

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Gambaran Umum Objek Penelitian**

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah unit kerja pemerintahan kabupaten atau kota yang merupakan pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran dan mempunyai tugas untuk menyusun dan melaksanakan anggaran pada unit kerja yang bersangkutan (Sujarweni, 2015 : 61). Adapun Tugas, Fungsi dan Sasaran dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai dengan bidang masing-masing yang dilakukan di instansi pemerintahan kabupaten atau kota. Dalam penelitian ini, penulis mengambil obyek penelitian di instansi Pemerintahan Kabupaten (Pemkab) Bandung dikarenakan pendapatan yang terdapat dalam Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) lebih kecil dibandingkan instansi Pemerintahan Kota (Pemkot) Bandung. Hal ini dibuktikan dalam berita yang dilansir oleh (galamedianews.com,2015) bahwa penyerapan anggaran pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bandung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih terbilang rendah. Rata-rata penyerapan anggaran dimasing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), persentasenya hanya diatas 50 persen dari alokasi APBD tersebut. Sementara di Kota Bandung, penyerapan anggaran pemerintah Kota (Pemkab) Bandung dalam APBD mencapai 85% hingga 87% (jabar.tribunnews.com,2015). Adapun daftar seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di pemerintah Kabupaten Bandung yang akan dijadikan objek penelitian adalah sebagai berikut:

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD Kabupaten Bandung
3. Inspektorat Kabupaten Bandung
4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik

6. Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan
7. Badan Perpustakaan, Arsip, dan Pengembangan Sistem Informasi
8. Badan Kesatuan Bangsa dan Pemberdayaan Perempuan
9. Badan Pengendalian Lingkungan Hidup
10. Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksanaan Penyuluhan
11. Badan Penanaman Modal dan Perijinan
12. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
13. Badan Penanggulangan Bencana Daerah
14. Dinas Bina Marga Pengairan
15. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
16. Dinas Kesehatan
17. Dinas Koperasi Usaha Kecil Menengah dan Perindustrian Perdagangan
18. Dinas Pemuda dan Olahraga
19. Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan
20. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
21. Dinas Perhubungan
22. Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan
23. Dinas Peternakan dan Perikanan
24. Dinas Sosial
25. Dinas Sumber Daya Air, Pertambangan, dan Energi
26. Dinas Tenaga Kerja
27. Dinas Perumahan, Penataan Ruang dan Kebersihan
28. Satuan Polisi Pamong Praja

Sumber: [www.bandungkab.go.id](http://www.bandungkab.go.id)

Dari dua puluh delapan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Kabupaten Bandung, pemilihan badan, dinas atau kantor dilakukan dengan alasan yaitu instansi tersebut merupakan satuan kerja perangkat daerah yang berarti menyusun, menggunakan dan melaporkan realisasi anggaran atau sebagai pelaksana anggaran dari pemerintah (Abdullah, 2004).

## 1.2. Latar Belakang Penelitian

Berdasarkan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) No.239/IX/6/8/2003 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, menjelaskan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Menurut Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Pusdiklatwas BPKP, 2011 : 20) Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap - tahap sebagai berikut:

1. Penyusunan rencana stratejik (Renstra).
2. Pengukuran kinerja.
3. Pelaporan kinerja.
4. Pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan.

Tahapan - tahapan ini merupakan indikator atau syarat untuk menentukan pertanggungjawaban keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dapat dipengaruhi oleh Anggaran Berbasis Kinerja, hal ini dapat terlihat dari pengertian Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) menurut (Bastian, 2010 : 202) bahwa Anggaran Berorientasi Kinerja (*Performance Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. *Performance Budgeting* mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran output (*output measurement*) sebagai indikator kinerja organisasi. Dengan kata lain,

*Performance Budgeting* adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan biaya unit (*unit cost*) dari setiap kegiatan yang terstruktur.

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Adanya RKA-SKPD ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Dimana anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif. Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja, terdapat unsur-unsur yang harus dipahami dengan baik oleh semua pihak yang terkait dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Unsur ini merupakan indikator acuan pemerintah dalam mengoptimalkan output atau pengeluaran untuk kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Adapun unsur-unsur pokok anggaran berbasis kinerja menurut Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK, 2008 : 14-19) yaitu Pengukuran Kinerja, Penghargaan dan Hukuman, Kontrak Kinerja, Kontrol Eksternal dan Internal, Pertanggungjawaban Manajemen.

Dari teori diatas, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dipengaruhi oleh anggaran berbasis kinerja dalam membuat rencana strategis (Renstra) yang dijabarkan menjadi rencana kerja dan anggaran (RKA) untuk menghasilkan output berupa pencapaian visi, misi, target, dan sasaran yang telah dibuat dalam Renstra. Namun demikian, terdapat fenomena yang terjadi di Kabupaten Bandung tahun 2014 yaitu Kinerja Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bandung patut dipertanyakan efektivitasnya. Pasalnya berdasarkan evaluasi pertanggungjawaban bupati selama 2014 menunjukkan Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (Silpa)

mencapai Rp. 600 miliar dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Rp. 3,7 triliun. Silpa tersebut menjadi yang terbesar dalam kurun sepuluh tahun terakhir. Anggota Panitia Khusus Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Bandung 2014, Erwin Gunawan mengungkapkan sejumlah dinas yang mendapatkan alokasi anggaran banyak justru gagal menyerapnya dengan baik seperti Dinas Bina Marga, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Kesehatan, serta Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan. Erwin menjelaskan untuk Dinas Pendidikan dan Kebudayaan anggaran tak terserapnya berasal dari program kerja pemberian beasiswa untuk 3.000 siswa dengan alokasi anggaran Rp. 4 miliar. Dana pembangunan dan perbaikan ruang kelas baru pun banyak tak terealisasi. Tak hanya itu, Dinas Kesehatan pun mengalami hal yang sama. Mereka gagal menyerap dana operasional Puskesmas. Dinas Bina Marga lebih parah lagi di mana proyek pembangunan jalan tembus Kamojang Rp. 19 miliar tidak bisa dimanfaatkan. Sedangkan menurut Ketua Forum Diskusi Anggaran Kabupaten Bandung, Deni Abdullah menilai tingginya silpa pada tahun lalu seharusnya menjadi catatan tersendiri bagi Pemkab Bandung. Karena apa yang terjadi mengindikasikan buruknya penggunaan anggaran pelayanan publik. Padahal di Kabupaten Bandung banyak pelayanan publik yang membutuhkan sokongan dana seperti pemadam kebakaran yang harus melayani 31 kecamatan baru dilengkapi 8 armada saja dan hanya terpusat di Soreang (Bandung.bisnis.com).

Namun bila dilihat pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Bandung tahun 2014 menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Kabupaten Bandung sesuai yang diharapkan karena indikator yang dibuat dalam Rencana Kerja memenuhi target sasaran yang diinginkan (LAKIP Kabupaten Bandung 2014). Hal ini terjadi kesenjangan yaitu Laporan yang dibuat dalam LAKIP tidak sesuai dengan fenomena yang diberitakan sebelumnya oleh narasumber Anggota Panitia Khusus Laporan Keterangan

Pertanggungjawaban Bupati Bandung 2014, Erwin Gunawan saat dikonfirmasi bisnis.com. Dari hal itu, menunjukkan bahwa anggaran tidak terserap merupakan kinerja yang buruk bagi instansi, disebabkan oleh penyusunan rencana strategik yang tidak berorientasi melakukan pengoptimalan pengeluaran. Akuntabilitas kinerja dapat tercapai dari semakin maksimalnya penerapan anggaran berbasis kinerja, ditinjau dari baiknya perencanaan anggaran yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan daerah, persentase realisasi anggaran yang maksimal dan laporan pelaksanaan anggaran yang akuntabel. Suriani (2014) telah meneliti bahwa Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan menurut Widiawati (2010) telah meneliti yang menunjukkan bahwa implementasi penganggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas Instansi Pemerintah daerah Kabupaten Sukabumi.

Untuk memantau dan mengendalikan kinerja atasan dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan, diperlukan sistem pelaporan keuangan yang baik. Menurut Bastian (2010 : 297) tujuan umum pelaporan keuangan sektor publik adalah memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai (*wide range users*) untuk membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dipakai suatu entitas dalam aktivitasnya guna mencapai tujuan. Adapun kriteria sistem pelaporan keuangan yang baik apabila Laporan Keuangan yang dibuat sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan Instansi Pemerintah menerbitkan laporan keuangan yang dijelaskan dalam persyaratan pelaporan keuangan organisasi sektor publik menurut Bastian (2010 : 298).

Dari teori diatas, dapat disimpulkan bahwa sistem pelaporan keuangan mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam memantau dan mengendalikan kinerja atasan dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Hal ini terlihat pada fenomena yang terjadi di Kabupaten Bandung tahun 2014 bahwa Ketua Bidang Advokasi Hukum dan Hak Asasi Manusia Forum Diskusi Anggaran (HAM FDA) Deni Abdullah mengatakan, hasil audit Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menyatakan telah terjadi penyimpangan penggunaan anggaran. Karena itu, Pemerintah Kabupaten Bandung harus mengembalikan kerugian negara. Itu artinya bukan sebatas kesalahan administrasi saja tapi lebih parah, yakni telah terjadi penyimpangan atau mal-administrasi. Dalam auditnya, BPK RI tidak memberikan opini (disclamer) terhadap kinerja Pemkab Bandung karena terdapat penyimpangan dalam penggunaan anggaran. Di antaranya, Pemkab Bandung harus mengembalikan kerugian negara sebesar Rp 11 miliar untuk pembelian BBM di semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD), kecamatan dan truk-truk sampah. Selain itu, BPK RI juga menyoroti kesemrawutan pengelolaan manajemen aset Pemkab Bandung senilai Rp. 67 triliun. Kegagalan pengelolaan keuangan dan aset ini, kata Deni, cermin kegagalan birokrasi dalam menjalankan fungsinya. Karena, administrasi adalah salah satu hal yang substansial. Disclamer dari BPK RI merupakan tamparan keras bagi Pemkab Bandung. Tak hanya itu, dia menilai ini merupakan kemunduran bagi Pemkab, karena selama ini belum pernah mendapatkan opini disclaimer, meski baru bisa mencapai Wajar Dengan Pengecualian (WDP). "Disclamer itu peringatan paling keras. Bupati sebagai kepala daerah harus segera melakukan evaluasi dan me-review para kepala dinas dan jajarannya. Karena para pimpinan OPD itu tidak bisa bekerja dengan baik, bahkan mengalami kemunduran," katanya. Tak hanya itu, dia pun meminta inspektorat kembali dievaluasi. Menurut dia, inspektorat yang bertugas sebagai *early morning* pengawasan Pemkab tidak berjalan dengan baik. "Mereka tidak menjalankan fungsinya, kalau saja inspektorat berfungsi dengan baik, tentunya kesalahan OPD ini bisa diperbaiki sebelum telanjur seperti sekarang (Inilahkoran.com).

Fenomena ini ternyata berhubungan erat dengan fenomena yang dilansir (galamedianews.com) bahwa menurut Ketua Pansus 7 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bandung Barat (KBB) Aep Nurdin, DPRD KBB meminta agar eksekutif menyediakan anggaran untuk Inspektorat minimal satu persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Angka tersebut dipandang cukup ideal sebagai upaya preventif dalam kaitan peningkatan kinerja serta pengendalian internal. Selama ini, sambung Aep, untuk melakukan evaluasi, Inspektorat masih terkendala dengan anggaran sehingga auditor pemeriksa juga hanya terdiri dari lima orang. Idealnya untuk memaksimalkan pemeriksaan, tim auditornya terdiri dari 10 orang. Minimnya anggaran serta terbatasnya tim auditor, berdampak pada hasil kinerja pemeriksaan Inspektorat yang belum maksimal. Salah satunya dalam melakukan pemeriksaan terkait penatausahaan aset yang seringkali menjegal Pemda KBB dalam meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sementara Kepala Inspektorat KBB, Wandiana mengakui jika pemeriksaan yang dilakukan masih belum optimal, karena terkendala anggaran. Idealnya untuk pemeriksaan oleh Inspektorat dilakukan tiap tiga bulan (triwulan). Dengan demikian, akan memudahkan evaluasinya sehingga ada upaya preventif, sebelum memasuki anggaran triwulan berikutnya. Yulianti (2014) telah meneliti sebelumnya dan menunjukkan hasil bahwa Sistem Pelaporan berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Karena berbagai alasan tersebut, penulis ingin meneliti kembali mengenai **Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Pelaporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.**

### **1.3. Perumusan Masalah**

Anggaran tidak terserap merupakan kinerja yang buruk bagi instansi, disebabkan oleh penyusunan rencana strategik yang tidak berorientasi melakukan pengoptimalan pengeluaran. Sedangkan menurut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Bandung tahun 2014 menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Kabupaten Bandung sesuai yang diharapkan karena indikator yang dibuat dalam Rencana Kerja memenuhi target sasaran yang diinginkan. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Bandung menerima opini disclaimer dari Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) tahun 2014 karena terjadi penyimpangan penggunaan anggaran.

### **1.4. Pertanyaan Penelitian**

Sesuai dengan hasil *literature review* yang telah dijelaskan sebelumnya di latar belakang, maka pertanyaan penelitian mengenai Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Pelaporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Pelaporan Keuangan, dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.
2. Bagaimana pengaruh secara simultan antara Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Pelaporan Keuangan dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.
3. Bagaimana pengaruh secara parsial:
  - a. Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.
  - b. Sistem Pelaporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.

## **1.5. Tujuan Penelitian**

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

1. Menjelaskan Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Pelaporan Keuangan, dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.
2. Menjelaskan pengaruh secara simultan antara Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Pelaporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.
3. Menjelaskan pengaruh secara parsial :
  - a. Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.
  - b. Sistem Pelaporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.

## **1.6. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam menganalisis mengenai Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Pelaporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung.

### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini digunakan sebagai bahan pertimbangan dan masukan, serta evaluasi bagi Instansi Pemerintah untuk perbaikan kinerja pemerintah terutama pemerintah kabupaten bandung dimasa yang akan datang.

## **1.7. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dengan menggunakan kuisioner yang membahas tentang pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Pelaporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung. Penelitian ini dilakukan di 28 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Pemerintah Kabupaten Bandung, dengan sampelnya adalah seluruh karyawan bagian keuangan. Waktu pelaksanaan penelitiannya dimulai pada bulan Desember 2015.

## **1.8. Sistematika Penulisan Tugas Akhir**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi gambaran umum objek penelitian, latar belakang penelitian, perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan penelitian.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LINGKUP PENELITIAN**

Bab ini berisi teori-teori terkait penelitian dan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini terdiri atas karakteristik penelitian, alat pengumpulan data, tahapan penelitian, populasi dan sampel, validitas dan reliabilitas serta teknik analisis data dan pengujian hipotesis.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan karakteristik responden, hasil penelitian, dan pembahasan hasil penelitian.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.