

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Dewasa ini, perkembangan ilmu pengetahuan sudah semakin pesat. Hal ini juga dapat menjadi pertanda bahwa pola kehidupan sosial masyarakat sudah semakin berkembang dan masalah yang harus diatasi juga semakin kompleks. Terjadi tuntutan perubahan atas peran pemerintah dalam menjalankan sistem pemerintahan.

Good governance atau pemerintahan yang baik merupakan suatu upaya mengubah watak pemerintah untuk tidak bekerja sendiri tanpa memperhatikan kepentingan atau aspirasi masyarakat. Salah satu azas penyelenggaraan pemerintahan yang baik tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yaitu azas akuntabilitas yang mengamanatkan bahwa seluruh kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Demi terwujudnya pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyatnya, maka dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, semua instansi pemerintah diwajibkan untuk menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai wujud pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang bersifat periodik dan melembaga. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tersebut dipandang perlu untuk mengetahui kemampuan setiap instansi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Akuntabilitas kinerja ini merupakan bentuk pelaporan kinerja yang harus dipertanggungjawabkan oleh pihak yang diamanahkan untuk melaksanakan program/kegiatan dalam rangka untuk mencapai visi dan misi dan rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Dengan dikeluarkannya Inpres No.7 tahun 1999 tersebut, pemerintah telah menetapkan suatu sistem pertanggungjawaban yang berfokus pada kinerja dan secara terpadu mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta misi organisasi kepada seluruh rakyat

sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam kaitan dengan pengelolaan keuangan negara, pemerintah dengan persetujuan DPR RI telah berhasil menetapkan paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga UU tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan anggaran. Perubahan-perubahan itu didorong oleh berbagai faktor termasuk diantaranya perubahan yang begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah.

Anggaran merupakan suatu hal yang sangat penting dalam suatu organisasi. Pada organisasi privat atau swasta, anggaran merupakan suatu hal yang sangat dirahasiakan, sedangkan untuk organisasi sektor publik anggaran merupakan suatu hal yang harus diketahui oleh publik untuk dievaluasi, dikritik, dan diberi masukan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Anggaran menjadi sangat relevan di lingkup pemerintahan karena dampaknya terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang paling banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini. Menurut Mardiasmo (2002, hlm.76), ciri-ciri utama dalam pendekatan, yaitu :

- a. Cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism*
- b. Struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*
- c. Cenderung sentralistis
- d. Bersifat spesifikasi
- e. Tahunan
- f. Menggunakan prinsip anggaran bruto

Struktur anggaran tradisional dengan ciri-ciri tersebut tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan, dan bahkan anggaran tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan. Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money*. Dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money* ini, seringkali pada akhir tahun terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya kemudian dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting untuk dilaksanakan (Mardiasmo 2002, hlm.78).

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi (Bastian 2006, hlm.171). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo 2002, hlm.84).

Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian 2006, hlm.275).

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia sudah dicanangkan melalui pemberlakuan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Pemerintah pun telah mengeluarkan PP No 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP No 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan

Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran kinerja. Departemen Keuangan telah mengatur lebih rinci penerapan penganggaran kinerja dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program komputer RKA-KL.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem perencanaan, penganggaran dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang diinginkan. Penerapan penganggaran kinerja harus dimulai dengan perencanaan kinerja, baik pada level nasional (pemerintah) maupun level instansi (kementerian/lembaga), yang berisi komitmen tentang kinerja yang akan dihasilkan, yang dijabarkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan. Setiap instansi selanjutnya menyusun kebutuhan anggaran berdasarkan program dan kegiatan yang direncanakan dengan format RKA-KL, yang selanjutnya dibahas dengan otoritas anggaran (Departemen Keuangan, BPKP, dan DPR). RKA-KL dari keseluruhan kementerian/lembaga menjadi bahan penyusunan RAPBN bagi pemerintah.

Penganggaran yang berorientasi kinerja mengharuskan kementerian/lembaga menata kembali secara jelas mengenai tujuan, peran dan arah organisasinya. Dalam pelaksanaannya, sistem ini memerlukan Rencana Strategik (Renstra) dan Rencana Kinerja Tahunan (Renja). Renstra yang merupakan dokumen perencanaan yang berdimensi waktu 5 tahun memuat visi, misi, tujuan, dan sasaran yang ingin dicapai beserta strategi yang disusun dengan mempertimbangkan faktor-faktor internal dan eksternal yang akan berpengaruh terhadap pelaksanaan berbagai program/kegiatan yang akan dilakukan dalam mewujudkan visi dan misi. Renstra yang telah disusun perlu dijabarkan dalam suatu rencana operasional yang bersifat tahunan dalam suatu dokumen pelaksanaan kinerja berupa Rencana Kinerja Tahunan (Renja) yang berisi seluruh target kinerja yang hendak dicapai dalam satu tahun mendatang sebagai bagian dari pencapaian tujuan dan sasaran lima tahunan yang tertuang dalam Renstra.

Dikaitkan dengan pendekatan konsep penganggaran berbasis kinerja, dokumen perencanaan kinerja tahunan berupa Renja akan menjadi dasar untuk penyusunan dan pengajuan anggaran. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan beserta capaian kinerja dalam Renja harus digunakan sebagai dasar penyusunan Rencana

Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA K/L) yang setelah melalui proses penelaahan akan menjadi dokumen pelaksanaan anggaran (Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran / DIPA).

Namun demikian dalam prakteknya masih banyak kita jumpai fakta dan kelemahan sejak perencanaan kinerja, proses penyusunan dan pembahasan anggaran sampai dengan penuangannya dalam format dokumen anggaran (RKA-KL dan APBN). Meski pemerintah telah memiliki RKP, namun RKP ini hanya merupakan kompilasi berbagai usulan program kementerian/lembaga dengan indikator yang juga beragam sehingga yang menjadikan BPKP mengalami kesulitan untuk merumuskan indikator kinerja nasional. RKP masih belum bisa menjelaskan kinerja yang spesifik dan terukur yang akan dihasilkan dari program-program pemerintah, siapa saja instansi yang bertanggung jawab dan bagaimana kontribusi masing-masing instansi untuk mewujudkan kinerja. Ketidakjelasan perencanaan kinerja pada level nasional berlanjut pada ketidakjelasan rencana kinerja (Renja) masing-masing kementerian/lembaga. Penamaan program dan kegiatan instansi juga belum menunjukkan *core business* dari kementerian/lembaga karena masih banyak terpengaruh oleh penamaan program dan proyek versi lama atau versi Daftar Isian Proyek (DIP). Banyak nama program yang bersifat generik seperti Program Peningkatan Sarana dan Prasarana serta Program Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur yang terdapat pada hampir seluruh instansi. Untuk program yang sama, tiap instansi mendefinisikan sendiri-sendiri apa sasaran programnya, yang kemungkinan besar berbeda-beda yang pada akhirnya menyulitkan pendefinisian ukuran kinerja nasional untuk program tersebut. Program-program pemerintah dan program masing-masing kementerian/lembaga belum terstruktur dengan baik sehingga sulit dipetakan keterkaitannya. Dari sisi proses penyusunan anggaran, formulir-formulir RKA-KL, ternyata tidak mendorong kementerian/lembaga untuk menyatakan kinerjanya, baik kinerja hasil (*outcome*) program maupun keluaran (*output*) kegiatan. Formulir-formulir RKA-KL justru mengharuskan kementerian/lembaga melakukan perhitungan detail anggaran per kegiatan, sub kegiatan, jenis belanja, dan mata anggaran yang akhirnya berdampak pada penganggaran yang sangat rinci dan kaku.

Informasi mengenai hasil program dan keluaran kegiatan sangat minim dalam formulir RKA-KL, apalagi mengenai targetnya. Definisi indikator hasil program hanya dinyatakan secara naratif dan kualitatif, sementara indikator keluaran untuk kegiatan tidak ada. Sehingga bisa disimpulkan RKA-KL sebagai dokumen yang berisi deretan angka-angka perhitungan aritmetis anggaran dan sulit membaca kinerja apa yang akan dihasilkan dari penggunaan anggaran untuk program dan kegiatan yang diusulkan.

Selain itu, kelemahan juga dikarenakan belum adanya standar biaya (SB) dan standar pelayanan minimal (SPM). PP No. 21/2004 mensyaratkan perlunya standar biaya dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, baik standar biaya umum yang harus disusun oleh Menteri Keuangan maupun standar biaya khusus per program dan kegiatan yang harus disusun oleh masing-masing kementerian/lembaga. Standar biaya umum yang ada sekarang masih berorientasi kepada input. Sebagian besar kementerian/lembaga masih mengalami kesulitan dalam menyusun harga standar biaya khusus per kegiatan dan program, karena tidak didukung oleh *data base*, sistem akuntansi dan pencatatan yang baik. Ketiadaan standar biaya mengakibatkan penyusunan anggaran per program dan kegiatan menjadi beragam sehingga sulit diukur efisiensinya. Terkait dengan standar pelayanan minimal, saat ini baru tujuh kementerian yang memilikinya, yaitu Kementerian Pendidikan Nasional, Kesehatan, Pertanian, Perindustrian dan Perdagangan, Perhubungan, Koperasi/UKM, dan Pemberdayaan Perempuan. Padahal standar pelayanan minimal seharusnya menjadi acuan awal dalam menentukan kinerja yang harus dihasilkan.

Hasil pemeriksaan kinerja Semester I Tahun 2014 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melakukan pemeriksaan kinerja atas 16 objek pemeriksaan, terdiri atas 9 objek pemeriksaan pemerintah pusat, 1 objek pemeriksaan pemerintah provinsi, 4 objek pemeriksaan pemerintah kabupaten/kota, dan 2 objek pemeriksaan BUMN. BPK menemukan 6 kasus ketidakhematan/ketidakekonomisan senilai Rp77,90 miliar, 5 kasus ketidakefisienan, dan 173 kasus ketidakefektifan senilai Rp 419,59 miliar. Hasil pemeriksaan kinerja juga mengungkapkan adanya 45 kasus kelemahan pengendalian intern yang mempengaruhi kehematan/ekonomi, efisiensi, dan

efektivitas, serta 10 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp 42,28 miliar.

Tak terkecuali pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM. Dalam menunjang tugas pokok dan fungsi Pemasyarakatan, proses perencanaan dan penganggaran memainkan peranan yang sangat penting. Dokumen Rencana Strategis Kementerian dan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga disyaratkan sebagai dokumen untuk mengajukan anggaran dan harus dilakukan hingga pada setiap Unit Pelaksana Teknis.

Dari segi pengungkuran kinerja, dokumen-dokumen tersebut diatas sangat membantu banyak kalangan termasuk publik untuk melakukan kontrol dan penilaian terhadap kinerja lembaga negara. Akan tetapi masih ditemukan beberapa permasalahan yang berhubungan dengan postur anggaran yang dirasakan kurang dapat merespon kebutuhan-kebutuhan baik ditingkat direktorat hingga ditingkat satuan kerja dalam pelaksanaan fungsi Pemasyarakatan. Keterbatasan tersebut khususnya dikaitkan dengan postur anggaran organisasi Pemasyarakatan yang hanya dapat mendayagunakan tiga program dari Kementerian Hukum dan HAM. Tiga program tersebut meliputi : program penerapan pemerintahan yang baik, program penegakan hukum dan HAM, dan program peningkatan kinerja lembaga peradilan. Artinya, dengan postur anggaran yang ada saat ini melalui DIPA belum secara optimal dapat menyesuaikan dengan kebutuhan organisasi untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi Pemasyarakatan.

Meskipun aspek substansi undang-undang telah berubah, namun ditemukan kenyataan bahwa terdapat kecenderungan pola lama masih dipertahankan. Demikian pula dalam hal segi kontrol dan standar akuntansi pemerintahan. Hal ini ditunjukkan dengan masih belum menampakkan proses yang partisipatif. Padahal arus semangat untuk menggali kebutuhan dari bawah telah ada, namun belum dilakukan sebagai prosedur kerja yang baku dari tingkatan Kementerian, Direktorat Jenderal, Kantor Wilayah, hingga di masing-masing Unit Pelaksana Teknis.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh perencanaan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam penelitian Haspiarti

(2012) dihasilkan bahwa variabel perencanaan anggaran berbasis kinerja berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah kota Pare-Pare. Suriyani (2015) melakukan penelitian dengan variabel perencanaan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kota Wajo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaruh perencanaan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja mempunyai pengaruh positif signifikan.

Cefrida (2014) meneliti pengaruh kejelasan sasaran anggaran berbasis kinerja pada akuntabilitas kinerja pemerintah kota Pekanbaru menunjukkan hasil yang signifikan. Cahyani (2015) melakukan penelitian atas pengaruh kejelasan sasaran anggaran pada akuntabilitas kinerja pemerintah kota Denpasar. Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja mempunyai pengaruh positif signifikan.

Harjanti (2009) melakukan penelitian atas pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kota Depok. Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja mempunyai pengaruh yang sangat lemah terhadap akuntabilitas instansi pemerintah. Begitu pun Istianah (2010) yang menggunakan variabel penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penelitiannya di Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan RI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif namun tidak signifikan.

Namun demikian berbeda dengan Endaryani (2013) yang meneliti pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kehutanan UPT KPH Bali Tengah Kota Singaraja. Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja mempunyai pengaruh positif signifikan.

Penelitian ini merupakan pengembangan/replikasi dari beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada adalah bahwa penelitian ini dilakukan pada tempat dan waktu yang berbeda, dan responden yang digunakan.

Berdasarkan fenomena dan inkonsistensi dengan hasil penelitian sebelumnya, membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Perencanaan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, dan**

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia)”.

I.2 Perumusan Masalah

- a. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI?
- b. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI?
- c. Apakah Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh secara signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI?

I.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk membuktikan secara empiris bahwa Perencanaan Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI.
- b. Untuk membuktikan secara empiris bahwa Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI.
- c. Untuk membuktikan secara empiris bahwa Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat mengungkapkan secara spesifik manfaat yang hendak dicapai, di lihat dari dua aspek manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis:

a. Manfaat Teoritis

Memberikan wawasan dan mengembangkan pengetahuan mengenai masalah yang diteliti sehingga dapat memberikan gambaran yang cukup akurat tentang sejauh mana kesesuaian antara teori dengan fakta. Bagi akademis, hasil penelitian diharapkan dapat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan yang dijadikan sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut oleh para peneliti berikutnya.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan yang berguna dan pertimbangan yang bermanfaat bagi Direktorat Jenderal Pemasarakatan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia untuk lebih mengetahui bagaimana perencanaan, memastikan kejelasan sasaran anggaran dan penerapan dalam penganggaran berbasis kinerja untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja para pegawai / pejabat yang ada di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasarakatan.



