

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **Latar Belakang**

Perekonomian di Indonesia saat ini ditengah pandemi covid-19 membuat pemerintah Indonesia mengalami penurunan ekonomi yang cukup signifikan, akan tetapi hal ini membuat pemerintah indonesia berfikir untuk bagaimana cara menjaga perekonomian indonesia agar tetap stabil ditengah wabah pandemi covid-19 saat ini. Peran dari Pemerintah Indonesia saat ini dalam menghadapi covid-19 telah menganggarkan dana yang tidak sedikit untuk menanggulangi wabah pandemi covid-19. Pandemi Covid-19 telah menyebabkan kerugian yang luar biasa, tidak hanya di bidang kesehatan, namun juga di bidang ekonomi dengan melambatnya pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Organisasi sektor publik memiliki hubungan yang erat dengan pemerintahan daerah seperti halnya orientasi pelayanan serta kepentingan masyarakat yang lebih transparan dan memiliki kualitas ke depan semakin baik. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah berupaya mewujudkan keseimbangan untuk memiliki kemampuan mewujudkan pemerintahan yang berintegritas maupun bertanggungjawab. Setiap tahun pemerintah menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran tersebut menjadi perhatian masyarakat dengan jalannya

informasi dan distribusi, karena anggaran dibuat untuk merencanakan serta merincikan seluruh dana kegiatan dalam organisasi sektor publik sehingga mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. (Mardiasmo, 2011)

Penganggaran yang diberlakukan di Indonesia sendiri berpedoman pada Undang-Undang yang mengatur proses pengelolaan keuangan Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang membuat terjadi beberapa perubahan dalam pengelolaan keuangan Negara. Perubahan mendasar yang terjadi diantaranya yaitu adanya pendekatan anggaran berbasis kinerja (*Performance based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 menetapkan bahwa APBN disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang dicapai. Pada dasarnya anggaran kinerja adalah sistem pengelolaan dan penyusunan anggaran daerah yang berdasarkan pada pencapaian hasil atau kinerja. Didalam kinerja tersebut harus mencerminkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, yang berarti harus berdasarkan pada kepentingan publik (Basri, 2016).

Reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah membuat perubahan struktur dalam anggaran dan perubahan yang terjadi pada proses penyusunan APBD untuk menciptakan adanya transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja (*Performance based budgeting*) adalah suatu sistem penganggaran yang berorientasi pada hasil atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Bastian, 2010).

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 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah. Melalui reformasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah, diharapkan agar terwujudnya pemerintahan yang amanah dan didukung oleh instansi pemerintahan yang efektif, efisien, profesional, dan akuntabel, serta mampu memberikan pelayanan yang maksimal secara lebih transparansi dan meningkatkan akuntabilitas dalam proses penyusunan APBD.

Akuntabilitas kinerja Pemerintah merupakan perwujudan 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 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 et al., 2017).

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.

Menurut (Indah Safitri, 2019) menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agent) 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. Pengaruh terhadap akuntabilitas 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, dan pelaporan/pertanggungjawaban harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (Indah Safitri, 2019)

Perencanaan anggaran merupakan suatu hal yang sangat penting dalam suatu organisasi. Pada organisasi privat atau swasta anggaran merupakan suatu hal yang sangat dirahasiakan, dan sedangkan pada organisasi sektor publik anggaran merupakan suatu hal yang harus diketahui oleh publik untuk dievaluasi, dikritik, dan diberi masukan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Anggaran menjadi suatu hal yang sangat relevan dan penting di lingkup pemerintahan karena dampaknya terhadap akuntabilitas pemerintah, yang sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Wibisono, 2016).

Menurut Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang sistem perencanaan dan penganggaran daerah, penetapan tujuan dan sasaran yang tidak jelas dalam suatu organisasi atau unit organisasi menambah masalah yang cukup kompleks. Indikator kinerja dalam dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran sering kali salah dalam merepresentasikan capaian suatu kinerja yang seharusnya dapat diselesaikan sesuai dengan tujuan dan sasarannya. Dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) pada tingkat pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota). Sedangkan, pada tingkat Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) meliputi Rencana Strategi (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.

Pelaksanaan anggaran diawali dengan disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan. Pelaksanaan anggaran merupakan tahapan dilaksanakannya anggaran oleh semua unit kerja yang

ada di dalam instansi pemerintah, dalam siklus APBN yang merupakan salah satu bagian yang penting yakni pelaksanaan anggaran, karena apabila proses pelaksanaan anggaran tidak berjalan sebagaimana mestinya akan berdampak pada siklus APBN tersebut (Widyaiswara Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan). Dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gubernur, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran. Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA. Sedangkan dokumen pembayaran antara lain terdiri dari Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Bentuk pertanggungjawaban/pelaporan anggaran pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Khususnya pada pasal 2, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN / APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Ketentuan ini tentunya memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggung jawab didalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan negara. Laporan keuangan Pemerintah Daerah disusun untuk menyediakan

informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan.

Menurut (Bastian, 2010) akuntabilitas 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 berhak mendapatkan informasi atas kinerja dari pemerintah. Dalam suatu instansi pemerintah keterbukaan dalam pemberian informasi harus disampaikan secara seimbang dan merata bagi semua pihak yang berkepentingan mampu memberikan rasa percaya kepada masyarakat sebagai bentuk pertanggungjawaban yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Pencapaian Akuntabilitas Instansi Pemerintah yang baik, tentunya Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Sidoarjo dituntut agar selalu melakukan perbaikan kinerja. OPD Kota Sidoarjo mealaksanakan pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan berdasarkan visi dan misi dari daerah serta menyamakan dengan tujuan yang ingin dicapai dari organisasi.

Berikut ini adalah Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Sidoarjo  
Tahun Anggaran 2016-2020 :

**Tabel 1.1**

**Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Sidoarjo Tahun Anggaran  
2016-2020**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>
<b>2016</b>	3.389.966.737.239,00	3.668.228.791.125,70	108,21
<b>2017</b>	4.029.066.902.057,03	4.045.363.972.962,00	100,40
<b>2018</b>	4.056.968.249.937,41	2.379.508.098.143,35	58,65
<b>2019</b>	4.394.906.478.896,00	4.444.626.346.624,69	101,13
<b>2020</b>	4.536.589.395.000,00	324.741.711.827,92	6,47

Sumber : Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Sidoarjo

Selama periode tahun 2016-2020 Laporan Realisasi Anggaran di Kota Sidoarjo mengalami fluktuasi. Pada tahun 2016 sebesar 108,21%, tahun 2017 sebesar 100,40%, tahun 2018 sebesar 58,65%, tahun 2019 sebesar 101,13%, dan pada tahun terakhir 2020 sebesar 6,47%, maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan ini selama periode 2016-2020 mengenai laporan realisasi anggaran akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan berfluktuasi. LAKIP adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan. LAKIP merupakan produk akhir SAKIP yang menggambarkan kinerja yang dicapai oleh suatu instansi pemerintah atas pelaksanaan program dan kegiatan yang dibiayai APBN/APBD. Penyusunan LAKIP berdasarkan siklus anggaran yang berjalan 1 tahun. Dalam LAKIP yang terpublikasikan dari tahun 2016-2020 dipaparkan bahwa terjadi ketidakstabilan persentase pencapaian APBD. Rendahnya realisasi anggaran pada bagian-bagian tertentu, menunjukkan masih belum maksimalnya proses perencanaan, implementasi dan pelaporan pada penerapan anggaran.

Laporan keterangan pertanggungjawaban merupakan salah satu alat untuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penggunaan dana APBD dalam melaksanakan pembangunan daerah yang diantaranya adalah memberikan pelayanan kepada publik serta menjadi evaluasi kinerja terhadap pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilaksanakan. Dalam hal ini pentingnya peran dari OPD Kabupaten Sidoarjo dalam menunjang pelaksanaan pemerintahan maka, OPD Kabupaten Sidoarjo diharuskan lebih profesional dalam menjalankan tugasnya yakni mengelola anggaran termasuk pelayanan terhadap masyarakat.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja ini diharapkan mampu merubah kualitas dan proses pengambilan keputusan anggaran akan lebih rasional dalam menentukan alokasi sumber ekonomi sehingga suatu kegiatan yang dilakukan pemerintahan dapat dijalankan dengan lebih efektif dan efisien selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.

Penelitian ini merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh (Utami et al., 2017) yang telah dilakukan untuk menguji pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perencanaan anggaran, implementasi anggaran, dan pertanggungjawaban anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Perbedaan dari

penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh (Utami et al., 2017) adalah lokasi dan waktu penelitian.

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pada OPD Kabupaten Sidoarjo”**.

### **Perumusan Masalah**

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

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten Sidoarjo ?
2. Apakah pelaksanaan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten Sidoarjo ?
3. Apakah pelaporan/pertanggungjawaban anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten Sidoarjo ?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisa dan menguji pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten Sidoarjo.
2. Untuk menganalisa dan menguji pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten Sidoarjo.

3. Untuk menganalisa dan menguji pengaruh pelaporan/pertanggungjawaban terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten Sidoarjo

### **Manfaat Penelitian**

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

1. Manfaat Praktis

- a. Bagi Instansi Pemerintah kabupaten Sidoarjo

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pemerintah untuk terus meningkatkan mutu akuntabilitas kinerja dalam melakukan perencanaan anggaran agar dapat lebih baik dari sebelumnya, serta dapat memberikan gambaran mengenai pengaruh penerapan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada OPD kabupaten Sidoarjo.

- b. Bagi Dinas Pemerintahan

Sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan fungsi dinas dalam penerapan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada OPD kabupaten Sidoarjo dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

## 2. Manfaat Teoritis

### a. Bagi Peneliti

Peneliti dapat menambah pengetahuan dan sekaligus menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama perkuliahan dengan praktek yang ada.

### b. Bagi Pembaca

Dapat dijadikan sebagai referensi bagi pihak lain yang tertarik dengan kajian mengenai pengaruh penerapan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah