

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perubahan sistem pengelolaan pemerintah dan pengelolaan keuangan pada era reformasi ini diakibatkan oleh berkembangnya Akuntansi Sektor Publik di Indonesia. Seperti ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait dengan Pemerintahan daerah yang mengatur lebih rinci pemberlakuan sistem desentralisasi di Indonesia. Desentralisasi yaitu sebuah konsep yang mengisyaratkan pelimpahan wewenang dari pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri (Nurmiyati *et al*, 2020). Sehingga pemerintah daerah tersebut telah memiliki hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri perihal pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah setempat.

Dalam menjalankan pemerintahannya, pemerintah daerah di Indonesia tidak akan lepas dari suatu anggaran baik Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah daerah harus bisa mengelola APBD dengan optimal agar penggunaan anggaran tersebut terealisasi dengan baik kepada masyarakat. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mengakibatkan timbulnya konsekuensi untuk pemerintah daerah atas pengalokasian dana yang dimiliki, dengan cara efisien dan efektif sehingga perlu dikelola oleh suatu sistem pengelolaan keuangan daerah.

pengelolaan keuangan ini merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perkembangan-perkembangan inilah yang menimbulkan suatu tuntutan dari masyarakat mengenai transparansi dan akuntabilitas anggaran terhadap kegiatan yang dilakukan pemerintah. Maka ditengah permasalahan tersebut diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah dijabarkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah, yang secara substantif memberikan pedoman bagi pelaksanaan sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) yang merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya yang ditetapkan.

Anggaran Berbasis Kinerja Merupakan sebuah pendekatan dalam sistem penganggaran yang secara khusus memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan (Anggareni dan Saleh, 2020). Dalam rangka reformasi manajemen keuangan daerah mengeluarkan PP No. 105 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban keuangan daerah sekaligus memberlakukan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pendekatan kinerja. Terdapat beberapa perubahan yang mendasar terutama dalam penganggaran dari sistem tradisional menjadi sistem anggaran berbasis kinerja yang diikuti perubahan dalam bentuk struktur APBD. Dalam Anggaran berbasis kinerja

lebih menekankan pada aspek efektif dan efisien terhadap indikator-indikator yang ada diantaranya yaitu *input*, *output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact*.

Proses pengelolaan keuangan daerah ini merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pemda dalam setiap penggunaan APBD. Tercantum dalam PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Pemerintah daerah sendiri mempunyai wewenang untuk melakukan aktivitas perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengelolaan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Penerapan anggaran berbasis kinerja sendiri telah diatur dalam Permendagri No 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang menyebutkan terkait penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Dengan disusunnya RKA-SKPD berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja tersebut.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2020 tentang Penyusunan anggaran pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021, belanja daerah adalah semua kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Kebijakan belanja daerah dilakukan melalui sinkronisasi capaian sasaran dan target capaian kinerja program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam perubahan RKPD Kabupaten Ciamis Tahun 2021 dengan memperhatikan prioritas pembangunan daerah serta kemampuan keuangan daerah. Adapun APBD dan Perubahan APBD Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1

APBD dan Perubahan APBD Kabupaten Ciamis Tahun 2021

No.	Uraian	APBD	Perubahan	Bertambah/Berkurang	
				Rp.	%
1.	Pendapatan	2.338.020.199.000	2.649.483.466.620	311.463.267.620	13,32
2.	Belanja	2.384.001.949.000	2.925.197.437.020	541.195.488.020	22,70
	Surplus (Defisit)	(45.981.750.000)	(275.713.970.400)	(229.732.220.400)	449,62

Sumber: Catatan Atas Laporan Keuangan Kabupaten Ciamis TA 2021

(Diolah Kembali)

Dari data tersebut telah terjadi peningkatan pendapatan pada perubahan APBD sebesar Rp311.463.267.620,00 atau sebesar 13,32%. Hal ini disebabkan oleh adanya *refocusing* anggaran pemerintah daerah kabupaten Ciamis, realokasi cadangan belanja, dan penghematan belanja serta meningkatkan efisiensi belanja. Sehingga berdasarkan realisasi tersebut perlu dilakukan penyesuaian proyeksi pendapatan daerah pada APBD. Sedangkan untuk belanja pada perubahan APBD mengalami peningkatan sebesar Rp541.195.488.020,00 atau sebesar turun 22,70% yang disebabkan oleh belanja dari Dana Bantuan Provinsi menjadi turun. Perubahan APBD yang dilakukan menyebabkan nilai defisit menjadi Rp275.713.970.400,00.

Adapun Realisasi APBD Kabupaten Ciamis Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2

APBD dan Realisasi APBD Kabupaten Ciamis Tahun 2021

No	Uraian	Perubahan APBD	Realisasi APBD	%
1.	Pendapatan	2.649.483.466.620	2.673.007.257.736	100,89

2. Belanja	2.925.197.437.020	2.706.101.857.046	92,51
------------	-------------------	-------------------	-------

Sumber: Catatan Atas Laporan Keuangan Kabupaten Ciamis TA 2021

(Diolah Kembali)

Realisasi Penerimaan Pendapatan Daerah dalam Tahun Anggaran 2021 mencapai Rp2.673.007.257.736,00 atau mencapai 100,89% dari target yang ditetapkan setelah perubahan sebesar Rp2.649.483.466.620,00 atau lebih realisasi sebesar Rp23.523.791.116,00 atau sebesar 0,89% dari target anggaran yang ditetapkan setelah perubahan. Kurang pencapaian target tersebut umumnya berasal dari pencapaian kurang target pendapatan asli daerah, pendapatan transfer yang bersumber dari pemerintah pusat dan dari lain lain pendapatan yang sah berupa bantuan keuangan dari pemerintah provinsi. Sedangkan realisasi belanja tahun 2021 sebesar Rp2.706.101.857.046,00 atau hanya mencapai 92,51% dari target anggaran sebesar Rp2.925.197.437.020,00. Bila dibandingkan dengan anggarannya sebesar Rp2.925.197.437.020,00 maka realisasi sebesar Rp2.706.101.857.046,00 lebih rendah sebesar Rp219.095.579.974,00 atau kurang realisasi sebesar 7,49%. Hal tersebut terjadi karena adanya efisiensi dan *refocusing* anggaran terkait penanggulangan pandemi Covid-19, maupun adanya belanja program kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan dan adanya program kegiatan yang belum dibayarkan. Dengan kurangnya realisasi dari target pendapatan dan adanya efisiensi dan sebagainya dalam pengeluaran belanja maka menghasilkan penurunan defisit anggaran dari yang telah dianggarkan sebelumnya.

Dalam pembuatan anggaran yang akuntabel dan terpenuhinya akuntabilitas publik, pemerintah daerah harus berfokus pada penganggaran yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Pemerintah harus melaporkan secara lengkap dan

terperinci bagaimana anggaran tersebut digunakan. Sesuai dengan SAP No 71 Tahun 2010 mengenai Penyusunan Laporan Keuangan yang Berbasis Akrua. Pemerintah wajib melaporkan segala kegiatannya baik dalam bentuk finansial maupun kegiatan dalam bentuk laporan yang bisa diakses oleh masyarakat dan dibuat secara transparansi dan akuntabilitas secara berkala atau secara periodik untuk mendapat kepercayaan masyarakat.

Dalam upaya terciptanya pengelolaan dan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang terealisasi dengan baik dalam prosesnya sendiri tidak terlepas dari adanya prinsip *Good Governance*. Menurut United Nation Development Program (UNDP) dalam Mardiasmo (2018:22) menyebutkan “*The exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels.*” yang artinya *Good Governance* menurut UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan keuangan.

Konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah konsep yang saat ini dan untuk beberapa tahun kedepan dianggap sebagai resep ampuh dalam membenahi permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintah di Indonesia sejak reformasi bergulir. *Good Governance* yang berkualitas tentu menuntut adanya koordinasi yang baik dan integritas, profesionalismem serta adanya etos kerja dan moral yang tinggi. Agar *good governance* tersebut dapat terlaksana maka diperlukan adanya komitmen dari semua pihak diantaranya pemerintah dan masyarakat. Terciptanya dan terselenggaranya *good governance* merupakan persyaratan utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa serta negara. Oleh karena itu, diperlukannya pengembangan

dan penerapan dari sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab serta bebas dari KKN.

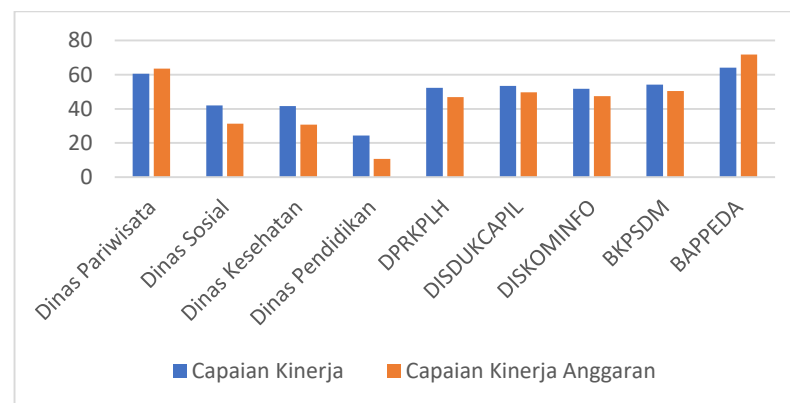
Akan tetapi kinerja pemerintah saat ini banyak disoroti oleh masyarakat, terutama kinerja instansi yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik. Kinerja atau seringkali dianggap prestasi kerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai pada saat melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2001:9).

Kementerian Dalam Negeri mencatat ada sebanyak 313 kepala daerah yang terdiri atas gubernur, bupati, serta walikota yang tersangkut kasus korupsi. Sejumlah sektor di Pemerintahan daerah yang rawan dalam pelaksanaan korupsi yaitu dalam penyusunan anggaran, pajak dan retribusi daerah, pengadaan barang dan jasa, hibah dan bansos, perjalanan dinas hingga perizinan oleh pemda.

Selain permasalahan tersebut Fratiwi (2018) yang menyatakan pemerintah tidak jarang melakukan pemborosan yang mengakibatkan pembiayaan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kinerja yang dihasilkan. Sehingga negara terbebani dengan adanya pengeluaran yang tidak efektif dan efisien. Hal ini tentu berdampak pada rendahnya kinerja dari organisasi sektor publik baik pusat maupun daerah. Oleh karena itu, masyarakat mengalami krisis kepercayaan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah yang dianggap berpengaruh pada tingkat efektivitas dan efisiensi pegawai pemerintah saat menjalankan fungsinya. Dengan adanya

permasalahan tersebut maka dalam pengukuran kinerja tidak boleh hanya dengan berdasarkan penyerapan anggaran di akhir tahun berjalan. Pengukuran kinerja haruslah sesuai dengan visi misi dalam suatu organisasi agar dapat bermanfaat bagi pertumbuhan organisasi tersebut. Perlunya dikembangkan suatu model pengukuran kinerja yang membantu memberikan informasi atas efektivitas dan efisiensi pencapaian kinerja suatu organisasi sebagai bahan pertanggungjawaban kepala pemerintahan terhadap masyarakat melalui lembaga legislatif.

Baik tidaknya kinerja suatu organisasi atau instansi ternilai dari akuntabilitas dan terealiasinya anggaran dengan baik dan tepat. Berdasarkan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Kabupaten Ciamis selama periode 2020 sampai dengan 2022 mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang mengartikan bahwa laporan telah disusun sesuai dengan standar yang berlaku dan bisa dipertanggungjawabkan. Adapun presetase dari pengukuran kinerja SKPD kabupaten ciamis adalah sebagai berikut:



Sumber: E-SAKIP Kabupaten Ciamis

Gambar 1.1

Persentase Pengukuran Kinerja SKPD Kabupaten Ciamis Sampai Dengan Juli 2023

Meskipun BPKRI telah menetapkan opini WTP beberapa kali, tentu terdapat beberapa hambatan yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis yang terdapat dalam Catatan Atas Laporan Keuangan Tahun 2021 yaitu:

1. Faktor kemampuan, disiplin, rasa tanggung jawab dan dedikasi terhadap pelaksanaan tugas dari SDM yang ada perlu ditingkatkan untuk meningkatkan lagi penerimaan pendapatan.
2. Akurasi data potensi pajak daerah dan retribusi daerah perlu ditingkatkan sehingga dapat menggambarkan potensi yang sebenarnya, disamping itu sistem pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus lebih ditingkatkan pula seiring dengan diterapkannya program pemerintah terkait dengan implementasi Transaksi Non Tunai (TNT).
3. Kinerja keuangan bidang belanja daerah mengalami kendala dalam penetapan Perubahan APBD yang senantiasa tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku, sehingga mengganggu pelaksanaan kegiatan karena terkendala tidak cukupnya waktu pelaksanaan kegiatan.
4. Seluruh belanja program kegiatan dilakukan dalam batas pagu anggaran yang ditetapkan, tetapi masih terdapat program kegiatan yang bersumber dari dana pemerintah pusat dan provinsi yang tidak dapat dilaksanakan pada tahun berjalan disebabkan adanya kendala teknis operasional maupun administrasi akibat berubah-ubahnya peraturan yang menjadi pedoman teknis pelaksanaan kegiatan.

5. Adanya penangguhan pencairan dana alokasi khusus oleh pemerintah pusat yang mengakibatkan tidak dapat dilakukannya pembayaran atas kegiatan yang bersumber dari dana alokasi khusus tersebut.

Penelitian ini sebelumnya telah dilakukan oleh Dadang Suhendar (2016) dari Universitas Kuningan dengan judul *Pengaruh Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Terhadap Keberhasilan Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja APBD Kabupaten/Kota Se-Wilayah III Cirebon Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderator* dengan hasil terdapat pengaruh positif dan signifikan dari penerapan prinsip-prinsip *good governance* terhadap penerapan penganggaran APBD berbasis kinerja pada penyelenggaraan pemerintahan di wilayah tersebut.

Dalam konteks penelitiannya meskipun penelitian sebelumnya dilakukan di Pemerintahan Daerah Cirebon, maka penulis melakukan penelitian di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Ciamis guna memperluas penelitian untuk mendapatkan pemahaman yang lebih luas mengenai implementasi *good governance* dan anggaran berbasis kinerja di berbagai konteks pemerintahan daerah. Pada penelitian sebelumnya menggunakan komitmen organisasi sebagai variabel moderator sedangkan penulis menggunakan *Value For Money* sebagai pengukuran kinerja di pemerintahan Kabupaten Ciamis, yang kemungkinan terdapat hasil dan temuan yang berbeda antar kedua penelitian tersebut.

Melihat keadaan tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan tulisan yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Pengaruh Penerapan *Good Governance* dan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja**

Pemerintah Daerah (Survei Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ciamis)”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan *Good Governance*, Anggaran Berbasis Kinerja, dan Kinerja Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Ciamis?
2. Bagaimana hubungan *Good Governance*, Anggaran Berbasis Kinerja, dan Kinerja Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Ciamis?
3. Bagaimana pengaruh penerapan *Good Governance* dan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Ciamis baik secara parsial maupun simultan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana penerapan *Good Governance*, Anggaran Berbasis Kinerja, dan Kinerja Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Ciamis.
2. Untuk mengetahui bagaimana *Good Governance*, Anggaran Berbasis Kinerja, dan Kinejra Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Ciamis
3. Untuk mengetahui pengaruh penerapan *Good Governance* dan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Ciamis baik secara parsial maupun simultan.

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Menurut teori, pengkajian ini dapat memperbanyak pemahaman di bidang akuntansi sektor publik, mengenai *Good governance* dan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ciamis.

1.4.2 Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

Pengkajian ini sebagai media pemahaman dalam menerapkan skema akuntansi sektor publik, sehingga penelitian ini dapat menjadi peluang dalam menambah bahan acuan dan masukan bagi peneliti selanjutnya.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi untuk pemerintah daerah mengenai penerapan *good governance* dan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ciamis.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah Ciamis yaitu di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ciamis.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penyusunan naskah skripsi ini dilakukan selama 12 bulan, terhitung mulai September 2023 sampai dengan Oktober 2024.