

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Paradigma pemerintahan yang telah bergeser di era reformasi birokrasi saat ini, mengarahkan pada penyusunan anggaran pemerintah yang hanya berfokus pada pendekatan kinerja. Fokus pemerintah dengan melakukan pendekatan kinerja dimaksudkan agar program ataupun kegiatan yang dihasilkan dapat transparan dan akuntabilitas. Berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, mengharuskan pemerintah dalam memenuhi akuntabilitas dengan beberapa hal pengukuran penting seperti anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Menurut Prastianingrum, *dkk* (2019), anggaran merupakan suatu hal yang sangat dirahasiakan, sedangkan untuk organisasi sektor publik seperti pemerintah anggaran merupakan suatu hal yang harus diketahui oleh publik untuk dievaluasi, dikritik, dan diberi masukan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Anggaran akan berdampak pada akuntabilitas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat yang terukur melalui penyusunan anggaran. Dengan begitu, pemerintah saat ini menerapkan anggaran berbasis kinerja sebagai upaya dalam meningkatkan kinerja instansi pemerintah yang didasari oleh pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) mempunyai sistem penganggaran yang lebih berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi (Bastian dalam Prastianigrum *dkk*, 2019). Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, pemerintah perlu memahami kembali sistem penganggaran karena terdapat perubahan pada sistem yang akan digunakan. Adanya perubahan sistem penganggaran menjadi tantangan bagi pemerintahan, sehingga sebagian pemerintah daerah masih mengalami kesulitan dalam menerapkan sistem penganggaran yang baru. Penerapan anggaran berbasis kinerja berawal dari munculnya sebuah konsep *New Public Management* (NPM) yang berpengaruh langsung dengan anggaran sebelumnya.

NPM merupakan sebuah konsep yang menerapkan praktik kerja dalam sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Indrawati, 2010). Berlakunya konsep NPM, memberikan perubahan yang drastis pada manajemen sektor publik seperti perubahan dari sistem manajemen tradisional ke manajemen berbasis kinerja. Perubahan sistem manajemen tersebut telah mengubah peran pemerintah dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Dari banyaknya karakteristik NPM, salah satunya yakni standar kinerja dan ukuran kinerja merupakan karakteristik yang didasarkan pada desentralisasi.

Banyaknya masyarakat yang menuntut pemerintah untuk memperlihatkan kinerja yang telah dihasilkan membuat standar kinerja dan ukuran kinerja menjadi sangat penting bagi pemerintahan. Dengan adanya pengukuran kinerja diharapkan

dapat membantu pemerintah dalam memperbaiki kinerja, mengalokasikan sumber daya, membuat keputusan, hingga mewujudkan akuntabilitas publik. Pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan melihat laporan keuangan setiap akhir periode (kinerja keuangan) maupun dengan menilai pencapaian target pemerintah serta kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik (kinerja non keuangan) sehingga sistem pengukuran kinerja harus berdasarkan pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ini dianggap sebagai wujud pertanggungjawaban misi organisasi guna mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara periodik.

Dalam mengupayakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah tentu mendasarkan pada sebuah kinerja yang baik sesuai dengan tujuan dari sebuah organisasi publik. Tata pemerintahan yang dimaksud adalah pengguna wewenang ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola urusan-urusan negara pada setiap tingkatan. Penerapan *good governance* berawal dari tuntutan masyarakat kepada pemerintah agar mengelola sebuah daerah dengan baik demi kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Wibisono dan Riharjo (2016) menyatakan bahwa perencanaan anggaran, implementasi anggaran, dan pertanggungjawaban anggaran mempunyai pengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Tidak jauh berbeda dengan penelitian Sya'Roni dan Widyawati (2019) yang menyatakan bahwa perencanaan anggaran, implementasi anggaran, pertanggungjawaban anggaran dan evaluasi kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Prastianingrum, *dkk* (2019) menyatakan bahwa variabel yang terdiri dari perencanaan dan evaluasi kinerja mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sedangkan pelaksanaan anggaran tidak mempunyai pengaruh. Berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Syuliswati dan Asdani (2017) hasil penelitiannya menyatakan bahwa variabel pelaksanaan anggaran dan evaluasi anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja, sedangkan variabel perencanaan anggaran dan pelaporan mempunyai pengaruh signifikan. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Friska (2015) menyatakan bahwa variabel implementasi dan pelaporan saja yang berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sedangkan variabel lain yang terdiri dari perencanaan dan evaluasi tidak memiliki pengaruh.

Dari hasil penelitian terdahulu, menyimpulkan bahwa pencapaian suatu tujuan dan sasaran menjadikan hal yang sangat penting di dalam suatu daerah. Terlebih lagi, pada perolehan alokasi anggaran yang menjadi penilaian kuat untuk mengetahui suatu daerah sudah menjalankan anggaran dengan baik atau sebaliknya. Suatu daerah dikatakan baik atau belum terlihat pada penilaian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang dilaksanakan oleh Deputi Bidang Reformasi Birokrasi Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan Kemempaan RB.

Penilaian SAKIP bukanlah semata-mata hanya penilaian suatu daerah yang baik, melainkan menunjukkan efektif dan efisien tidaknya dalam penggunaan anggaran yang dibandingkan pada pencapaian suatu kinerja. SAKIP terintegrasi

dari suatu perencanaan, penganggaran, sampai dengan pelaporan instansi pemerintah, dimana pemerintahan pusat sebagai monitor. Hal ini menyebabkan paradigma pemerintahan yang semula berdasarkan pada persiapan anggaran sampai dengan bagaimana anggaran akan dihabiskan, kini berubah menjadi seberapa besar kinerja yang akan dihasilkan oleh setiap daerah.

Penelitian ini merujuk pada penelitian Utami (2017) berjudul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Penelitian Utami (2017) memiliki dua hasil yang berbeda antara Kabupaten Tanjung Jabung Timur dengan Kabupaten Muaro Jambi. Dalam Penelitian ini peneliti mereplikasi dari jurnal Utami (2017) dengan meneliti objek yang berbeda yakni Kabupaten Banyuwangi.

Kabupaten Banyuwangi memiliki prestasi selama empat kali berturut-turut dengan mendapatkan SAKIP A sejak 2016 hingga 2019. Kabupaten Banyuwangi merupakan satu-satunya pemerintahan kabupaten di Indonesia yang mendapat nilai A. Pada 2019, Banyuwangi mendapat nilai SAKIP sebesar 83,10 meningkat dibandingkan capaian di tahun 2018 sebesar 82,17. Dari pencapaian prestasi Kabupaten Banyuwangi tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi**".

## 1.2. Perumusan Masalah

Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) kini menjadi hal yang wajib diterapkan oleh setiap instansi pemerintah di era reformasi ini guna memperbaiki sistem pemerintahan yang lebih baik. Oleh karena itu, pemerintah membuat penilaian

sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang menjadi tolak ukur untuk menunjukkan keefektifan dan efisiensi tidaknya dalam penggunaan anggaran suatu daerah dengan memperhatikan anggaran berbasis kinerja.

Di Kabupaten Banyuwangi terhitung sejak 2016 hingga 2019 lalu mampu mempertahankan sistem akuntabilitas yang sangat baik dalam menerapkan ABK. Terbukti bahwa Kabupaten Banyuwangi mendapatkan penilaian SAKIP terbaik dari Kemenpan RB. Hasil pencapaian terbaik pada tahun 2019 lalu memperoleh nilai sebesar 83,10 dengan poin A membuat Kabupaten Banyuwangi mendapatkan penghargaan sebagai Kabupaten terbaik yang meraih nilai tertinggi di antara Kabupaten lainnya. Pencapaian akuntabilitas yang baik bisa terjadi karena didasarkan pada penerapan anggaran berbasis kinerja yang baik pula dengan beberapa indikator yang perlu dilakukan seperti perencanaan anggaran, implementasi anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban anggaran, dan evaluasi kinerja. Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Banyuwangi?
2. Apakah implementasi anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Banyuwangi?
3. Apakah pelaporan/pertanggungjawaban anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Banyuwangi?

4. Apakah evaluasi kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Banyuwangi?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji kembali penelitian terdahulu mengenai pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Banyuwangi.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan manfaat:

#### **1.4.1. Kontribusi Teori**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Banyuwangi agar segala informasi tersebut dapat dijadikan sebuah referensi untuk menjadikan Kabupaten Banyuwangi selalu mempertahankan dan meningkatkan prestasinya kembali serta sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.

#### **1.4.2. Kontribusi Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai pertimbangan untuk meningkatkan kembali kinerja instansi pemerintah yang lebih baik dan menjadi contoh untuk kabupaten lainnya.

## 1.5. Sistematika Penulisan

### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

### BAB II LANDASAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Bab ini berisi teori yang mendukung dalam penelitian yaitu teori keagenan (*agency theory*), anggaran sektor publik, anggaran berbasis kinerja, peraturan dan penetapan anggaran berbasis kinerja, akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penerapan dan peraturan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, kerangka konseptual, penelitian terdahulu, pengembangan hipotesis.

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai objek penelitian, populas peneliti, sampel penelitian, variabel penelitian, operasionalisasi variabel, model penelitian, jenis data dan teknik pengumpulan data, statistik deskriptif, uji pendahuluan, uji hipotesis, rencana pembahasan hasil penelitian.

### BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN HASIL

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai profil Kabupaten Banyuwangi, penyebaran kuesioner dan analisis demografi responden, statistik deskriptif, uji pendahuluan, uji hipotesis,

pembahasan.

## BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran.

