

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* merupakan bagian dari *good governance*. Terselenggaranya suatu pemerintah daerah yang baik sebagai upaya *good governance* ditunjukkan dengan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas suatu instansi pemerintah yang merupakan suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan masalah instansi yang bersangkutan. 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.

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 (Cipta, 2011).

Sejalan dengan itu, dalam kerangka otonomi daerah, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang 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.

Halim dan Iqbal, (2012:173) 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 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. Sebelum penerapan anggaran berbasis kinerja telah diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang kini menjadi Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dampak dari anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas pemerintah terkait sebagai fungsi pemberi pelayanan kepada masyarakat, menjadikan lingkup anggaran relevan dan penting di lingkungan pemerintah 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 (Bahri, 2012).

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 penggunaan 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 (Cipta, 2011).

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, 2009:84) 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 (Bastian, 2006: 275).

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.

Peneliti memilih Kabupaten Situbondo karena merupakan organisasi sektor publik yang kegiatannya banyak bergerak dalam aktivitas layanan terhadap masyarakat luas dan penyusunan anggaran pada setiap Dinas, Badan dan Kantor telah memasuki sistem desentralisasi atau otonomi daerah yang memberikan keleluasaan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Undang-Undang yang berlaku dan model penyusunan anggarannya menggunakan 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.

Haspiarti (2012) 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 Ida Nurhidayati (2014) yang hasilnya menunjukkan bahwa perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban anggaran mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dalam pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, implementasi 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 akuntabilitas 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 Akuntabilitas 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.

Adapun fenomena yang terjadi saat ini, berdasarkan pemantauan dari DPRD Kabupaten Situbondo, yang menilai kinerja SKPD di lingkungan Kabupaten Situbondo masih lamban dalam melakukan lelang proyek, sehingga juga berimbas pada penyerapan anggaran daerah di awal tahun, hal ini berakibat pada berbagai agenda pembangunan daerah. Belum optimalnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Situbondo karena masih

adanya beberapa kelemahan, terlihat dari hasil penilaian dan evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan yang sebelumnya di sampaikan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk tahun 2012-2014 masih belum memuaskan (www.sikd.Situbondokab.cloudesia.net, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017). Alasan dipilihnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo sebagai obyek penelitian, karena berdasarkan laporan realisasi fisik dan keuangan SKPD Kabupaten Situbondo menyebutkan bahwa kinerja SKPD lingkup pemerintahan Kabupaten Situbondo belum sepenuhnya optimal. Hal ini dibuktikan dari proses penyerapan APBD per September 2016 sebesar 57% dari target pendapatan sebesar Rp. 508 miliar dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Situbondo 2016 yang seharusnya sudah harus mencapai rata-rata 75%. Selain itu karena penulis ingin mengetahui dan memahami sejauh mana pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo yang sedang mengalami perkembangan dalam pembangunannya dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dengan menggunakan empat variabel dalam mengukur implementasi anggaran berbasis kinerja melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, perencanaan anggaran (X1), pelaksanaan anggaran (X2), pelaporan/pertanggungjawaban anggaran (X3), dan evaluasi kinerja (X4).

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian penulis berminat untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Pengaruh Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Situbondo)”**.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo?
2. Bagaimana pengaruh Pelaksanaan Anggaran Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo?
3. Bagaimana pengaruh Pelaporan/Pertanggungjawaban Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo ?

4. Bagaimana pengaruh Evaluasi Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo ?

1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk menjelaskan pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo.
2. Untuk menjelaskan pengaruh Pelaksanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo.
3. Untuk menjelaskan pengaruh Pelaporan/Pertanggungjawaban Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo.
4. Untuk menjelaskan pengaruh Evaluasi Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Situbondo.

1.4 Kegunaan 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 Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3. Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tambahan dan dapat menjadi bahan referensi, khususnya untuk mengkaji topik-topik yang terkait dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.