

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan public goods and services merupakan bagian dari good governance. Penerapan dan pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sangat diperlukan, sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil. Pembangunan akan kebutuhan masyarakat akan menjadikan landasan berpikir bagaimana mengoperasikan otonomi sehingga betul-betul mencapai sasaran yaitu meningkatkan taraf dan kualitas hidup masyarakat Adhitama (2017).

Bergesernya paradigma manajemen pemerintahan dalam dua dekade terakhir yaitu dari yang berorientasi proses menjadi berorientasi hasil telah ikut mereformasi sistem pengelolaan keuangan Negara, baik di negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia. Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia yang diawali dengan keluarnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membawa banyak perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan Negara. Perubahan mendasar tersebut diantaranya adalah diperkenalkannya pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah Auliana, (2020).

Sejalan dengan itu, dalam kerangka otonomi daerah, Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing. Kedua undang-undang ini membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Pengalokasian dana yang efektif mengandung arti bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan pemerintah mengarah pada pencapaian sasaran dan tujuan strategi yang dimuat dalam dokumen perencanaan strategi daerah. Sedangkan, pengalokasian dana yang efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan strategi tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan tetap mempertahankan tingkat kualitas yang direncanakan. Pengalokasian pengeluaran yang efektif dan efisien tersebut dapat diwujudkan dengan penerapan *performance-based budgeting* dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah.

Bahari, (2018) menjelaskan bahwa anggaran Berbasis Kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi

pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dan rencana kerja tahunan Renca SKPD yang merupakan rencana operasional dari renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan bentuk reformasi anggaran dalam memperbaiki proses penganggaran. Sebelumnya penerapan anggaran berbasis kinerja tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Melalui reformasi anggaran yang sudah dilakukan oleh pemerintah, tuntutan agar terwujudnya pemerintahan yang amanah dan didukung oleh instansi pemerintahan yang efektif, efisien, profesional, dan akuntabel, serta mampu memberikan pelayanan prima dalam proses penyusunan APBD sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik Biduri (2018).

Penganggaran berbasis kinerja atau *performance based budgeting* merupakan suatu pendekatan sistematis dalam penyusunan anggaran organisasi sektor publik berkaitan dengan pengeluaran yang dilakukan dengan kinerja yang dihasilkan melalui menggunakan informasi kinerja, bertujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengeluaran publik. *Performance based budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program bukan pada unit organisasi semata, dan memakai *measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Biaya dan output merupakan bagian integral dalam berkas atau dokumen anggaran Fontian (2017).

Anggaran kinerja tidak hanya berhubungan dengan pengendalian keuangan tetapi juga menyediakan instrumen kunci untuk memaksimalkan efisiensi dan efektivitas dalam pemberian jasa pemerintah kepada masyarakat. Pencapaian hasil yang diinginkan dituangkan dalam indikator kinerja yang dijadikan acuan untuk menyusun anggaran. Anggaran dengan pendekatan kinerja dalam Mardiasmo (2009) 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 tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. 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 Habaora (2020).

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menggunakan hasil dari dibelanjakannya dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi pemerintah.

Layuk (2019) telah melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Parepare). Hasil penelitian menunjukkan perencanaan anggaran dan Pelaporan Pertanggungjawaban anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan pelaksanaan anggaran serta evaluasi kinerja berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian serupa juga telah dilakukan oleh Auliana (2020) yang hasilnya menunjukkan bahwa perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, Pelaporan Pertanggungjawaban anggaran mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dalam pengaruhnya terhadap kinerja instansi pemerintah, 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 dan pertanggungjawaban, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah dikeluarkan regulasi yang mengatur mengenai perubahan pengelolaan keuangan daerah untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 (Inpres 7/1999) tentang Kinerja Instansi Pemerintah.

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 atau kegiatan dalam rangka untuk mencapai visi dan misi dan rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi. Selain itu instansi juga menetapkan indikator kinerja kegiatan berdasarkan kelompok *input*, *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact*, menentukan satuan setiap kelompok indikator, menetapkan rencana tingkat capaian (target), mengetahui realisasi indikator kinerja kegiatan, menghitung rencana dan realisasi untuk mendapatkan persentasenya.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali perlu mendapat dukungan penganggaran yang akan dituangkan dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA). Penyusunan KUA ini dilaksanakan dalam rangka menyediakan suatu pedoman dan atau petunjuk untuk kegiatan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020

(RAPBD 2020). Sebagai suatu kebijakan pada tingkat operasional yang bersifat penjabaran dan mediasi tahunan, penyusunan KUA 2020 merujuk pada rencana pembangunan jangka menengah Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali. KUA 2020 disusun dengan memperhatikan kinerja pelaksanaan APBD tahun sebelumnya. Berikut ini disajikan mengenai Anggaran dan Realisasi Pendapatan dan Belanja daerah Pemerintah Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali 2018 dan 2019.

Tabel 1.1 Pendapatan Penjualan hasil Budidaya

No	Bulan	Pendapatan Penjualan Hasil Budaya	
		2018	2019
1	Januari	Rp. 30.000.000	Rp. 19.248.000
2	Februari	Rp. 41.170.000	Rp. 59.425.000
3	Maret	Rp. 40.047.000	Rp. 60.362.000
4	April	Rp. 38.769.000	Rp. 54.193.000
5	Mei	Rp. 53.519.000	Rp. 37.885.000
6	Juni	Rp. 50.750.000	Rp. 39.414.000
7	Juli	Rp. 50.081.000	Rp. 57.264.000
8	Agustus	Rp. 37.868.000	Rp. 54.534.000
9	September	Rp. 41.875.000	Rp. 21.432.000
10	Oktober	Rp. 39.605.000	Rp. 51.195.000
11	November	Rp. 11.616.000	Rp. 26.607.000
12	Desember	Rp. 19.248.000	Rp. 30.787.000

Sumber: Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali, 2021.

Berdasarkan tabel 1.1 diatas dapat dilihat bahwa realisasi pendapatan Pemerintah daerah Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali pada tahun 2018 dan 2019 mengalami tingkat fluktuasi setiap bulannya. Hal ini disebabkan lemahnya pengukuran kinerja berbasis anggaran dan realisasi pendapatan dan belanja pada Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali sehingga menyebabkan tingkat fluktuasi pendapatan penjualan hasil pertanian, perkebunan, peternakan dan budidaya.

Akuntabilitas kinerja pemerintah merupakan perwujudan kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pencapaian visi dan misi pemerintah yang diwujudkan melalui pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Akuntabilitas kinerja dilaksanakan melalui pengukuran kinerja yang digunakan untuk melakukan penilaian atas keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan, sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi. Pengukuran kinerja tersebut di samping sebagai upaya pengembangan strategi organisasi ke depan, secara teknis dapat dilihat sebagai suatu sistem lacak performansi masing-masing unit organisasi dipemerintah yang merupakan langkah awal untuk pengendalian fungsi-fungsi manajerial secara menyeluruh (Selviani, 2021).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali?

2. Apakah implementasi anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali?
3. Apakah pelaporan pertanggungjawaban anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali?
4. Apakah evaluasi kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah yang telah di uraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh implementasi anggaran terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pelaporan pertanggungjawaban anggaran terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh evaluasi kinerja terhadap akuntabilitas kinerja Dinas Kelautan Dan Perikanan Karangasem Bali.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam masalah ini, yaitu:

1. Bagi Penulis
Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, pengetahuan, dan pemahaman penulis dalam ilmu akuntansi khususnya penganggaran berbasis kinerja.
2. Bagi Instansi Pemerintah Daerah
Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi instansi pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah.
3. Bagi Akademisi
Sebagai bahan acuan atau referensi bagi penelitian selanjutnya yang meneliti mengenai anggaran berbasis kinerja pada organisasi perangkat daerah di kabupaten/kota lainnya di Indonesia.