

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia sebelum era reformasi dapat dinilai kurang pesat, Akuntansi sektor publik kurang mendapat perhatian yang serius. Salah satu hasil akuntansi sektor publik yang paling sering digunakan yaitu laporan keuangan. Terdapat beberapa alasan mengapa perlu dibuat laporan keuangan. Dilihat dari sisi manajemen perusahaan, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi. Sedangkan dari sisi pemakai eksternal, laporan keuangan merupakan salah satu bentuk mekanisme pertanggung jawaban dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Beberapa otoritas keuangan di sektor swasta, seperti pasar modal dan lembaga pengawas pasar modal, mensyaratkan dibuatnya laporan keuangan yang telah diaudit untuk memberikan jaminan keandalan dan dapat dipercayainya laporan keuangan. Selain itu laporan keuangan perlu dilampiri pengungkapan (*disclosure*) mengenai informasi-informasi yang dapat memengaruhi keputusan. Demikian juga pada sektor publik, organisasi sektor publik diwajibkan untuk membuat laporan keuangan dan laporan tersebut perlu diaudit untuk menjamin telah dilakukannya *true and fair presentation*.

Sektor publik merupakan organisasi yang kompleks dan heterogen. Kompleksitas sektor publik tersebut menyebabkan kebutuhan informasi untuk perencanaan dan pengendalian manajemen lebih bervariasi. Demikian juga bagi *stakeholder* sektor publik,

mereka membutuhkan informasi yang lebih bervariasi, handal, dan relevan untuk pengambilan keputusan. Tugas dan tanggung jawab akuntan sektor publik adalah menyediakan informasi baik untuk memenuhi kebutuhan internal organisasi maupun kebutuhan pihak eksternal. Perkembangan akuntansi sektor publik pada era globalisasi mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik (Mardiasmo, 2002).

Organisasi sektor publik saat ini tengah mengalami tekanan untuk lebih efisien, memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta dampak negatif atas aktivitas yang dilakukan. Berbagai tuntutan tersebut menyebabkan akuntansi dapat dengan cepat diterima dan diakui sebagai ilmu yang dibutuhkan untuk mengelola urusan-urusan publik. Akuntansi sektor publik pada awalnya merupakan aktivitas yang terspesialisasi dari suatu profesi yang relatif kecil. Namun demikian, saat ini akuntansi sektor publik sedang mengalami proses untuk menjadi disiplin ilmu yang lebih dibutuhkan dan substansial keberadaannya (Mardiasmo, 2002).

Akuntansi sektor publik memiliki peran utama untuk menyiapkan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntansi publik. Akuntansi dan laporan keuangan mengandung pengertian sebagai suatu proses pengumpulan, pengolahan, dan pengkomunikasian informasi yang bermanfaat untuk pembuatan keputusan dan untuk menilai kinerja organisasi. Seiring dengan semakin tingginya tuntutan masyarakat terhadap

transparansi penganggaran belanja publik, maka diperkenalkanlah sistem penganggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) sebagai pengganti sistem penganggaran lama yaitu sistem *Line Item Budgeting*. Dalam sistem *Line Item Budgeting* penekanan utama adalah terhadap input, yang terdapat perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya dengan kurang menekankan pada output yang hendak dicapai dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara nasional (Bambang Sancoko, 2008).

Memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut sehingga prinsip-prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai, menggunakan prinsip anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*). Kunci pokok untuk memahami *Performance Based Budgeting* adalah pada kata “*Performance* atau *Kinerja*”. Untuk mendukung sistem penganggaran berbasis kinerja yang menetapkan kinerja sebagai tujuan utamanya maka diperlukan alat ukur kinerja yang jelas dan transparan berupa indikator kinerja (*performance indicators*). Selain indikator kinerja juga diperlukan adanya sasaran yang jelas agar kinerja dapat diukur dan diperbandingkan sehingga selanjutnya dapat dinilai efisiensi dan efektivitas dari pekerjaan yang dilaksanakan serta dana yang telah dikeluarkan untuk mencapai *output/kinerja* yang telah ditetapkan (Bambang Sancoko, 2008).

Proses penyusunan anggaran pada setiap organisasi merupakan suatu hal yang penting, dikarenakan anggaran merupakan rencana tindakan manajerial untuk mencapai tujuan organisasi. Negara/daerah sebagai suatu entitas sektor publik juga memanfaatkan anggaran

sebagai alat untuk mencapai tujuan. Anggaran pemerintah daerah kita kenal sebagai APBD (Anggaran Pemerintah Belanja Daerah). APBD sebagai anggaran sektor publik harus mencakup aspek perencanaan, pengendalian, dan akuntabilitas publik. Anggaran daerah pada hakikatnya merupakan perwujudan amanat rakyat kepada eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran. Dengan demikian, anggaran daerah harus disusun dengan paradigma yang baru (Bambang Suprasto, 2003).

Pada kesempatan ini penulis melakukan penelitian mengenai proses penyusunan anggaran pada instansi pemerintah di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), sesuai dengan uraian diatas. Alasan penulis memilih BAPPEDA karena merupakan salah satu instansi pemerintah yang berada di bawah naungan Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan memiliki peran penting dalam pembangunan daerah, sehingga penulis ingin mengetahui bagaimana proses penyusunan anggaran berbasis kinerja dari Bagian Keuangan Sekretariat BAPPEDA tersebut sebagai batasan dari penulis dalam penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini berjudul **“Analisis Proses Penerapan Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Instansi Pemerintah (studi kasus bagian keuangan sekretariat BAPPEDA)”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan penulisan latar belakang penelitian di atas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian ini adalah :

1. Proses penerapan dan penyusunan anggaran berbasis kinerja seperti apakah yang diterapkan pada bagian keuangan Sekretariat BAPPEDA?

2. Proses penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja seperti apakah yang diterapkan pada bagian keuangan di sekretariat BAPPEDA yang sudah dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2009 mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran?

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Penelitian ini akan difokuskan pada proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Aceh Utara. Titik berat pembahasan adalah pada hal –hal yang terkait dengan proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sasaran penulis adalah untuk meyakinkan bahwa proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten untuk tahun 2010 pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan prinsip - prinsip anggaran berbasis kinerja.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk mendapatkan data dan informasi mengenai proses penyusunan anggaran berbasis kinerja di Sekretariat BAPPEDA. Berdasarkan perumusan masalah di atas, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Mengetahui proses penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja bagian keuangan di sekretariat BAPPEDA.

2. Mengetahui apakah penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang dilakukan oleh Sekretariat BAPPEDA telah dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 tahun 2009 di bagian keuangan sekretariat BAPPEDA.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan sebelumnya, maka penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi:

1. Peneliti

Menambah dan menerapkan pengetahuan yang diperoleh pada bangku kuliah tentang “Proses penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja pada pemerintahan daerah”. Penulisan ini juga sebagai sarana untuk menganalisis peraturan yang telah ditetapkan Pemerintah RI dengan Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang kemudian diimplementasikan dalam pelaksanaannya.

2. Bagi instansi terkait

Sebagai salah satu sarana penerimaan masukan, saran serta tolak ukur bagi pihak instansi yang terkait mengenai permasalahan yang diteliti dan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan kualitas pihak instansi terkait dalam “Proses penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja”.

### 3. Bagi pembaca hasil penelitian

Diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan untuk menambah wawasan dan pengetahuan, serta menambah informasi, sehingga dapat juga dijadikan sebagai referensi dalam penelitian berikutnya.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi dalam lima bab yaitu :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan latar belakang penulis memilih topik penelitian beserta masalah penelitian yang akan dibahas. Selain itu dijelaskan juga tujuan dan manfaat dilakukannya penelitian dan bagaimana sistematika penulisan penelitian.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Terdiri atas tinjauan pustaka yang memuat landasan teori berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian dan kerangka pemikiran yang sesuai dengan tujuan untuk menganalisis dan memecahkan masalah yang diteliti.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Berisi objek penelitian yaitu tempat dilakukannya penelitian, metode pengumpulan data yaitu cara yang dilakukan peneliti untuk mendapatkan data dan informasi yang dibutuhkannya, dan metode analisis data yakni cara yang diambil penulis untuk mengolah data dan informasi yang telah didapat.

#### BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Membahas mengenai gambaran umum objek penelitian dan hasil analisis sehubungan dengan perumusan masalah yang telah ditetapkan untuk diteliti.

#### BAB V KESIMPULAN

Merupakan penutup dari semua bab yang berisi kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan dan saran yang bisa diberikan untuk meningkatkan kualitas objek penelitian.

