebut bukan suatu anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan tidak penting dalam satu tahun periode anggaran tersebut serta dapat dipertanggungjawabkan secara akuntanble, transparan dan efisien.

Menurut (Bastian, 2006:167). penganggaran yang digunakan pemerintahan Indonesia pertama kali adalah metode tradisional atau *item line budget*, yaitu menetapkan anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau yang sedang berjalan, yang mana melalui pendekatan ini,

analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Tidak tersedianya informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang adalah akibat dari tidak adanya analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan suatu program. unit mana atau siapa yang mendapat berapa seringkali didasarkan pada catatan sejarah semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi. Selain itu, metode tersebut terkait dengan penggunaan 'kemampuan menghabiskan anggaran' sebagai tolak ukur keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa adanya keterkaitan dengan hasil dan kualitasnya.

Menurut Anugerahani (2013), tolak ukur keberhasilan anggaran tradisional hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Hal ini berimplikasi pada pengendalian penyusunan anggaran daerah menjadi lebih penting dibandingkan dengan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran daerah tersebut. Kondisi ini menggambarkan bahwa pengelolaan anggaran masih menyimpan sejumlah kerawanan sehingga mendorong terjadinya kebocoran atau korupsi dalam pelaksanaannya.

Pemerintah berupaya mengganti metode penganggaran, yaitu dengan pendekatan *Performance Based Budgeting*, yang mana sistem penganggarannya berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi. *Performance Based Budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai

output measurement sebagai tolak ukur kinerja organisasi. Dengan kata lain, *Performance Based Budgeting* adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan kerja dan *unit cost* dari setiap kegiatan yang terstruktur, yang diawali dengan pencapaian tujuan, program dan didasari oleh pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen (Bastian, 2006: 171 -172).

Kondisi ini didukung dengan adanya reformasi yang terlihat dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang membawa kondisi baru dalam sistem tata pemerintahan Indonesia. Undang-undang tersebut menggantikan sistem pemerintahan sentralistik dan tertutup menjadi sistem pemerintahan desentralisasi, akuntabel dan transparan.

Berlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 dunia akuntansi mulai diperkenalkan dalam sistem manajemen keuangan daerah. Secara beruntun, pemerintah dalam rangka reformasi manajemen keuangan daerah mengeluarkan Peraturan Pemerintah diantaranya PP Nomor 105 Tahun 2000 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sekaligus memberlakukan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pendekatan kinerja. Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran, sebagai

berikut : (1).Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, (2).Penerapan panganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan (3).Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance based budget*).

Undang-Undang Nomor 17 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. APBD berbasis kinerja yang disusun oleh pemda harus didasarkan pada SPM (Standar Pelayanan Minimal) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Untuk dapat membuat APBD berbasis kinerja pemda harus memiliki perencanaan stratejik (Renstra). Renstra disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemda akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam APBD (Yasin, 2007). Diterapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tersebut, diharapkan dapat mendorong tercapainya misi pengelolaan keuangan daerah, yaitu (1) efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, (2) meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, dan (3) partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah.

Anggaran berbasis kinerja juga menandakan penggunaan dana yang tersedia dengan seoptimal mungkin untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi masyarakat. Pengendalian efektivitas dan efisiensi anggaran tersebut dapat tercapai dengan memperhatikan penetapan tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat yang jelas, serta kejelasan indikator kinerja.

Oleh karena itu, untuk memotivasi pelaksana (pemda) berperilaku efisien dan efektif, diperlukan penetapan prioritas kegiatan, penghitungan beban kerja, dan penetapan harga satuan yang rasional. (Suprasto H, 2006).

Sistem anggaran berbasis kinerja mengharuskan pemerintah daerah untuk mencantumkan indikator-indikator yang akan menjadi acuan untuk meningkatkan kinerja sehingga apa yang diharapkan dari pelaksanaan anggaran ini dapat tercapai. Adapun indikator yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan anggaran ini adalah indikator masukan (*input*), indikator keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*). Ketiga indikator yang dicantumkan harus dapat diukur hasilnya bukan pada seberapa banyak dana yang telah dikeluarkan tetapi berdasarkan kinerja yang telah dihasilkan, seperti yang dijelaskan dalam PP nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Satyaningsih dkk., 2014).

Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah, antara lain: total belanja, belanja bantuan sosial, belanja modal, dan PAD (Ritonga dan Alam, 2010; Sasana, 2011; Kurniawan dkk, 2012; Mirza, 2012) Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah adalah total belanja, dimana pengertian total belanja adalah salah satu pengeluaran pemerintah yang terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung meliputi (1) belanja pegawai, (2) belanja barang dan jasa, dan (3) belanja modal. Sedangkan Belanja tidak langsung meliputi (1) belanja pegawai, (2) belanja bunga, (3) belanja subsidi, (4) belanja hibah, (5) belanja bantuan sosial, (6)

belanja bagi hasil kepada propinsi/kabupaten dan pemerintah desa, (7) belanja bantuan keuangan kepada propinsi/kabupaten dan pemerintah desa, dan (8) belanja tidak terduga (Badan Pusat Statistik, 2010). Menurut Kurniawan dkk (2012) bentuk pengeluaran pemerintah berupa alokasi total belanja untuk penyediaan berbagai sarana dan prasarana fasilitas publik yang dapat menjadi aset tetap daerah, mempunyai nilai manfaat lebih satu tahun, dan diharapkan dapat menjadi modal penunjang terlaksananya berbagai aktivitas ekonomi masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Sasana (2011) menyatakan bahwa, Pendapatan Asli Daerah berhubungan positif tetapi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap total belanja. Semakin besar kemampuan daerah dalam mengumpulkan PAD belum tentu semakin longgar alokasi total belanja, karena alokasi total belanja ke sektor riil (pembangunan sarana dan prasarana publik) perlu ditingkatkan sehingga meningkatkan PAD melalui pajak dan retribusi.

Faktor yang kedua adalah belanja bantuan sosial. Menurut PMK No. 81/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada K/L dan PMK No. 214/2013 tentang Bagan Akun Standar, Bantuan Sosial didefinisikan sebagai "Pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat". Ritonga dan Alam (2010) menyatakan dalam penelitiannya bahwa belanja bantuan sosial dalam APBD dialokasikan tidak berdasarkan tolok ukur kinerja dan target kinerja, maka penentuan besaran/jumlah anggarannya bahkan cenderung "subjektif". Hal itu menyebabkan

pengalokasiannya anggarannya lebih karena *discretionary power* yang dimiliki oleh kepala daerah yang akan mencalonkan kembali pada pemilu pada untuk daerah incumbent. Kebijakan tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip anggaran sektor publik (Mardiasmo, 2002).

Faktor yang ketiga adalah belanja modal. Belanja modal adalah komponen belanja langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan *output* berupa aset tetap. Dalam pemanfaatan aset tetap yang dihasilkan tersebut, ada yang bersentuhan langsung dengan pelayanan publik atau dipakai oleh masyarakat (seperti jalan, trotoar, jembatan, gedung olah raga, rambu lalu lintas, dan halte) dan ada yang tidak langsung dimanfaatkan oleh publik (seperti gedung kantor pemerintahan). Dalam perspektif kebijakan publik, sebagian besar belanja modal berhubungan dengan pelayanan publik, sehingga pada setiap anggaran tahunan jumlahnya semestinya relatif besar (Syukriy, 2013). Mirza (2012) mengemukakan bahwa belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Dengan adanya peningkatan pada alokasi belanja modal maka akan mempengaruhi indeks pembangunan manusia melalui pembangunan pelayanan publik yang dimanfaatkan oleh masyarakat.

Faktor yang keempat adalah PAD. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan asli daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang

diberikan oleh pendapatan asli daerah terhadap APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh pendapatan asli daerah terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 6, sumber-sumber PAD terdiri dari: (1) pajak daerah, (2) retribusi daerah, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan (4) lain-lain PAD yang sah. Menurut Ardiansyah dkk, (2014) Semakin besar kemampuan PAD dalam membiayai belanja modal akan dapat meningkatkan IPM pada alokasi belanja modal akan mempengaruhi indeks pembangunan manusia melalui pembangunan pelayan publik yang dimanfaatkan oleh masyarakat Acuan yang digunakan penulis untuk melakukan penelitian ini adalah (1) Ardiansyah dkk , (2) Penelitian dilakukan pada tahun 2014 , (3) lokasi penelitian Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah , (4) Hasil penelitian menyatakan PAD berhubungan positif dengan IPM.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah yang akan dibahas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah total belanja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur ?
2. Apakah belanja bantuan sosial berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur ?
3. Apakah belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur?
4. Apakah PAD berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah di

kabupaten/kota provinsi Jawa Timur ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk memperoleh informasi dan bukti empiris adanya pengaruh total belanja terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur.
2. Untuk memperoleh informasi dan bukti empiris adanya pengaruh belanja bantuan sosial terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur.
3. Untuk Memperoleh informasi dan bukti empiris adanya pengaruh belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur.
4. Untuk Memperoleh informasi dan bukti empiris adanya pengaruh PAD terhadap kinerja pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Jawa Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, bermanfaat untuk memperdalam dan mengaplikasikan teori yang telah diperoleh, terutama dalam hal menganalisis hubungan antara total belanja, belanja bantuan sosial, belanja modal, dan PAD terhadap kinerja pemerintah.
2. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan agar pemerintah memperhatikan faktor – faktor total belanja, belanja bantuan sosial, belanja modal dan PAD untuk keberhasilan proses penerapan anggaran berbasis kinerja.

3. Bagi pejabat daerah, agar mampu merencanakan proses penganggaran dengan efektif dan efisien agar anggaran berbasis kinerja berhasil dengan semestinya.
4. Penelitian ini diharapkan menjadi sumber informasi dan referensi untuk memungkinkan penelitian selanjutnya baik yang bersifat melanjutkan maupun yang bersifat melengkapi.
5. Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dan wacana mengenai pengaruh total belanja, belanja bantuan sosial, belanja modal dan PAD terhadap kinerja pemerintah.

1.5. Sistematika Skripsi

Penelitian ini dibagi menjadi lima (5) bab yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Secara sistematis penelitian ini dibagi menjadi:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah yaitu pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika skripsi.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas landasan teori yang berisikan tentang Teori *stewardship*, pengertian *Performance Based Budgeting* (PBB), ruang lingkup Anggaran Berbasis Kinerja atau *Performance Based Budgeting*, total belanja, belanja bantuan sosial, belanja modal, pendapatan asli daerah, kinerja pemerintahan, pengukuran kinerja, elemen pokok kinerja, kerangka pengukuran kinerja, Landasan teori ini digunakan sebagai dasar berpikir hipotesis penelitian dan kerangka berpikir juga dijelaskan dalam bab ini.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang metode-metode yang dipakai menganalisis dan memecahkan masalah yang terdiri dari pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kuantitatif, definisi variabel, jenis dan sumber data yang berupa data sekunder yang berasal dari Ditjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, dan teknik analisis yang digunakan untuk menguji hipotesis. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah panel data dengan bantuan program *Eviews 4.1. for windows*.

BAB 4 ANALISA DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang deskripsi Provinsi Jawa Timur sebagai tempat penelitian, hasil penelitian yang berupa pengaruh total belanja terhadap kinerja pemerintah, pengaruh belanja bantuan sosial terhadap kinerja pemerintah, pengaruh belanja modal terhadap kinerja pemerintah, dan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja pemerintah, beserta pembahasannya.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini merupakan simpulan dari pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya. Dari simpulan ini dapat dikemukakan saran-saran alternatif pemecahan masalah yang mungkin dapat bermanfaat bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur.