

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum atau pimpinan suatu instansi kepada pihak yang memiliki hak atau *berkewenangan* untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Instansi Pemerintah, Badan, dan Lembaga Negara di pusat maupun di daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing karena akuntabilitasnya yang diminta meliputi sebuah keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan.

Dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, harus ada perencanaan strategik instansi pemerintah yang memerlukan integrasi antara keahlian sumberdaya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis nasional global. Selain itu diadakannya suatu pengukuran kinerja dimana setelah disusunnya suatu perencanaan strategik yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, maka dapat diharapkan tersedia pembenaran yang logis dan argumentasi yang memadai untuk mengatakan suatu pelaksanaan program berhasil atau tidak. Setelah tahap pengukuran kinerja dilaksanakan berikutnya tahap evaluasi kinerja dimulai dengan menghitung nilai capaian dan pelaksanaan per kegiatan. Tahap terakhir yaitu pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah harus disampaikan oleh instansi dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, kabupaten/kota.

Suatu laporan pertanggungjawaban yang akan dilakukan suatu instansi itu harus relevan, tepat waktu, dapat dipercaya, diandalkan, dan mudah dimengerti dalam bentuk yang

menarik (tegas dan konsisten, tidak kontradiktif) berdaya banding tinggi, berdaya segi, lengkap, netral, padat, dan terstandarisasi.

Akuntabilitas kinerja Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) merupakan suatu perwujudan kewajiban organisasi untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan target capaian *output* Puslitbang dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Sistem yang dimaksud itu adalah Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang pada dasarnya merupakan suatu instrumen yang digunakan oleh setiap instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasinya.

Pendayagunaan aparatur negara yang merupakan suatu tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan dengan mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*. Agar *good governance* menjadi kenyataan dan sukses dibutuhkan komitmen dari semua pihak, pemerintah dan masyarakat. *Good Governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Oleh sebab itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan

asas akuntabilitas. Menurut Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan-peraturan, perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran merupakan kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk paling sederhana, anggaran merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan sebuah instansi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Pengertian kinerja yaitu prestasi kerja yang berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Penerapan anggaran berbasis kinerja dilakukan dalam sistem anggaran berbasis kinerja terjadi pengendalian kinerja dan evaluasi, sehingga dapat menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara. Selain itu perlu juga dilakukan

penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem anggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara. Dengan menyusun rencana tersebut, maka kebutuhan anggaran berbasis kinerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja di Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) akan terpenuhi.

Anggaran berbasis kinerja juga merupakan suatu organisasi yang meliputi informasi berupa pendapatan, belanja, dan aktivitas. Dengan itu anggaran berbasis kinerja dipergunakan untuk belanja atau membiayai suatu aktivitas atau kegiatan suatu instansi yang sebelumnya sudah direncanakan dan sudah disepakati secara bersama.

**Tabel 1.1**  
**Jenis Belanja Menurut Klasifikasi Ekonomi**

No	Jenis Belanja	Uraian
1	Belanja Pegawai	Belanja pegawai menampung seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membayar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gaji Pegawai</li> <li>- Tunjangan Pegawai</li> <li>- Perjalanan Dinas</li> <li>- Honorarium</li> <li>- Program Atau Kegiatan</li> </ul>
2	Belanja Barang	Belanja barang yang merupakan pengeluaran untuk sehari-hari yang habis pakai yaitu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengadaan Barang</li> <li>- Pengadaan Jasa</li> </ul>
3	Belanja Modal	Suatu pengeluaran yang dapat dikatakan pengeluaran rutin dalam pembentukan modal yang ada, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modal Aset Tetap/ Fisik</li> <li>- Modal Aset Tetap / Non Fisik</li> </ul>

*Sumber : Bastian 2006: 206 (Diolah Peneliti, 2018)*

Anggaran berbasis kinerja digunakan untuk belanja atau membiayai suatu kegiatan instansi dimana belanja dibagi menjadi tiga yaitu belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal. Dalam membiayai kegiatan instansi yang digunakan yaitu belanja pegawai. Belanja pegawai merupakan kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai untuk melaksanakan program atau kegiatan di Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung.

Peneliti melihat fenomena yang terjadi dilingkungan Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung, dimana kinerja instansi pemerintah yang saat ini banyak disoroti oleh masyarakat, karena kinerja instansi pemerintah sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik. Berdasarkan data yang diperoleh dalam LAKIP tahun 2013-2017 secara keseluruhan belum dapat menunjukkan indikasi adanya peningkatan kinerja dan perbaikan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaannya.

**Tabel 1.2**

Tahun	Uraian	Anggaran	Realisasi		Keterangan
			Rp.	%	
2013	Belanja Pegawai	12.848.745.000	12.802.636.377	99,64	Tercapai
2014	Belanja Pegawai	13.079.399.000	12.852.314.767	98,26	Tercapai
2015	Belanja Pegawai	21.475.157.000	21.343.992.257	99,39	Tercapai
2016	Belanja Pegawai	21.511.633.000	20.622.674.833	95,87	Tercapai
2017	Belanja Pegawai	25.443.053.000	20.350.485.903	79,98	Tidak

					Tercapai
--	--	--	--	--	----------

**Data Realisasi atau Penyerapan Anggaran Pusat Penelitian dan Pengembangan  
(PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung Tahun 2013-  
2017**

*Sumber:*

*LAKIP Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung Tahun 2013-2017 (Diolah Peneliti, 2018)*

Dari tabel di atas, dapat dilihat jumlah belanja pegawai yang dianggarkan untuk membiayai program atau kegiatan yang menunjukkan bahwa adanya permasalahan yang berkaitan dengan alokasi anggaran yang tidak direalisasikan dengan optimal sesuai dengan rencana alokasi anggaran yang telah direncanakan sebelumnya. Hal ini terlihat disetiap tahun dari 2013-2017 anggaran tidak direalisasikan dengan baik dimana anggaran tidak tercapai atau digunakan sampai habis. Pada laporan ini anggaran dari tahun 2013-2016 anggaran yang diberikan telah direalisasikan dengan baik dan optimal sesuai dengan target realisasi yang telah disepakati sebelumnya. Pada tahun 2017 anggaran yang diberikan sebesar Rp.25.443.053.000 dan hanya terealisasikan sebesar Rp.20.350.485.903 atau 79,98% sehingga pada tahun 2017 anggaran tidak terealisasikan dengan baik dan mengalami penurunan yang sangat besar.

Pada tahun 2017 jauh dari target realisasi anggaran dikarenakan adanya kelebihan anggaran untuk belanja gaji dan belanja tunjangan kinerja sehingga anggaran yang telah direncanakan sebelumnya mengalami kelebihan sehingga tidak direalisasikan dengan optimal.

**Tabel 1.3**

**Perbandingan Data Kinerja Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG)  
Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung  
Tahun 2013- 2017**

<b>Indikator</b>	<b>Tahun 2013</b>	<b>Tahun 2014</b>	<b>Tahun 2015</b>	<b>Tahun 2016</b>	<b>Tahun 2017</b>

Indikator Kinerja Input (Rp.)	105.195.992	113.773.000	125.907.100	125.907.100	124.144.572
Realisasi Input (%)	97,37	95,05	92,10	83,58	82,90
Indikator Kinerja Output (%)	100	100	98,58	93,03	92,64

Sumber: LAKIP Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung Tahun 2013-2017

Dari tabel di atas, dapat dilihat pencapaian kinerja dari tahun 2013-2017 direalisasikan dengan optimal dimana capaian kinerja yang dihasilkan sesuai dengan target yang sudah direncanakan dan disepakati sebelumnya, walaupun dari tahun ketahun mengalami penurunan. Penurunan yang sering terjadi dari tahun ketahun pada Realisasi input, karena masih belum adanya konsisten pada perencanaan dan hasil yang diperoleh. Pada tahun 2017 mengalami penurunan pada indikator kinerja input sebesar Rp.124.144.572 , mengalami penurunan pada realisasi input sebesar 82,90% dan pada indikator kinerja output sebesar 92,64%. Pada data kinerja tersebut dapat dilihat bahwa kinerja yang dihasilkan belum terlaksana dengan optimal atau belum sesuai dengan rencana yang sebelumnya sudah direncanakan dan disepakati sebelumnya.

Capaian kinerja di Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung masih ada kegiatan yang tidak terlaksanakan dengan apa yang sudah direncanakan sebelumnya adanya beban pekerjaan jasa layanan dan jumlah kegiatan yang tidak seimbang dengan ketersediaan sumber daya manusianya (SDM).

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin mengetahui dan memahami sejauh mana pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Pusat Penelitian Pengembangan (PUSLITBANG)

Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja pada instansi pemerintah itu sendiri. Apakah telah sesuai dengan visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, sehingga dapat berorientasi secara ekonomis, efektif dan efisien.

Melihat berbagai permasalahan yang telah diuraikan di atas, dan perbedaan dan beberapa hasil penelitian, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul ***”PENGARUH ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA DI PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN (PUSLITBANG) PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN KABUPATEN BANDUNG TAHUN 2013-2017”***

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis membatasi permasalahan-permasalahan menjadi beberapa, yaitu:

- 1) Rencana Anggaran yang telah ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketidak tercapaian. Hal ini terlihat dari adanya selisih jumlah anggaran dan realisasi belanja yang mengalami kelebihan anggaran.
- 2) Penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal. Hal ini terlihat dari pencapaian program atau kegiatan yang belum sepenuhnya terlaksanakan.
- 3) Tanggungjawab kinerja pemerintah terhadap kinerja program-program yang dijalankan untuk mensejahterakan masyarakat yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik masih kurang baik sehingga tidak tercapai sesuai target yang diinginkan.



### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari identifikasi masalah yang dijelaskan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

Seberapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung Tahun 2013-2017.

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka dapat disusun suatu tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu:

Untuk mengetahui berapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung Tahun 2013-2017.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik bagi pengembangan bidang Keilmuan maupun penerapannya. Adapun kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Dapat dipergunakan untuk menelaah atau menambahkan khasanah kelimuan khususnya bidang Administrasi Publik Kosentrasi Keuangan dan dapat

mengembangkan wawasan terutama bagi peneliti dalam rangka menerapkan hasil-hasil studi mengenai pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja.

## **2. Kegunaan Praktis**

### **a. Bagi Peneliti**

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh penulis antara teori yang diperoleh penulis dengan kenyataan yang terjadi di lapangan, dan melengkapi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana ilmu sosial dan ilmu politik program studi administrasi publik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

### **b. Bagi Pusat Penelitian dan Pembangunan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung.**

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi instansi khususnya Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kementerian PU untuk pencapaian visi, misi, dan tujuan yang telah direncanakan juga perbaikan kinerja dimasa yang akan mendatang.

### **c. Bagi Universitas**

Sebagai bahan pengembangan bagi lembaga Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu dan teori-teori administasi publik.

## F. Kerangka Pemikiran

Fokus pemikiran penelitian ini adalah Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja pada Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman, yang menjelaskan salah satu pelaksanaan administrasi publik, terkhusus administrasi keuangan negara.

Administrasi menurut Anggara (2012:11) diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik.

Teori yang digunakan adalah teori anggaran berbasis kinerja, yang dikemukakan oleh Bastian (2010:202) yang menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi serta rencana strategis organisasi. Dimana anggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran *output* sebagai indikato kinerja organisasi. Lebih lanjut, pengkaitan biaya dengan *output* organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggarannya. Dengan kata lain, anggaran berbasis kinerja adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja dengan biaya unit setiap kegiatan yang terstruktur. Pengukuran *output* yang dikaitkan dengan biaya adalah mengukur tingkat efisien dan efektivitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah *output* dari suatu proses kegiatan organisasi. Sedangkan dimensi terkait Anggaran Berbasis Kinerja menurut Bastian (2010:202) adalah :

1. Efisien

2. Efektivitas
3. Ekonomis

Melakukan penerapan anggaran berbasis kinerja instansi dituntut untuk membuat standari kinerja pada setiap anggaran kegiatan sehingga jelas tindakan apa yang akan dilakukan, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh (fokus pada hasil). Untuk mengetahui pengukuran *output* dapat dilihat dari akuntabilitas program kerja yang nantinya dijadikan baik itu dalam SAKIP, LAKIP, LRA, dan CaLK dan bentuk laporan keuangan lainnya.

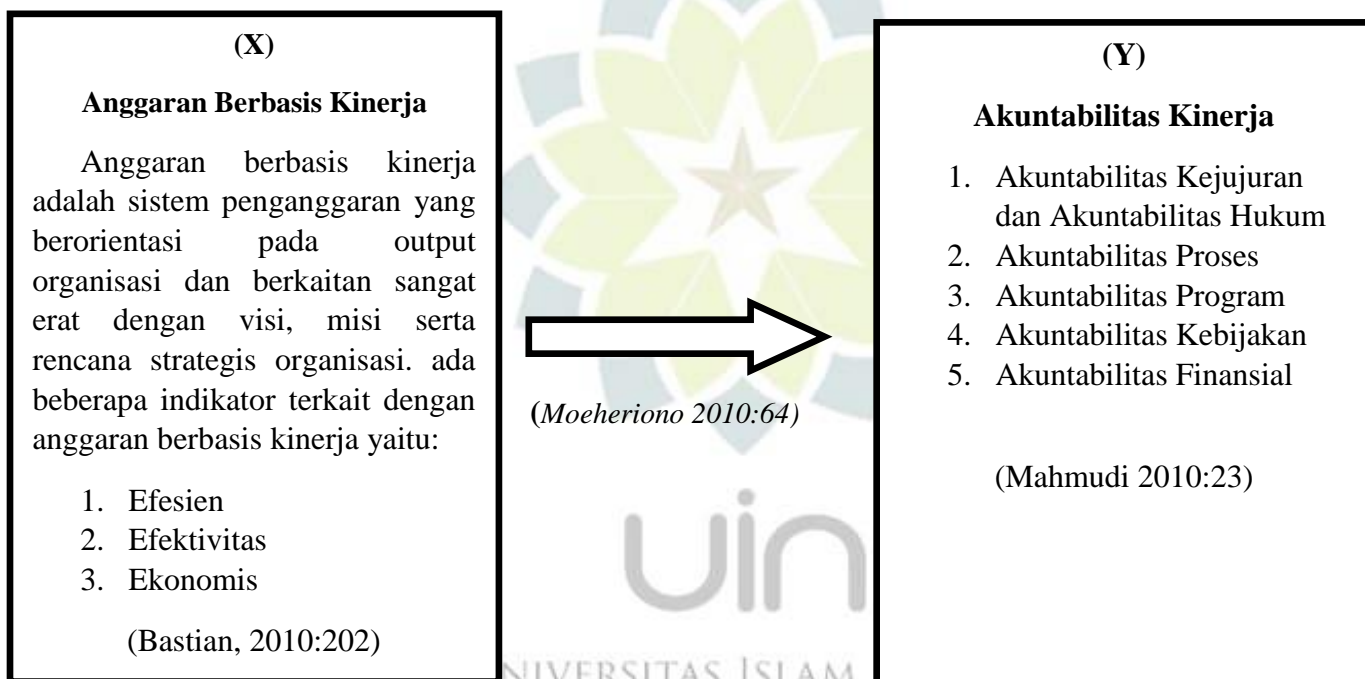
Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi, Ellwood (1993) yang dikutip oleh Mardiasmo (2009:21) dan ditambahkan dari Mahmudi (2010:23), yaitu:

- 1) Akuntabilitas Hukum dan Akuntabilitas Kejujuran
- 2) Akuntabilitas Proses
- 3) Akuntabilitas Program
- 4) Akuntabilitas Kebijakan
- 5) Akuntabilitas Finansial

Menurut Ormond and Loffler (2002) yang dikutip Sumarsono (2010:271), karena akuntabilitas merupakan suatu pertanggungjawaban dari segala aktivitas kegiatan yang dilaksanakan suatu instansi maka harus dilakukannya suatu pengukuran program kerja. Dimana Pengukuran program kerja memiliki kaitan erat dengan akuntabilitas. Untuk memantapkan mekanisme akuntabilitas, diperlukan manajemen kinerja yang didalamnya terdapat indikator kinerja dan target kinerja, pelaporan kinerja, dan mekanisme *reward* dan *punishment*.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah ada atau tidaknya pengaruh yang signifikan antara variabel terikat Akuntabilitas Kinerja dengan Variabel bebas yaitu Anggaran Berbasis Kinerja. Kerangka pemikiran yang digunakan untuk merumuskan hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Sumber:(Diolah Peneliti, 2018)

## G. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran dan tujuan penelitian yang telah diuraikan maka hipotesis penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

$H_1$  : Terdapat Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Pada Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung.

$H_0$  : Tidak Terdapat Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Pada Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG) Perumahan dan Permukiman Kabupaten Bandung.

