

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kegiatan atau aktivitas di sebuah organisasi tidak terlepas dari program dan anggaran yang tersedia. Anggaran dibutuhkan untuk dipergunakan sebagai sarana penunjang dalam pelaksanaan program-program sesuai visi, misi dan tujuan suatu organisasi. Sedangkan, kinerja dapat menentukan berhasil atau gagalnya suatu organisasi, baik itu organisasi swasta maupun organisasi pemerintah. Organisasi/lembaga pemerintah diharuskan menggunakan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggaran untuk membiayai setiap program/kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Ketentuan penerapan anggaran berbasis kinerja telah dinyatakan dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam peraturan ini disebutkan tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Dengan disusunnya RKA-SKPD berarti telah terpenuhi kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas.

Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. Anggaran berbasis kinerja diterapkan dalam instansi pemerintah sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian serta berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai

dengan uang publik. Dengan adanya anggaran berbasis kinerja, tentunya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja organisasi dalam penggunaan dana publik dan dapat dipertanggungjawabkan melalui media pelaporan yang dilaksanakan dalam waktu satu tahun anggaran.

Untuk mencapai hal tersebut, diperlukannya informasi dan fakta mengenai kinerja sebagai alat yang digunakan dalam penetapan pengalokasian anggaran yang nantinya akan menghasilkan pelaporan dan pembukuan yang lebih administratif. Informasi dan fakta kinerja tersebut didapat dari pegawai itu sendiri sebagai pengelola. Kinerja pegawai merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu organisasi/lembaga pemerintahan yang menentukan berhasil atau gagalnya pelaksanaan tugas-tugas dalam organisasi/instansi pemerintah. Oleh karena itu, seluruh aktivitas/kegiatan dalam lingkungan organisasi pemerintah dapat diukur dari sisi akuntabilitas kinerjanya, baik dari sisi kinerja pegawai, kinerja instansi, kinerja keuangan dan bahkan kinerja instansi secara keseluruhan. Selain itu, pengukuran kinerja didasarkan pada target dan realisasi dengan satuan pengukuran dalam bentuk presentase, indeks, rata-rata, angka dan jumlah.

Anggaran berbasis kinerja didasarkan pada tujuan atau rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya yang efektif dan efisien serta kinerja pegawai yang optimal. Di mana seluruh aktivitas yang akan dilakukan harus selalu dalam kerangka tujuan yang ditetapkan serta dalam jangka panjang dapat mewujudkan strategi yang dimiliki.

Namun, dalam hal ini Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang sebagai organisasi perangkat daerah yang membantu pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat yang tidak luput dari sorotan publik mengenai capaian kerjanya dan diberi kewenangan untuk menggunakan dana publik masih ada beberapa masalah mengenai penggunaan anggaran dan kinerja pegawai yang belum optimal secara keseluruhan. Penyerapan anggaran tidak mencapai target anggaran yang telah direncanakan, serta kinerja pegawai yang belum optimal dalam melaksanakan program/kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik masih belum optimal dalam perencanaan dan penyusunan anggaran sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga adanya ketidak seimbangan anggaran yang menyebabkan program/kegiatan belum sepenuhnya dilaksanakan secara optimal.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti diperoleh Laporan Keuangan Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang yang menunjukkan adanya beberapa masalah dalam penggunaan anggaran dan capaian kinerja yang dapat dilihat dari tiap program yang disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

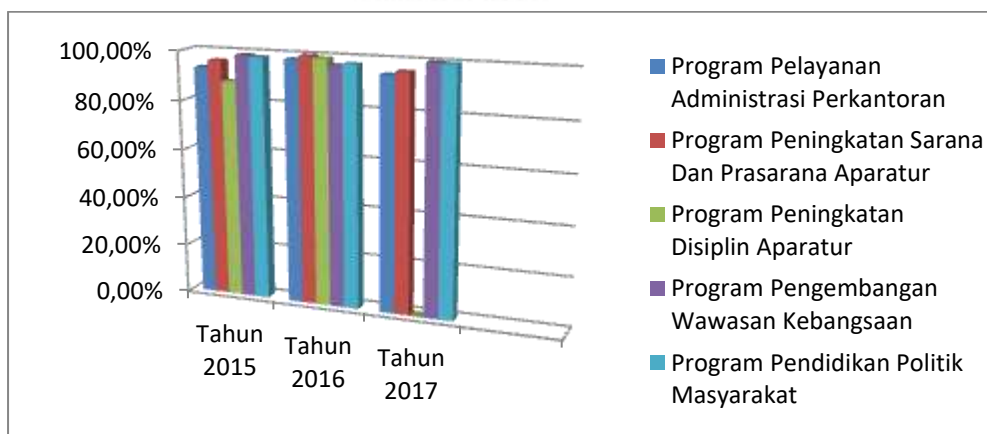
Tabel 1.1
Laporan Keuangan Kantor Kesatuan Bangsa Dan Politik Kabupaten
Sumedang
Tahun 2015-2017

Uraian	2015		2016		2017	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	644.763.615	601.592.220	597.304.329	587.307.662	522.049.900	493.171.247
Program Peningkatan Sarana Dan Prasarana Aparatur	141.163.700	135.888.700	121.295.723	121.199.923	234.826.200	225.204.200
Program Peningkatan Disiplin Aparatur	30.450.000	26.850.000	14.280.000	14.180.000	0	0
Program Pengembangan Wawasan Kebangsaan	1.870.389.000	1.850.619.000	1.857.398.335	1.798.402.335	650.750.000	650.750.000
Program Pendidikan Politik Masyarakat	574.811.200	565.991.200	270.350.000	264.083.000	3.552.427.750	3.545.447.777

(Sumber: Laporan Keuangan Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang)

Adapun diagram dari data tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar 1.1
Diagram Realisasi dan Capaian Kinerja



Berdasarkan diagram di atas, menunjukkan bahwa kinerja pegawai dalam melaksanakan program/kegiatan masih belum optimal, hal ini dapat dilihat dari realisasi anggaran pada tahun 2015-2017 yang mengalami fluktuasi. Seperti yang terlihat pada program pelayanan administrasi perkantoran yang pada tahun 2015 menyerap anggaran sebesar Rp. 601.592.220, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2016 dan tahun 2017 yang hanya menyerap anggaran sebesar Rp.587.307.662 dan Rp. 493.171.247. Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur yang pada tahun 2015 menyerap anggaran sebesar Rp. 135.888.700, mengalami penurunan pada tahun 2016 yang hanya menyerap anggaran sebesar Rp. 121.199.923 dan mengalami peningkatan kembali pada tahun 2017 yang menyerap anggaran sebesar Rp. 225.204.200. Program peningkatan disiplin aparatur yang pada tahun 2015 menyerap anggaran sebesar Rp. 26.850.000 dan mengalami penurunan pada tahun 2016 yang menyerap anggaran sebesar Rp. 14.180.000.

Kemudian program pengembangan wawasan kebangsaan pada tahun 2015 menyerap anggaran sebesar Rp. 1.850.619.000, mengalami penurunan pada tahun 2016 dan 2017 yang menyerap anggaran sebesar Rp. 1.798.402.335 dan Rp. 650.750.000. Selanjutnya, program pendidikan politik masyarakat pada tahun 2015 menyerap anggaran sebesar Rp. 565.991.200, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2016 yang hanya menyerap anggaran sebesar Rp. 264.083.000, dan mengalami peningkatan kembali pada tahun 2017 yang menyerap anggaran sebesar Rp. 3.545.447.777. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan anggaran untuk membiayai program/kegiatan tidak mencapai

target anggaran yang telah ditetapkan, yang berarti realisasi anggaran tidak sesuai dengan rencana anggaran yang telah ditetapkan.

Maka, diduga kinerja yang rendah disebabkan oleh anggaran berbasis kinerja yang belum optimal secara keseluruhan, dapat dilihat dari tahun 2015-2017 program/kegiatan yang ada di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang belum terealisasi 100%, antara penyerapan anggaran dan capaian kinerja yang mengalami ketidak seimbangan yang seharusnya jika penyerapan baik maka kinerjanya pun akan baik dan juga sebaliknya.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul **“PENGARUH ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP KINERJA PEGAWAI DI KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK KABUPATEN SUMEDANG”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti membatasi masalah yang ada dalam anggaran berbasis kinerja dan kinerja pegawai adalah sebagai berikut:

1. Penggunaan anggaran untuk program/kegiatan tidak mencapai target anggaran. Hal ini dapat dilihat pada selisih jumlah anggaran dan realisasi yang mengalami kelebihan anggaran.
2. Rencana kinerja dengan tingkat realisasi yang mengalami ketidak seimbangan.
3. Belum optimalnya kinerja pegawai dalam melaksanakan program/kegiatan untuk mensejahterakan masyarakat.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian yang berkaitan dengan pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh efektif dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang?
2. Seberapa besar pengaruh efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang?
3. Seberapa besar pengaruh ekonomis dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang?
4. Seberapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pengaruh efektif dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang.

2. Untuk mengetahui pengaruh efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengetahui pengaruh ekonomis dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang.
4. Untuk mengetahui pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang.

E. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dikemukakan di atas, peneliti berharap agar hasilnya dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan antara lain:

1. Kegunaan teoritis
 - a. Untuk penguatan pengembangan Ilmu Administrasi Publik Konsentrasi administrasi keuangan.
 - b. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti tentang anggaran berbasis kinerja dan kinerja pegawai.
 - c. Hasil dari penelitian ini dapat menjadi literatur bagi mahasiswa dan pihak-pihak lain khususnya mahasiswa administrasi negara yang akan menyusun skripsi atau melakukan penelitian sejenis.
2. Kegunaan praktis
 - a. Bagi peneliti diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengaruh anggaran berbasis kinerja dan kinerja pegawai.

- b. Dapat digunakan sebagai bahan rujukan para pemangku kepentingan yang berminat memahami dan melakukan penelitian mengenai anggaran berbasis kinerja dan kinerja pegawai.

F. Kerangka Pemikiran

Fokus pemikiran penelitian ini adalah pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pegawai Di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang, yang menjelaskan salah satu pelaksanaan dari kegiatan administrasi publik, khususnya administrasi keuangan negara.

Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008: 4) administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Sedangkan, keuangan negara merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu negara dan amat menentukan kelangsungan perekonomian baik sekarang maupun yang akan datang (Sutedi, 2010: 10).

Dengan demikian, dalam mencapai pembangunan tentunya tidak terlepas dari anggaran yang ditetapkan dan kinerja pegawai. Anggaran akan selalu dibutuhkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan dan kinerja, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik atas penggunaan dana publik untuk mendukung pelaksanaan program/kegiatan demi kesejahteraan masyarakat. Sehingga anggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat ukur dan tanggungjawab kinerja pegawai pemerintah.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara yang menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran. Dengan demikian, organisasi/lembaga pemerintah diharuskan menggunakan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggaran untuk membiayai setiap program/kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Bastian (2010: 202) mengemukakan bahwa anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi serta rencana strategis organisasi. Di mana anggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran *output* sebagai indikator kinerja organisasi. Lebih jauh, pengkaitan biaya dengan *output* organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggarannya. Dengan kata lain, anggaran berbasis kinerja adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja dan biaya unit dari setiap kegiatan yang terstruktur. Pengukuran *output* yang dikaitkan dengan biaya adalah mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas.

Menurut Bastian (2010: 61) dimensi anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas

Efektivitas menunjukkan kesuksesan ataupun kegagalan dalam pencapaian tujuan. Ukuran efektivitas merupakan refleksi *output*. Tujuan-tujuan organisasi harus spesifik, detail, dan teratur. Dalam rangka mencapai tujuan itu, organisasi sektor publik sering kali tidak memperhatikan biaya yang dikeluarkan. Hal seperti itu bisa terjadi, apabila efisiensi biaya bukan merupakan salah satu dari indikator hasil.

2. Efisien

Suatu organisasi dianggap semakin efisien apabila rasio efisien cenderung diatas satu. Apabila hasil rasio lebih besar dari satu dibandingkan hasil rasio program yang sama, program tersebut bisa disebut lebih efisien. Karena itu efisien dapat dikembangkan dengan empat cara yaitu: dengan menaikkan *output* untuk *input* yang sama, dengan menaikkan *output* lebih besar dibandingkan proporsi peningkatan *input*, dengan menurunkan *input* untuk *output* yang sama, dan dengan menurunkan *input* lebih besar dibandingkan proporsi gambaran *output*.

3. Ekonomis

Pada dasarnya ekonomi lebih kepada *input*. Ekonomi dapat disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat dan tidak ada pemborosan. Suatu kegiatan/program dapat dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu.

Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja yang mengutamakan pencapaian hasil kerja dari

perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. kinerja menentukan berhasil atau gagalnya suatu organisasi dalam mencapai tujuan.

Menurut Khaerul Umam (2010: 186), kinerja adalah catatan mengenai akibat-akibat yang dihasilkan pada sebuah fungsi pekerjaan atau aktivitas selama periode tertentu yang berhubungan dengan tujuan organisasi. Kinerja yang baik merupakan salah satu sasaran organisasi dalam mencapai produktivitas kerja yang tinggi. Tercapainya kinerja yang baik tidak terlepas dari kualitas sumber daya manusia yang baik pula.

Adapun menurut Mangkunegara (2011: 67) bahwa kinerja karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Dharma (2001: 154), dimensi kinerja yaitu sebagai berikut:

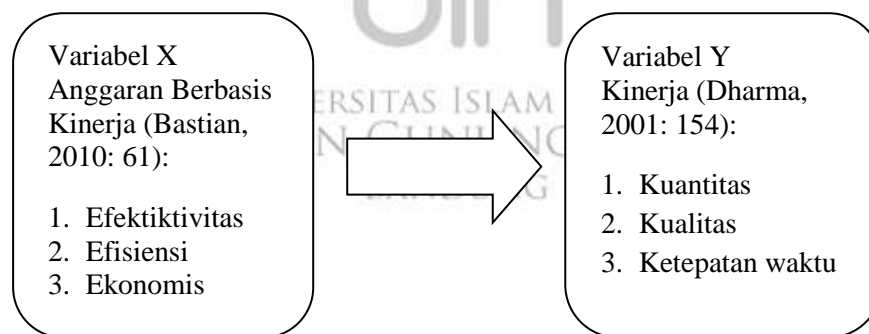
1. Kuantitas yaitu jumlah yang diselesaikan atau dicapai. Pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.
2. Kualitas yaitu mutu yang dihasilkan. Pengukuran kualitas keluaran mencerminkan pengukuran tingkat kepuasan yaitu seberapa baik penyelesaiannya. Ini berkaitan dengan bentuk keluaran.
3. Ketepatan waktu yaitu sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan. Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus dari pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu kegiatan.

Adapun teori yang menghubungkan antara anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai yaitu teori menurut Yunita dan Hendra (2010: 97-98) yang mengemukakan bahwa dalam hal ini anggaran berbasis kinerja memiliki pengaruh sebagai alat mencapai tujuan instansi pemerintah dan sebagai salah satu wujud komitmen pemerintah kepada masyarakat untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pelayanan masyarakat. Dari situlah kinerja pemerintah akan dinilai berdasarkan target anggaran yang dapat direalisasikan.

Dengan demikian, anggaran berbasis kinerja berfungsi sebagai akuntabilitas publik sehingga dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi pemerintah. Jika tujuan tercapai maka kinerja aparatur pun meningkat, begitupun sebaliknya. Adapun skema kerangka berfikir yaitu sebagai berikut:

Gambar 1.2

Skema Kerangka Pemikiran



G. Hipotesis

Dalam penelitian ini, hipotesis ini didasarkan pada suatu pernyataan yang menunjukkan dugaan tentang hubungan antara dua variabel atau lebih. Dengan demikian hipotesis peneliti sebagai berikut:

- Ha1 : Terdapat pengaruh efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- H₀1 : Tidak terdapat pengaruh efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- Ha2 : Terdapat pengaruh efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- H₀2 : Tidak terdapat pengaruh efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- Ha3 : Terdapat pengaruh ekonomi dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- H₀3 : Tidak terdapat pengaruh ekonomi dalam anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- Ha4 : Terdapat pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang
- H₀4 : Tidak terdapat pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pegawai di Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Sumedang