BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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.

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kedua peraturan perundang-undangan ini memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan regulasi yang mengatur mengenai keuangan daerah. Selain perubahan terhadap sistem pengelolaan keuangan daerah, kedua peraturan perundang-undangan tersebut merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Selain dari pada itu, kedua peraturan perundang-undangan tersebut mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Penerapan ABK di Indonesia mempunyai tantangan yang tidak ringan karena berubahnya sistem penganggaran. Tantangan yang lebih berat adalah mengubah mind set tidak hanya pada lingkungan pemerintah, tatapi juga Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif. Mind set DPR dalam rangka pembahasan dan menetapkan Anggaran pendapatan belanja Negara (APBN) diharapkan juga berubah menjadi output base, tidak lagi input base.

Penyusunan Rancangan APBD di Pemerintah Kabupaten Karawang dimulai dengan penyusunan plafon prioritas anggaran sementara (PPAS) dan dituangkan dalam nota kesepakatan PPA antara Kepala daerah dan DPRD, setelah itu dilakukannya penyusunan dan penyampaian surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD, setelah adanya surat edaran ini setiap SKPD membuat RKA-SKPD atas program dan kegiatan yang diusulkan pada tahun bersangkutan. Kemudian dilakukannya penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan penyampaiannya, setelah itu dilakukannya evaluasi APBD, ketika dalam proses evaluasi ini APBD yang diajukan diterima, langkah selanjutnya adalah penetapan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Pemerintah Kabupaten Karawang telah menerapkan anggaran berbasis kinerja pada penyusunan anggaran tahun 2005. Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerjaa diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah tersebut. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sampai saat ini Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang dalam penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal, hal ini terlihat dari pencapaian program yang belum sepenuhnya dilaksanakan artinya anggaran berbasis kinerja belum sepenuhnya di pertanggungjawabkan. Berdasarkan data yang di dapatkan di Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang dapat di sajikan deskripsi akuntabilitas kinerja sebagai berikut :

Tabel 1.1

Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah

Dinas Tenaga Kerja dan Tranmisgrasi Kabupaten Karawang

Tahun 2014-2016

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Uraian	Anggaran	Realisasi
Balanja Langsung (2014)	19.982.774.750	16.597.634.624
Belanja Langsung (2015)	19.000.000.000	18.637.501.116
Belanja Langsung (2016)	24.817.292.500	23.648.398.023

LAKIP Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang 2014-2016

Tabel 1.2

Capaian Kinerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang

NO	KEGIATAN	REALISASI ANGGARAN 2014-2016						SUMBER DANA
		Anggaran 2014	Realisasi 2014	Anggaran 2015	Realisasi 2015	Anggaran 2016	Realisasi 2016	
1	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	974.192.000	969.532.149	1.346.963.800	1.346.300.916	2.040.026.600	1.949.449.418	APBD
2	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	2.078.407.750	2.043.138.400	6.635.891.200	6.323.793.200	10.080.598.400	9.755.853.250	APBD
3	Program Peningkatan Disiplin Aparatur	62.000.000	62.000.000	121.150.000	121.150.000	255.650.000	225.650.000	APBD
4	Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	204.800.000	204.800.000	273.229.000	273.229.000	675.650.000	675.650.000	APBD
5	Program Peningkatann Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	168.620.000	168.598.000	245.335.000	245.335.000	415047500	415.047.500	APBD
6	Program Peningkatan Kualitas dan Produkvitas Tenaga Kerja	10.196.635.000	7.200.494.200	3.458.407.000	3.430.512.000	4.063.960.000	4.019.203.000	APBD
7	Program Peningkatan Kesempatan Kerja	2.378.675.000	2.305.901.875	2.827.210.000	2.815.767.000	2.850.740.000	2.832.851.000	APBD
8	ProgramPerlindungan dan Pengembangan Lembaga Ketenagakerjaan	3.464.685.000	3.189.735.000	3.504.384.000	3.493.984.000	3.756.270.000	3.727.528.000	APBD
9	Program Tranmigrasi Regional	454.760.000	453.435.000	587.430.000	587430000	679.350.000	679.349.000	APBD
JUMLAH		**19.982.774.750**	**16.597.634.624**	**19.000.000.000**	**18.637.501.116**	**24.817.292.500**	**23.601.232.168**	APBD

LAKIP Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang 2014-2016

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Berdasarkan pada tabel di atas, menunjukkan bahwa belanja langsung yang dianggarakan untuk membiayai program/kegiatan mengalami penurunan pada tahun 2015 dan peningkatann pada tahun 2016 akan tetapi peningkatan anggaran belanja langsung itu tidak dibarengi dengan peningkatan kinerja hal ini dapat dilihat dari capaian kinerja program yang dituangkan dalam LAKIP walaupun menurut Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja dikategorikan baik,dapat di lihat nilai jumlah anggaran dari belanja langsung pada tahun 2014 sebesar Rp.19.982.774.75 yang terealisasi sebesar 83,06% yaitu sebanyak Rp.16.597.634.624, pada tahun 2015 sebesar Rp.19.000.000.000 yang terealisasi sebesar 98,09% yaitu sebanyak Rp.18.637.501.116, pada tahun 2016 sebanyak Rp.24.817.292.500 yang terealisasi sebesar 95,09% sebanyak Rp.23.648.398.023. Itu berarti terjadi nya fluktuasi dan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang tidak dapat menggunakan 100% dari sumber dana yang ada.

Berdasarkan peneparan di atas, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang masih belum dapat meningkatkan kinerjanya dengan baik yang artinya akuntabilitas Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang masih rendah. Akibat dari kurang mampu menyerap anggaran yang sudah di anggarkan dilihat dari jumlah yang di anggarkan membiayai program/kegiatan menunjukan bahwa antara rencana anggaran yang di tetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketidak tercapaian. Hal ini dilihat dari selisih antara anggaran, serta masih banyaknya capaian kinerja program yang masih dibawah target. Hal ini menunjukan dalam perencanaan dan penyusunan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

APBD belum sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga adanya keridak seimbangan anggaran yang menyebabkan program/kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan secara optimal.

Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan hasil dari dibelanjakannya dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi pemerintah. Sejalan dengan itu, pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penerapan penganggaran berbasis kinerja yang terukur melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, dimulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan pemerintah saat ini adalah semakin menguatnya tuntunan pelaksanaan akuntabilitas publik oleh organisasi sektor publik seperti; pemerintah pusat dan daerah, unit-unit kerja pemerintah, departemen dan lembaga-lembaga negara. Tuntunan akuntabilitas publik terkait dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Adapun gejala-gejala permasalahan dari hasil observasi awal, dengan Kepala bagian program dan pelaporan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang bapak Suratno yang berkaitan dengan Akuntabilitas pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Karawang, antara lain:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

1. Rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketidak tercapaian. Hal ini terlihat dari selisih jumlah anggaran dan realisasi belanja yang mengalami kelebihan anggaran.
2. Penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal. Hal ini terlihat dari pencapaian program/ kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan yang artinnya akuntabilitas Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang masih rendah.
3. Tanggungjawaban kinerja pemerintah terhdap kinerja program-program yang dijalankan untuk mensejahtrakan masyarakat yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik masih kurang baik sehingga tidak tercapai sesuai target yang diinginkan.

Berdasarkan data dan fenomena di atas, maka penelitian ini mengambil judul "**PENGARUH PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS PADA DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI KABUPATEN KARAWANG".**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang maka penulis dapat mengidentifikasi permasalahan yang terjadi adalah sebagai berikut:.

1. Rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat tidak ketidak tercapaian. Hal ini terlihat dari selisih jumlah anggaran dan realisasi belanja yang mengalami kelebihan anggaran.
2. Penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal. Hal ini terlihat dari pencapaian program/ kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan yang

artinya akuntabilitas Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang masih rendah.

3. Tanggungjawaban kinerja pemerintah terhdap kinerja program-program yang dijalankan untuk mensejahtrakan rmasyarakat yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik masih kurang baik sehingga tidak tercapai sesuai target yang diinginkan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian ini adalah "Seberapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang?".

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang.

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitin ini diharapkan berguna untuk:

1. Kegunaan Akademis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk referensi atau pedoman dalam ranah penelitian selanjutnya dibidang sosial. Selain itu menambah wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya yang berkaitan dengan pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

Untuk meningkatkan kemampuan berifikir, dan menambah wawasan khususnya yang berkatian dengan pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas.

b. Bagi Instansi terkait

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan evaluasi kerja terhadap Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang yang berkaitan dengan pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas.

c. Untuk peneliti lain

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk studi-studi lanjutan dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama secara lebih spesifikasi dan lebih mendalam.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

F. Kerangka Pemikiran

Fokus Pemikiran penelitian ini adalah Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Kabupaten Karawang, yang menjelaskan salah satu pelaksanaan dari kegiatan administrasi Negara, khususnya administrasi keuangan Negara.

Akuntabilitas publik menjadi nilai yang sangat penting dalam administrasi negara karena akuntabilitas publik merupakan salah satu bentuk kewajiban yang harus dilakukan oleh organisasi publik atau pemerintah atau pejabat pemerintah sebagai suatu pertanggungjawaban setelah menjalankan fungsi pemerintahan dan melaksanakan tugas-tugasnya kepada atasan dalam satu pemerintahan juga kepada masyarakat sebagai suatu pengawasan dan evaluasi dari pelaksanaan tugas.

Menurut Mardiasmo (2009:61) mendefinisikan anggaran sebagai berikut: "Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran".

Penyusunan anggaran yang ditetapkan pada intansi pemerintah di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah anggaran berdasarkan pendekatan kinerja yang mulai diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Kinerja Pemerintah Daerah dapat diukur melaui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. APBD digunakan sebagi alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai

unit kerja. Jika kita dapat mengukur, dapat mengawasi, mengatur dan memperbaikinya maka sistem pengukuran kinerja yang efektif dapat memberikan umpan balik bagi para pengelola dan para pembuat keputusan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah yang berkelanjutan.

Pengukuran kinerja adalah suatu sasaran dan proses yang sistematis untuk mengumpulkan, menganalisa, dan menggunakan informasi serta menentukan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas Pemerintah Daerah serta pencapaian sasaran. Pengukuran dan kinerja merupakan ukuran tentang apa yang dianggap penting oleh suatu organisasi dan seberapa baik kinerjanya. Sistem pengukuran kinerja yang baik dapat menggerakan organisasi kearah yang positif, dan menghindari organisasi menyimpang jauh. Selanjutnya Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat perlu menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah Pemerintah Daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Untuk mewujudkan hal tersebut, dalam penyusunana anggaran berbasis kinerja harus melalui beberapa tahap penyusunana seperti yang di kemukakan oleh Deddi Nordiawan (2010:85) sebagai berikut ,

1. *Clear*, berarti kinerja harus jelas dan tidak ambigu sehingga tidak menimbulkan multiinterprestasi. Kejelasan suatu indikator bisa saja ditetapkan dengan kuantitatif atau suatu angka secara kualitatif.
2. *Relevan*, berarti kinerja harus memiliki kesesuaian atau keterkaitan dengan sasaran atau tujuan yang ada.
3. *Economic*, maksudnya data-data mengenai indicator yang dibutuhkan harus berada pada harga yang wajar.(tidak mahal biayanya).

4. *Adequate*, cukup maksudnya yang ditetapkan harus dapat menilai kinerja. Apakah salah satu indikator atau dikombinasikan dengan indikator-indikator lain agar dapat dijadiakn sebagai basis untuk menilai kinerja secara layak.
5. *Monitorable*, maksudnya yang harus selalu dapat disempurnakan jika penyempurnaan memang dibutuhkan. Dengan demikian, masukan-masukan dalam rangka peningkatan kualitas indikator sangat dibutuhkan.

Menurut Mardiasmo pengertian akuntabilitas adalah "Akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk memeinta pertanggungjawaban tersebut".

Untuk mencapai akuntabilitas masih menurut Mardiasmo (2009:21) bahwa indikator akuntabilitas publik adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum.

   Akuntabilitas kejujuran (accountability for probity) terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (abuse of power), sedangkan akuntabilitas hukum (legal accountability) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. Akuntabilitas Proses.

   Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya mark up dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahalnya biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan.

3. Akuntabilitas Program.

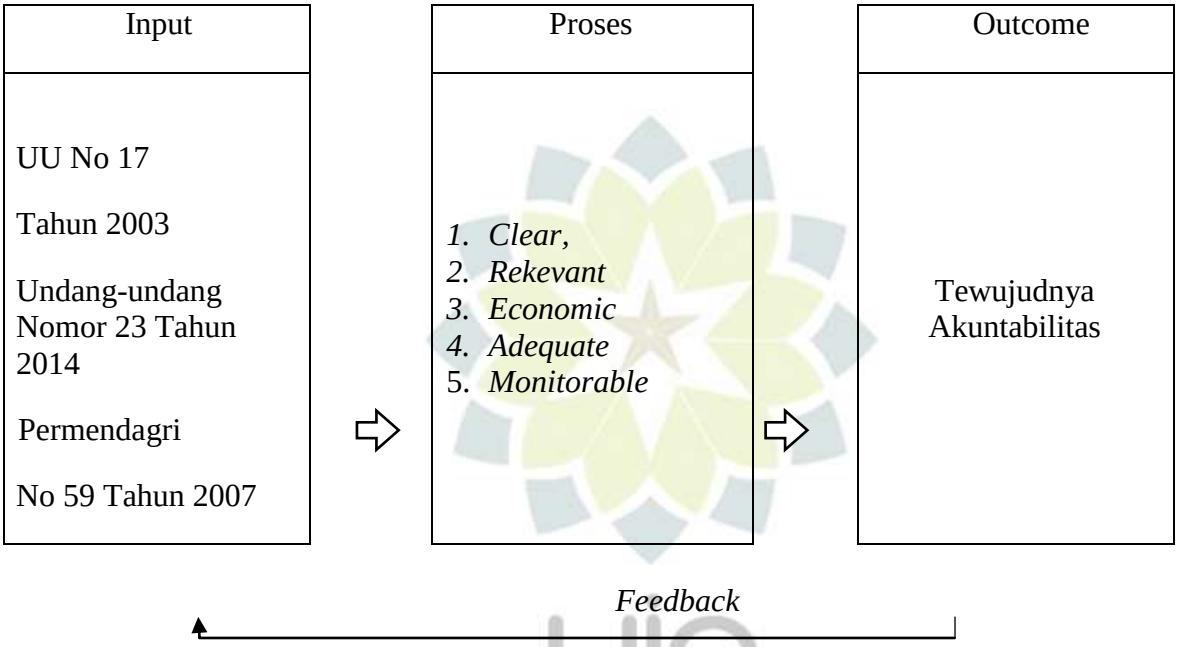
   Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

4. Akuntabilitas Kebijakan.

   Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Gambar 1.1
Skema Kerangka Berpikir



G. Hipotesis

Penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas pada dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Karawang berdasarkan *Clear; Relevant; Economic; Adequate; Monitoreble.*

jjj

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG