

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Reformasi dalam bidang pengelolaan keuangan negara khususnya dalam sistem perencanaan dan penganggaran telah banyak membawa perubahan yang sangat mendasar dalam pelaksanaannya. Sistem perencanaan dan penganggaran sektor publik di Indonesia mengalami perubahan dengan di berlakukannya UU nomor 25 tahun 2004 dan UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional menjabarkan perencanaan nasional dan UU Nomor 17 tahun 2003, menjelaskan tentang perubahan sistem anggaran dari Sistem Anggaran Tradisional (*Tradisional Budget system*) menjadi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*).

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. 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).

Penyerapan anggaran menjadi topik menarik akhir-akhir ini. Fenomena APBN dan APBD yang kurang terserap di awal tahun, tapi digenjot penyerapannya di akhir tahun sering terjadi. Pengertian penyerapan anggaran yang sederhana adalah membandingkan anggaran dengan realisasinya. Misalnya anggaran sebesar Rp100 juta terealisasi sebesar Rp 90 juta, berarti tingkat penyerapan anggaran sebesar 90%. Fenomena yang terjadi, menjelang akhir tahun anggaran, instansi pemerintah berusaha menyerap anggaran mendekati 100%, agar tidak dinilai penyerapan anggarannya rendah.

Balai Pelatihan Kesehatan Batam telah menerapkan anggaran berbasis kinerja pada penyusunan anggaran tahun 2011. Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah tersebut.

Pentingnya dilakukan penelitian ini adalah melihat dari fenomena yang terjadi di lingkungan pemerintah, dimana kinerja pemerintah saat ini banyak disoroti oleh masyarakat, terutama kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik. Untuk Balai Pelatihan Kesehatan Batam, berdasarkan data Penyerapan Anggaran Tahun 2011-2015, secara keseluruhan sudah menunjukkan indikasi adanya peningkatan kinerja dan perbaikan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaannya seperti yang diuraikan pada tabel ringkasan Laporan Realisasi Anggaran TA 2011 - 2015 dapat disajikan sebagai berikut :

**Tabel 1.1 Perbandingan Pagu dan Realisasi Anggaran dengan
Target dan Realisasi Kinerja Bapelkes Batam Tahun 2011
- 2015**

No	TA	2011	2012	2013	2014	2015
1	Pagu	27,911,606,000	16,941,780,000	20,900,224,000	12,719,870,000	19,991,111,000
2	Realisasi Anggaran (Rp.)	14,600,561,099	11,444,172,390	16,575,967,54	11,355,027,949	18.368.441.837
3	Realisasi anggaran (%)	52.31 %	67.55 %	79.31 %	89.27 %	91,88%
4	Alokasi Anggaran Untuk Diklat	4,547,281,000	5,160,190,000	5,124,459,000	2,897,501,000	4,194,670,000
5	Target Kinerja	690	770	1080	305	1085
6	Realisasi Kinerja	840	760	1074	471	1057
7	Realisasi Kinerja (%)	126,09 %	98,7%	99,44 %	154,43 %	97,42
8.	Unit Cost per Output Kinerja	5,413,429	6,789,723	4,771,377	6,151,806	3,902,018

Dalam tabel diatas menunjukkan hal – hal sebagai berikut :

1. Pagu anggaran total Bapelkes Batam dari Tahun 2011 mengalami penurunan pada tahun 2012. Hal ini dikarenakan pada Tahun 2011 merupakan tahun berdirinya Bapelkes Batam, dimana anggaran digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasional Bapelkes Batam baik belanja modal maupun belanja keperluan operasional perkantoran, sedangkan alokasi anggaran khusus diklat mengalami peningkatan,

sehingga berdampak pada peningkatan kinerja. Selain itu, mengenai serapan anggaran pada tahun 2011 sangat rendah tetapi meningkat pada tahun 2012.

2. Pada Tahun 2013 pagu anggaran total meningkat kembali, tetapi alokasi untuk diklat mengalami penurunan yaitu Rp. 5,124,459,000 dengan target kinerja meningkat yaitu dengan output 1.080 orang dan terealisasi 1.074 orang. Hal ini dikarenakan telah terpenuhinya belanja modal dan anggaran bisa fokus ke dalam pelaksanaan tupoksi atau kinerja..
3. Pada Tahun 2014, pagu anggaran menurun drastis sehingga berdampak drastis pada alokasi anggaran khusus diklat yaitu Rp. 2,897,501,000, sehingga terjadi penurunan target kinerja. Hal ini dikarenakan alokasi anggaran untuk Kementerian Kesehatan fokus kepada Program Jaminan Kesehatan. Tetapi dari sisi realisasi anggaran mengalami peningkatan.
4. Pada Tahun 2015, pagu anggaran total meningkat kembali dan alokasi anggaran untuk pelatihan mengalami peningkatan yaitu Rp. 3,947,220,000. Hal ini seiring dengan peningkatan target kinerja menjadi 1.085 Orang. Peningkatan target kinerja ini apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya seharusnya memerlukan anggaran yang lebih besar,

Pengukuran kinerja yang dilakukan merupakan metode *Performance Gap*, yang dilaksanakan dengan membandingkan antara rencana kerja dengan capaian masing – masing kegiatan meliputi *input, output, outcome, benefit, dan impact*

yang dilakukan melalui suatu proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai tingkat keberhasilan maupun kegagalan suatu program dan kegiatan. Namun, pengukuran indikator *benefit* dan *impact* relatif sulit dilaksanakan.

Dari latar belakang diatas penulis mencoba melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH IMPLEMENTASI PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA DI SATUAN KERJA KEMENTERIAN KESEHATAN BALAI PELATIHAN KESEHATAN BATAM”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, penulis mengidentifikasi masalah dengan judul penelitian pengaruh implementasi penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja di satuan kerja kementerian kesehatan balai pelatihan kesehatan batam adalah :

1. Terjadinya perubahan sistem anggaran dari Sistem Anggaran Tradisional (*Tradisional Budget system*) menjadi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance based budgeting*) dimana dalam system anggaran tradisional tidak adanya tolak ukur yang menyebabkan kinerja nya tidak diukur
2. Perencanaan yang kurang maksimal sehingga terjadi fenomena APBN dan APBD yang kurang terserap di awal tahun, tapi digenjot penyerapannya di akhir tahun sering terjadi.
3. Bagaimana pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja

4. Harapan yang tinggi dari masyarakat terhadap kinerja aparat pemerintah karena dana yang digunakan berasal dari masyarakat.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam hal penulisan skripsi ini agar lebih terarah pada permasalahan yang dihadapi dan sesuai dengan tujuan penelitian, maka harus ditetapkan batasan-batasan terhadap permasalahan yang akan diteliti. Hal ini dilakukan supaya langkah-langkah pemecahan tidak menyimpang dari koridor pembahasan. Maka batasan yang dimaksud adalah Peneliti membatasi ruang lingkup penelitian hanya pada instansi Balai Pelatihan Kesehatan Batam serta Penelitian dilakukan untuk tahun Anggaran 2011 - 2015

1.4 Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang ingin penulis uraikan didalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja
2. Bagaimanakah pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja
3. Bagaimanakah pengaruh pelaporan/pertanggungjawaban anggaran terhadap akuntabilitas kinerja
4. Bagaimanakah pengaruh evaluasi anggaran terhadap akuntabilitas kinerja

1.5. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja
2. Untuk mengetahui pengaruh pelaksanaan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja
3. Untuk mengetahui pengaruh pelaporan/pertanggungjawaban anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja
4. Untuk mengetahui pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja

1.6. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini penulis kelompokkan menjadi 2 poin, yakni secara teoritis dan secara praktis, yang diuraikan sebagai berikut:

1.6.1. Manfaat Teoritis

1. Sebagai referensi akademik dan seluruh masyarakat agar dapat belajar dari hasil penelitian ini sehingga bisa membantu dan mengetahui penelitian pengaruh implementasi penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja dan penyerapan anggaran

2. Mengembangkan pengetahuan penulis tentang akuntansi sektor publik
(Akuntansi pemerintahan)

1.6.2. Manfaat Praktis

1. Bagi instansi sebagai bahan masukan dalam proses penerapan anggaran berbasis kinerja
2. Bagi pembaca sebagai suatu bahan kajian bagi rekan-rekan mahasiswa atau mahasiswi yang akan mengadakan penelitian dengan permasalahan yang sama.
3. Bagi lembaga peneliti agar dapat digunakan sebagai dokumen perpustakaan untuk studi pembandingan dan pengembangan dimasa depan.