

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

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 anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Adapun kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik (Safaruddin dan Basri, 2016)

Menurut VanLandinham, Wellman, Andrews dalam Anggarani dan Puranto (2010:102) mengatakan bahwa tujuan anggaran berbasis kinerja salah satunya untuk adalah untuk “meningkatkan akuntabilitas agensi dengan memfasilitasi misi dan pendefinisian tujuan, evaluasi kinerja dan pemanfaatan informasi kinerja dalam perencanaan dan pengambilan keputusan penganggaran. Anggaran berbasis kinerja menghubungkan *input* dan *output* yang dihasilkan dari dana yang telah di anggarkan dalam program-program maupun kegiatan sesuai visi dan misi organisasi tersebut. Sehingga dana yang telah dianggarkan pada program-program dan kegiatan organisasi tersebut dapat dievaluasi dan

dipertanggungjawabkan pada akhirnya kepada para pemangku kepentingan (*Stakeholder*) dalam bentuk media pertanggungjawaban yang dikeluarkan secara periodik, dan melalui informasi media pertanggungjawaban yang dikeluarkan secara periodik dan melalui informasi media pertanggungjawaban tersebut dapat dijadikan landasan pihak manajemen dalam mengambil keputusan.

Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan bentuk reformasi anggaran dalam memperbaiki proses penganggaran. Sebelum penerapan anggaran berbasis kinerja 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) dalam Endrayani, dkk (2014).

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 dapat 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 di pemerintah yang merupakan langkah awal untuk pengendalian fungsi-fungsi manajerial secara menyeluruh (Utami, Afrizal & Machpudin, 2016).

Menurut Peraturan Presiden Nomor 29 tahun 2014 Akuntabilitas kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target yang telah ditetapkan melalui pelaporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik.

Sedangkan menurut Edipson (2017) yang dikutip dalam Safitri (2019) menyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktivitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk menerima pertanggung jawaban tersebut.

Dimensi akuntabilitas dalam organisasi sektor publik menurut Hopwood dan Ellwood yang dikutip dalam Endrayani dkk (2014) yaitu akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan/Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2011: 21) sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan,

instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi: penetapan perencanaan strategis, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan salah satu bentuk media untuk melaporkan keberhasilan atau kegagalan suatu instansi pemerintah atas pelaksanaan tujuan dan sasaran organisasi. Akuntabilitas kinerja didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang mewajibkan kepada setiap instansi pemerintah melakukan akuntabilitas kinerja masing-masing sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam pencapaian tujuan organisasi sesuai tugas pokok dan fungsinya dalam bentuk Laporan Kinerja.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah mengharuskan untuk para penggunaanya untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dari pelaksanaan visi, misi dan rencana strategi organisasi melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Informasi tersebut harus disajikan secara terbuka bagi publik dapat menilai dan mengetahui kinerja pemerintahan selama satu periode. Salah satu tugas pemerintah adalah menyediakan pelayanan yang memuaskan bagi publik karena dana yang dihimpun dari masyarakat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu pemerintah wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana yang telah digunakan.

Akuntabilitas oleh instansi pemerintah sangat penting dikarenakan merupakan salah satu bentuk dari sebuah pertanggungjawaban pemerintah daerah beserta instansinya sebagai entitas yang telah mengelola dan

bertanggungjawab atas penggunaan dana yang telah dialokasikan. Masyarakat sebagai pihak yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah berhak mendapatkan informasi atas kinerja pemerintah. Dengan adanya akuntabilitas pemerintah daerah, sehingga jalannya pemerintah dapat dikontrol dan berjalan dengan lebih baik. Dalam suatu instansi pemerintah bahwa sebuah keterbukaan informasi, seimbang dan merata bagi semua pihak yang berkepentingan mampu memberikan rasa percaya kepada masyarakat sebagai pertanggungjawaban dari apa yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian sejauh mana tingkat pengungkapan kinerja pemerintah daerah melalui akuntabilitas pemerintah menjadi hal yang sangat penting bagi keberlangsungan pemerintah daerah.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep merupakan organisasi perangkat daerah yang membantu pemerintah Kabupaten Sumenep dalam melaksanakan visi, misi dan rencana strategi Kabupaten Sumenep dengan melaksanakan tugas melakukan perencanaan, pelaksanaan, melaporkan dan mempertanggungjawabkan serta mengevaluasi kinerjanya.

Untuk mencapai Akuntabilitas Instansi Pemerintah yang baik, tentunya Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep dituntut selalu melakukan pembenahan kinerja. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep melaksanakan capaian tujuan dan sasaran pembangunan dengan memperhatikan visi dan misi dari daerah serta menyamakan dengan tujuan yang ingin di capai dari organisasi.

Anggaran pada instansi pemerintah selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, berfungsi pula sebagai instrumen

akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik sebagai alat akuntabilitas publik (Endrayani dkk, 2014). Sistem penganggaran SKPD Kabupaten Sumenep sudah disusun sesuai proses penganggaran yang berbasis kinerja. Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Berikut ini adalah Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Sumenep Tahun Anggaran 2018 (sesudah dilakukan audit BPK-RI) :

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Sumenep Tahun 2018
(Setelah dilakukan audit BPK-RI)

No.	Uraian	Tahun Anggaran 2018 Kabupaten Sumenep		
		Anggaran	Realisasi	%
	PENDAPATAN :			
1.	Pendapatan Asli Daerah	226.304.702.516,00	185.832.755.753,29	82,12
2.	Transfer Pemerintah Pusat - Dana Perimbangan	1.571.419.686.157,00	1.601.302.418.621,00	101,90
3.	Transfer Pemerintah Pusat – Lainnya	278.366.376.000,00	278.366.376.000,00	100,00
4.	Transfer Pemerintah Provinsi	80.300.134.487,00	104.308.121.349,00	129,90
5.	Lain-lain Pendapatan yang Sah	74.798.000.000,00	74.179.897.031,00	99,17
	JUMLAH PENDAPATAN	2.231.188.899.160,00	2.243.989.568.754,29	100,57

No.	Uraian	Tahun Anggaran 2018 Kabupaten Sumenep		
		Anggaran	Realisasi	%
	BELANJA :			
1.	Belanja Operasi	2.024.318.442.111,50	1.794.880.682.110,67	88,67
2.	Belanja Modal	457.805.977.008,50	353.711.734.988,55	77,26
3.	Belanja Tak Terduga	2.417.400.000,00	1.759.872.000,00	72,80
	JUMLAH BELANJA :	2.484.541.819.120,00	2.150.352.289.099,22	86,55
	PEMBIAYAAN :			
	Penerimaan Pembiayaan Daerah	404.270.416.039,00	404.921.065.962,62	100,12
	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	12.500.000.000,00	12.500.000.000,00	100,00
	JUMLAH PEMBIAYAAN :	391.770.416.039,00	392.421.065.962,62	100,12

Sumber : Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Sumenep

Jika dilihat dari komposisi anggarannya, terlihat bahwa pendapatan asli daerah menyumbang sebesar Rp. 185.832.755.753,29 dari total pendapatan Kabupaten Sumenep di tahun 2018.

Tabel 1.2

Ringkasan APBD Tahun Anggaran 2018

No.	Uraian	Jumlah
1.	Belanja Tidak Langsung	1.439.132.132.754,00
2.	Belanja Langsung	791.475.997.808,00

Sumber : Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Sumenep

Sementara dari belanja daerah, jika dilihat dari komposisinya, belanja tidak langsung memberikan kontribusi belanja sebesar Rp. 1.439.132.132.754 pada tahun anggaran 2018.

Berikut ini adalah anggaran dan realisasi belanja daerah tidak langsung Kabupaten Sumenep Tahun Anggaran 2018 :

Tabel 1.3
Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Tidak Langsung
Kabupaten Sumenep Tahun Anggaran 2018

No.	Urusan Pemerintah Daerah	Belanja		
		Alokasi Anggaran	Realisasi	%
A	Urusan Wajib			
1.	Pendidikan	564.310.277.305,00	507.094.116.966,00	89,86
2.	Kesehatan	158.469.934.947,00	117.241.237.988,00	73,98
3.	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	11.753.659.770,00	11.120.116.301,00	94,61
4.	Perumahan Rakyat dan Kawasan	5.516.498.008,00	5.123.360.584,00	92,87
5.	Ketentraman dan Ketertiban Umum	4.538.238.534,00	4.440.312.391,00	97,84
6.	Sosial	3.239.533.884,00	3.114.152.097,08	96,13
7.	Tenaga Kerja	2.599.103.647,00	2.514.209.539,00	96,73
8.	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	5.363.721.875,00	4.629.529.508,00	86,31
9.	Pangan	3.986.427.208,00	3.762.173.466,00	94,37
10.	Lingkungan Hidup	6.713.874.664,00	6.396.066.665,00	95,27
11.	Admin Kependudukan dan Pencatatan Sipil	4.871.600.354,00	4.467.380.233,00	91,70
12.	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	2.725.026.253,00	2.638.126.033,00	96,81
13.	Perhubungan	5.674.655.785,00	5.460.912.948,00	96,23
14.	Komunikasi dan Informatika	4.761.956.080,00	4.585.242.771,00	96,29

No.	Urusan Pemerintah Daerah	Belanja		
		Alokasi Anggaran	Realisasi	%
15.	Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah	2.584.793.165,00	2.522.519.889,00	97,59
16.	Penanaman Modal	2.367.219.263,00	2.285.764.444,00	96,56
17.	Kepemudaan dan Kebudayaan	3.090.998.879,00	2.926.302.688,00	94,67
18.	Perpustakaan	2.036.700.633,00	1.939.016.786,00	95,20
B	Urusan Pilihan			
1.	Kelautan dan Perikanan	3.772.105.433,00	3.598.730.210,00	95,40
2.	Pertanian	9.305.173.583,00	8.630.683.475,00	92,75
3.	Perdagangan dan Perindustrian	5.269.897.246,00	4.839.339.473,00	91,83

Sumber : Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Sumenep

Melihat alokasi dan realisasi setiap urusan demi menyelenggarakannya pelayanan kepada masyarakat kabupaten Sumenep, setiap urusan telah mencapai realisasi di atas 80% terkecuali dinas kesehatan. Urusan kesehatan pada tahun anggaran 2018 mendapat alokasi sebesar Rp. 158.469.934.947,00 dan hanya dapat direalisasikan sebesar Rp. 117.241.237.988,00 (73,98%). Program dan kegiatan pada urusan kesehatan tahun 2018 dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD).

Sedangkan capaian kinerja yang ditinjau dari realisasi anggaran yang paling mendekati 100% adalah urusan ketentraman dan ketertiban umum. Urusan ketentraman dan ketertiban umum pada tahun anggaran 2018 mendapat alokasi anggaran sebesar Rp. 4.538.238.534 dan dapat direalisasikan sebesar Rp. 4.440.312.391 (97,84%). Program dan kegiatan pada urusan ketentraman dan ketertiban umum dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP).

Urusan pendidikan pada tahun anggaran 2018 mendapat alokasi anggaran terbesar yang mencapai Rp. 564.310.277.305 tetapi sangat disayangkan realisasi hanya sebesar Rp. 507.094.116.966 (89,86%). Alokasi anggaran terbesar dapat meningkatkan tingkat kualitas pendidikan di Kabupaten Sumenep serta pemerataan setiap sekolah.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban merupakan salah satu alat untuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penggunaan dana APBD dalam melaksanakan pembangunan daerah yang di antaranya adalah memberikan pelayanan kepada publik serta menjadi evaluasi kinerja terhadap pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilaksanakan. Mengingat pentingnya peran SKPD Kabupaten Sumenep dalam menjalankan roda pemerintahan, maka SKPD Kabupaten Sumenep dituntut untuk lebih profesional dalam mengelola anggaran termasuk pelayanan terhadap masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa realisasi anggaran belanja Tidak Langsung pada tahun 2018 masih belum tercapai sesuai target meskipun realisasi anggaran rata-rata di atas 90%. Ini menunjukkan dalam penyusunan anggaran belanja daerah belum sesuai dengan peraturan yang berlaku dan diindikasikan adanya program atau kegiatan yang belum tercapai.

Berdasarkan uraian dan ditunjang dengan teori-teori yang ada maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada SKPD di Kabupaten Sumenep)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Perencanaan Anggaran Berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep?
2. Apakah Pelaksanaan Anggaran Berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep?
3. Apakah Pelaporan/pertanggungjawaban Berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep?
4. Apakah Evaluasi Anggaran Berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep.
2. Untuk menganalisis pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep.
3. Untuk menganalisis pengaruh pelaporan/pertanggungjawaban anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Sumenep.
4. Untuk menganalisis pengaruh evaluasi anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sumenep.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang, permasalahan, dan tujuan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka manfaat dari penelitian ini secara praktis dan teoritis adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis terutama bukti empiris mengenai pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap instansi pemerintah.
 - b. Sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya dalam bidang penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Manfaat Praktisi

Sebagai informasi serta masukan terhadap instansi pemerintah daerah pada Satuan Kerja Pemerintah Daerah sebagai pedoman dalam menentukan anggaran berbasis kinerja guna meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah.