

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Organisasi pemerintah daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat. Organisasi sektor publik merupakan bagian dari sistem perekonomian negara yang bertujuan untuk melayani kepentingan publik guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Mulyani et al., 2017).

Di Indonesia, seluruh organisasi sektor publik yang ada beroperasi dengan menggunakan dana dari masyarakat. Sehingga, sangat umum terjadi apabila terdapat permintaan tentang keterbukaan informasi publik dan tuntutan informasi pertanggung jawaban kinerja badan publik secara lengkap dan transparan terutama atas segala aktivitasnya yang menyangkut pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berasal dari masyarakat (Azizah, 2020). Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah dituntut untuk memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah untuk senantiasa

tanggap terhadap lingkungannya, dengan berupaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, sebuah sistem pemerintahan harus menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel, bersih, dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) sesuai dengan syarat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998. Sehubungan dengan hal tersebut seperangkat peraturan perundang-undangan telah dicanangkan, salah satunya adalah Instruksi Presiden No.7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Instansi Kinerja Pemerintahan (AKIP) (Lumenta et al., 2016). Dan instruksi tersebut telah diperbaharui dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 yang mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

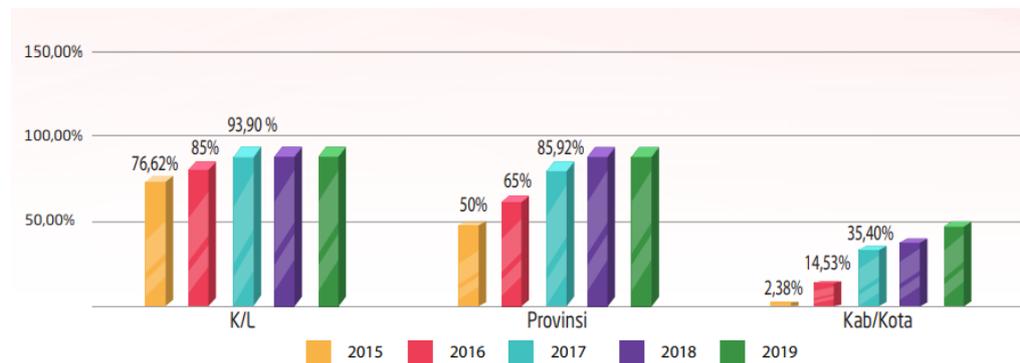
Berdasarkan Perpres Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokasi (PANRB) mengembangkan SAKIP, dengan berfokus pada akuntabilitas kinerja. Yang mana akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan kewajiban 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 kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik (Kemenpan RB, 2019:39).

Azizah (2020) menyatakan bahwa dengan diterapkannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah melalui pembuatan target kinerja, dan disertai dengan indikator kinerja dapat menunjukkan nilai akuntabilitas dari keberhasilan suatu instansi pemerintah. Nilai akuntabilitas kinerja rata-rata nasional telah menggambarkan kemampuan seluruh instansi pemerintah dalam mempertanggung jawabkan hasil atas penggunaan anggarannya. Nilai akuntabilitas kinerja dapat terekam pada hasil evaluasi akuntabilitas kinerja yang dilakukan berdasarkan Permenpanrb Nomor 12 tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi Atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP).

Hasil evaluasi akuntabilitas kinerja yang telah dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokasi (PANRB) menggambarkan peningkatan bahwa SAKIP secara nasional semakin membaik, yang artinya instansi pemerintah di Indonesia semakin baik dalam memastikan pelaksanaan anggarannya untuk mencapai sasaran sesuai perencanaan pembangunan (Kemenpan RB, 2019:41). Peningkatan SAKIP tersebut dijelaskan pada grafik perkembangan nilai akuntabilitas kinerja pada instansi pemerintah yang berpredikat baik secara nasional dalam periode tahun 2015-2019 :

Gambar 1.2
Trend Instansi Pemerintah dengan Nilai Akuntabilitas Baik
Tahun 2015-2019



Sumber : Laporan Kinerja Kementerian PAN RB Tahun 2019

Grafik implementasi SAKIP tersebut, menunjukkan kemajuan yang luar biasa, terutama pada kab/kota. Pada tahun 2015 hanya 2,38% yang akuntabilitasnya baik, meningkat menjadi 57,28% pada tahun 2019. Selain itu hasil kinerja tersebut sejalan dengan prestasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang kembali menorehkan predikat membanggakan dalam penyelenggaraan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) 2019 tingkat nasional.

Tidak hanya dapat dilihat pada tingkat provinsi saja, kota Surabaya juga mampu meningkatkan nilai SAKIP dari tahun 2016 yang mendapat nilai B (skor >60-70) menjadi BB (skor >70-80) pada tahun 2019. Dengan adanya penerapan SAKIP terbukti pada tahun 2018 mampu mencegah potensi pemborosan anggaran. Wilayah II dapat menghemat anggaran

melalui SAKIP mencapai Rp 22,3 triliun dan secara nasional tahun 2018 berhasil menghemat Rp 65,1 triliun (Azizah, 2020).

Hasil nyata penerapan SAKIP adalah instansi pemerintah dapat melakukan refocusing program dan kegiatan sehingga berdampak dalam pencapaian sasaran pembangunan (Kemenpan RB, 2019:43). SAKIP sendiri dikembangkan untuk membangun pemerintah yang akuntabel, terukur dan mampu mempertanggungjawabkan hasil atau manfaat kinerjanya kepada masyarakat atas penggunaan anggaran (Marzuqi, 2020).

Dengan pencapaian yang meningkat di setiap tahunnya, tetap tidak dapat mengimbangi dan tidak cukup untuk memuaskan harapan masyarakat karena efek program perbaikan yang diciptakan pemerintah belum terasa langsung, dan sangat lambat dirasakan. Pada kenyataannya yang tampak bahwa program yang melibatkan anggaran seringkali tetap menjadi bumerang bagi akuntabilitas kinerja karena apabila mendapati pengelolaan keuangan yang buruk ditambah sasaran anggarannya yang tidak tepat, justru efek buruknya bisa mengakibatkan rendahnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang mana diketahui masih menjadi fenomena yang masih disoroti oleh masyarakat.

Fenomena yang terjadi yakni hasil jaring aspirasi (reses) anggota DPRD Surabaya yang mendapati keluhan masyarakat tentang kurang perhatiannya Pemkot Surabaya terhadap sarana dan prasarana wilayah pinggiran. Kebijakan pembangunan selama ini tidak merata dan tidak

menyentuh masyarakat semua lapisan. Pembangunan di tengah kota banyak dimanfaatkan untuk ambisi pencitraan semata, sebab faktanya wilayah-wilayah pinggiran terbengkalai. Hal itu tentu tidak sebanding dengan kekuatan anggaran yang dimiliki Pemkot untuk melakukan pembangunan di setiap pelosok Surabaya, sehingga masyarakat menyoroti kinerja Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) yang dinilai tidak mampu melakukan perencanaan pembangunan secara merata (Supriyatno, 2020).

Selain itu masih banyak pengaduan dari warga terhadap kinerja pemerintah di wilayah Surabaya yang terjaring oleh Komisi Pelayanan Publik (KPP), hal ini membuktikan bahwa pelayanan publik di Kota Metropolitan Surabaya masih menyisakan catatan buruk bagi warganya. Fakta Kota Surabaya yang telah meneguhkan kota modern kelas dunia hingga mendapatkan penghargaan atas kinerjanya, ternyata masih belum baik dalam pengelolaan pelayanan publik dan perlu diperbaiki (Ilham, 2020). Ditambah masih menyisahkan keluhan warga yang tidak mendapatkan layanan sebagaimana mestinya, seperti kasus pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang melakukan kesalahan dalam menyelesaikan permasalahan administrasi kependudukan.

Pada saat ini, sistem pengelolaan keuangan negara di Indonesia telah menempuh tahapan yang baru, bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah dengan beralih pada

penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja yang konon dapat mengatasi kekurangan tafsiran kinerja dalam menggapai target (Wardani, N. D., & Silvia, 2021). Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Organisasi Perangkat Daerah (RKA-OPD). Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja, pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik sehingga mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006:171). Menurut Mardismo (2018), penyusunan anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektifitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Hal ini dilakukan supaya penyaluran anggaran bisa terlaksana dengan lebih efektif dan efisien, serta menghadirkan pelaporan yang akuntabel, jelas dan lebih mengutamakan kepada tujuan dengan strategi yang terukur dalam menggunakan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh Wahdatul et al. (2016) memperoleh hasil bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif

terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Begitupun juga pada penelitian Anggraeni (2020) menunjukkan bahwa anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap kinerja instansi pemerintah. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan Surya (2017) dan juga Pratama (2014) menunjukkan hasil bahwa penganggaran berbasis kinerja berpengaruh negatif terhadap kinerja instansi pemerintah.

Pemerintah selaku pengelola dana publik agar dapat memenuhi tercapainya tujuan dari kinerja instansi pemerintah yang efisien dan efektifitas tidak hanya memperhatikan penerapan anggaran saja melainkan juga ketepatan sasaran anggaran yang digunakan (Paramitha, 2016). Karena salah satu karakteristik anggaran adalah ketepatan sasaran anggaran. Ketepatan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Fathia et al., 2017).

Pengelolaan keuangan pemerintahan daerah yang berakuntabilitas tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Oleh karena itu, sasaran anggaran harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh mereka yang bertanggungjawab untuk menyusun dan melaksanakannya. Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas dan spesifik, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan

sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja.

Dalam penelitian Fauzan et al. (2017), penelitian Hafiz et al. (2017) dan penelitian Azizah (2020) menunjukkan hasil penelitian bahwa ketepatan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, dan dikatakan baik dalam memaksimalkan kinerjanya. Sedangkan ketepatan sasaran anggaran dalam penelitian Herawaty (2014) menunjukkan hasil bahwa secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan dalam penelitian Pangumbalerang & Pinatik (2014) menunjukkan hasil berpengaruh positif tapi tidak signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Selain berfokus pada penganggaran berbasis kinerja dan ketepatan sasaran anggaran, untuk mencapai akuntabilitas kinerja juga dengan melibatkan dorongan kebijakan peraturan perundang-undangan yang harus ditaati oleh seluruh instansi pemerintah yang terlibat. Yang saat ini sedang hangat terjadi pemerintah melakukan suatu langkah elaborasi penggunaan kewenangan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, tindakan badan dan pemerintahan, serta dukungan birokrasi sebagai organ pelaksana kebijakan untuk menangani pandemi *Covid-19*.

Presiden Joko Widodo menetapkan kebijakan yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020

yaitu “Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Covid-19* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan” (Juliani, 2020). Pandemi *Covid-19* telah mengakibatkan kelumpuhan di setiap lini baik pada perkembangan ekonomi negara, penyusutan penerimaan negara, kenaikan keperluan negara dan pembelanjaan yang mengharuskan pemerintah untuk menggeserkan alokasi dana demi pemulihan perekonomian yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi akuntabilitas kinerja keuangan negara (Saleh et al., 2020).

Disaat seperti ini peran kebijakan pemerintah yang efektif dan efisien sangat penting diperlukan baik dalam kebijakan ekonomi untuk daerah maupun kebijakan ekonomi untuk pemerintah pusat. Dan kinerja instansi pemerintah lebih banyak mendapat sorotan mengenai pertanggungjawaban yang telah dipercayakan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Pemerintah dituntut untuk lebih transparan dan akuntabel dalam menjalankan administrasi pemerintahan yang berhubungan dengan anggaran (Rere & Retnani, 2018).

Dengan adanya Ketaatan pada peraturan, diharapkan laporan akuntabilitas yang dihasilkan akan tepat dan sesuai dalam rangka pemenuhan kewajiban terhadap pemerintah pusat dan kebutuhan informasi publik (Razi et al., 2017). Keuangan Negara yang dikelola dalam

pemerintahan, harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan amanah konstitusi. Pelaksanaan fungsi tersebut di Indonesia diatur didalam UUD 1945 pasal 23 ayat 5 dan Undang – undang APBN. Pemerintah diharuskan membuat pertanggungjawaban keuangan Negara karena hal tersebut merupakan bagian dari akuntabilitas publik yang harus disampaikan oleh pemerintah atas penggunaan keuangan Negara yang diperoleh dari keuangan rakyat dan untuk tujuan kesejahteraan rakyat.

Terdapat perbedaan hasil penelitian yang menunjukkan pengaruh ketaatan pada peraturan perundangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Hafiz et al. (2017) membuktikan bahwa ketaatan pada peraturan perundangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja, begitupun juga pada penelitian Setyawan et al. (2017). Tetapi, pada penelitian yang dilakukan oleh Lumenta et al. (2016) menunjukkan hasil yang berbanding terbalik, karena ketaatan peraturan perundangan secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan.

Perbedaan hasil penelitian terdahulu diatas akan memicu rancunya dasar pemikiran yang dapat mempengaruhi stabilitas kinerja manajerial dari instansi pemerintah. Tentu saja kinerja yang tidak stabil dari instansi pemerintah baik pada salah satu faktor ataupun berbagai faktor dalam proses pemerintahan akan memperlemah kepercayaan publik terhadap instansi tersebut. Hal tersebut dapat menyebabkan lemahnya pengaruh

penganggaran berbasis kinerja, ketepatan sasaran anggaran, dan ketaatan pada peraturan perundangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Fokus subjek penelitian disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2019, yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Berdasarkan fenomena dan latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, Ketepatan Sasaran Anggaran, dan Ketaatan Pada Peraturan Perundangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi pada Perangkat Daerah Kota Surabaya)”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Penganggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?
2. Apakah Ketepatan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?
3. Apakah Ketaatan Peraturan Perundangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris dan membuktikan dengan menganalisis apakah :

1. Penganggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
2. Ketepatan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
3. Ketaatan Peraturan Perundangan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan wawasan betapa pentingnya mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah agar dapat menjaga harapan dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja operasional perangkat daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

a) Bagi Praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu praktisi dalam memberikan kontribusi pemahaman dan memberikan sumbangan gagasan sebagai referensi untuk memaksimalkan faktor-faktor yang mempengaruhi terciptanya akuntabilitas kinerja di instansi pemerintah.

b) Bagi Akademisi

Dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi calon akuntan publik dalam mempersiapkan diri untuk menghadapi tantangan di masa depan, dan dapat menjadi tambahan referensi ilmiah bagi para akademisi.

c) Bagi Universitas

Mampu memberikan wawasan tambahan bagi seluruh mahasiswa UPN "Veteran" Jawa Timur serta dapat meningkatkan reputasi kampus dari penelitian yang dilakukan.