

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pergeseran sistem perencanaan anggaran di bidang pemerintahan berkembang dan berubah dari sistem *Old Public Management* menjadi *New Public Management* sehingga memberikan suatu pola pikir baru atau paradigma yang berbeda khususnya dalam pengelolaan keuangan negara. *New Public Management* merupakan sistem dalam pengelolaan dana pemerintahan yang berfokus pada output, tidak hanya pada input saja (Susetyowati, 2019). Pendekatan yang dilakukan pada sistem *new public management* memberikan kejelasan alokasi pendanaan dan kinerja juga memperhatikan efektivitas dan efisiensi dalam mencapai kinerja (Woinalang, Sondakh dan Ilat, 2016). Ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara bahwasannya perencanaan dan penganggaran pemerintahan berorientasi pada capaian kinerja hasil/prestasi kerja yang akan dicapai.

Kemudian, diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa masing-masing provinsi memiliki kewenangan untuk melaksanakan sendiri pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi daerah yang memberikan kewenangan terhadap suatu daerah untuk menetapkan kebijakan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Meskipun memiliki

kewenangan, namun pelaksanaan pemerintahan daerah didorong untuk menciptakan prinsip tata kelola yang baik (*good government governance*) agar dapat mencapai tujuan sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat.

Kewajiban pemerintah dalam melaksanakan amanat yang dapat dipertanggungjawabkan tertera dalam Al-Qur'an surat Al-Anfal ayat 27 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنِيَّتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

*“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.”*

Dalam mencapai tujuan kegiatan, anggaran menjadi bagian dari proses pengendalian manajemen yang terdiri atas pengelolaan dana dan pelaksanaan program yang dibiayai menggunakan uang publik, yang dinyatakan secara kuantitatif berisi rencana tahunan dan diukur dalam satuan moneter (Anwar, Laan dan Sunarya, 2016). Pelaksanaan pemerintahan dalam perencanaan dan penganggaran diwujudkan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menerapkan prinsip anggaran berbasis kinerja (*performances based budgeting*) yang menghubungkan pengeluaran dengan hasil yang diinginkan, sehingga dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Anggaran berbasis kinerja dirancang agar mampu menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada

publik, sehingga anggaran berbasis kinerja diterapkan agar anggaran dapat seimbang dengan kinerja yang direncanakan (Pratolo & Jatmiko, 2020)

Berdasarkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan dimana, penerapan anggaran berbasis kinerja diawali dengan perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi kinerja (Anwar, Laan dan Sunarya, 2016). Perencanaan anggaran adalah suatu alat perencanaan tertulis yang mampu menggambarkan secara lebih nyata dalam unit atau satuan moneter, proses merumuskan kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil yang ingin dicapai serta bagaimana melaksanakannya (Mardiasmo, 2006). Pelaksanaan anggaran yang memuat tahapan dilaksanakannya anggaran oleh unit kerja yang berupa dokumen rincian atas pendapatan, belanja dan pembiayaan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran (Mardiasmo, 2006).

Pelaporan anggaran bertujuan memberikan informasi atas realisasi yang mencakup besarnya alokasi anggaran unit kerja, besarnya anggaran yang dikeluarkan serta sejauh mana kegiatan atau program yang dilaksanakan telah berhasil dicapai (Mardiasmo, 2006). Kemudian, tahapan evaluasi kinerja anggaran yang merupakan sistem dan cara penilaian pencapaian hasil kerja individu pegawai, maupun organisasi secara keseluruhan (Mardiasmo, 2006). Selain itu, penerapan dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Indonesia terbagi atas tiga tahap. Tahap pertama merupakan tahap pengenalan yang dilakukan pada periode 2005 sampai 2009. Tahap kedua adalah tahap stabilisasi

yang dilaksanakan pada 2010 sampai 2014. Dan tahap terakhir merupakan tahap penyelesaian yang dilakukan setelah tahun 2015.

Anggaran berbasis kinerja melibatkan sebuah prinsip '*money follow program*' dimana pengalokasian anggaran didasarkan pada program atau kegiatan dari masing-masing unit/satuan kerja yang telah ditetapkan dan memberikan dampak langsung bagi masyarakat (Ningsih, Wirahadi dan Fontanella, 2018). Prinsip *money follow program* diterapkan dengan cara mengamankan alokasi pada prioritas, realokasi dari program kegiatan yang telah cukup mendapatkan penekanan pada tahun-tahun sebelumnya, dan efisiensi kegiatan nonprioritas (Ningsih, Wirahadi dan Fontanella, 2018).

Implementasi anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap peningkatan kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (Yuliani, 2014; Verasvera, 2016; Junery dan Norhanisah, 2017; Zahri dan Kusumastuti, 2020). Kemudian, implementasi anggaran berbasis kinerja juga berpengaruh terhadap transparansi pengelolaan keuangan daerah dan akuntabilitas kinerja sehingga dapat menumbuhkan kepercayaan Publik (Fathia, 2017; Nurrizkiana, Handayani dan Widiastuty, 2017; Sofyani dan Prayudi, 2018). Namun, Surianti dan Dalimunthe (2017) mengemukakan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja masih 'potluck' yang hanya memenuhi hukum formal, karena belum dilaksanakan berdasarkan konsep dasar yang telah dirancang. Penerapan anggaran berbasis kinerja di Indonesia mengalami permasalahan dan tantangan dikarenakan kesulitan dalam merumuskan kinerja, kurangnya kemampuan

untuk menghubungkan komponen kinerja dengan anggaran serta kurangnya sumber daya manusia yang kompeten (Marsus dan Mas'udin, 2020).

Anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh banyak daerah di Indonesia, salah satunya pemerintah Kabupaten Belitung Timur. Pemerintah Kabupaten Belitung Timur berusaha mewujudkan terselenggaranya pelayanan publik yang transparan dan akuntabel sesuai asas-asas pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Oleh karena itu, perlunya menerapkan sistem akuntabilitas kinerja yang baik, dari mulai perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, pengimplementasian dan pengevaluasian kinerja.

Keberhasilan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja disusun dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang menyajikan informasi pencapaian target kinerja yang diukur dari Indikator Kinerja Utama (IKU) yang mendukung pencapaian sasaran pada visi dan misi daerah. LAKIP merupakan media akuntabilitas yang dibuat secara periodik memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan (Utami, Afrizal dan Machpudin, 2017). Informasi pencapaian target kinerja berupa rata-rata capaian dan serapan anggaran sasaran Pemerintah Kabupaten Belitung Timur tahun 2017-2019 disajikan dalam tabel berikut:

**Tabel 1. 1**  
**Persentase Rata-Rata Capaian dan Serapan Anggaran Sasaran**  
**Pemerintah Kabupaten Belitung Timur tahun 2017-2019**

Tahun Laporan Kinerja	Jumlah Sasaran	Rata-Rata Capaian dan Serapan Anggaran (%)	
		Rata-Rata Capaian Sasaran	Rata-Rata Serapan Anggaran Sasaran
2017	26	100,77	80,89
2018	26	91,16	80,31
2019	26	87,49	70,92

Sumber : Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Belitung Timur (data diolah, 2020)

Pencapaian indikator kinerja sasaran dalam laporan kinerja memberikan gambaran sejauhmana keberhasilan pelaksanaan kerja pemerintah, dalam hal ini dikaitkan dengan penggunaan anggaran yang seefisien mungkin atas pelaksanaan kinerja. Dikatakan efisien jika capaian kinerja tinggi dengan serapan anggaran juga tinggi atau capaian kinerja tinggi dengan serapan anggaran rendah, sedangkan disebut tidak efisien jika capaian kinerja rendah namun serapan anggaran tinggi atau keduanya sama-sama rendah. Dari tabel diatas, diketahui bahwa pelaksanaan kinerja belum sepenuhnya tercapai dengan baik, karena dalam mencapai sasaran kinerja setiap tahunnya mengalami penurunan baik dari persentase capaian maupun serapan anggaran dalam mencapai sasaran.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi anggaran berbasis kinerja, diantaranya yaitu sarana dan prasarana berupa teknologi informasi, sistem pengendalian intern, pengaruh gaya kepemimpinan serta sumber daya manusia. Dalam pelaksanaan

penerapan anggaran berbasis kinerja, teknologi informasi merupakan suatu teknologi yang digunakan dalam pengolahan data, dari mulai mendapatkan, menyusun, memproses hingga menyimpan data untuk menghasilkan informasi yang berkualitas dan dapat digunakan dalam pengambilan keputusan (Indriantoro, 2000). Penggunaan teknologi informasi mempengaruhi anggaran berbasis kinerja karena dengan adanya teknologi informasi publik bisa memiliki akses untuk mengelola dan mendapatkan informasi secara akurat dan cepat (Danila, Ibrahim dan Abdullah, 2019; Ontoraël, Walewangko dan Rotinsulu, 2018; Nawastri dan Abdul, 2015). Namun, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ratmono dan Suryani (2016) bahwa penggunaan teknologi informasi tidak mempengaruhi penerapan anggaran berbasis kinerja. Pemanfaatan teknologi informasi yang baik juga belum mampu meningkatkan kinerja pegawai karena kondisi kinerja pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan belum memuaskan (Wijayanti, dkk, 2017)

Selain itu, terdapat faktor Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang menurut Peraturan Pemerintah RI No 60 Tahun 2008 merupakan sistem dan prosedur untuk mengevaluasi efektivitas pengendalian internal pemerintah daerah, dengan adanya SPIP yang dilaksanakan dengan baik maka tujuan yang ingin dicapai dalam meningkatkan kinerja dapat terlaksana dengan baik. Hal ini dijelaskan dalam penelitian yang dilakukan oleh Ratmono dan Suryani (2016); Wahyulina, Inapty dan Hermanto (2015); Dharmawan dan Supriatna (2016)

bahwa sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.

Kemudian, dalam suatu organisasi instansi pemerintahan memiliki seorang pemimpin yang mengendalikan jalannya kinerja agar sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Gaya kepemimpinan merupakan pola atau tingkah laku seorang yang memiliki kuasa untuk mengendalikan dalam melakukan pengarahan dan mempengaruhi para pekerjanya (Nawastri dan Abdul, 2015). Gaya kepemimpinan mempengaruhi penerapan anggaran berbasis kinerja karena dalam pencapaian kinerja tersebut peran pemimpin memberikan suatu pola target bagaimana pencapaian tujuan dilaksanakan. Nawastri dan Abdul, (2015); Yusnita dan Rahim (2015); Atmojo (2018) dalam penelitiannya membuktikan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap efektivitas anggaran berbasis kinerja. Berbeda dengan penelitian Ayu (2017); dan Diastuti (2017) memberikan hasil bahwa gaya kepemimpinan tidak berpengaruh terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja karena adanya gaya kepemimpinan yang tidak sejalan dengan keinginan sebagian orang serta kurangnya koordinasi yang terlibat dalam penyusunan dan penerapan anggaran.

Dari beberapa hasil penelitian variabel independen yang tidak konsisten, sehingga ada variabel lain yang mungkin mempengaruhi kualitas teknologi informasi terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja, yaitu Kualitas Sumber Daya Manusia, dikarenakan teknologi informasi yang memadai jika tidak dikelola dengan SDM yang berkualitas maka akan menghambat

pencapaian kinerja. Sumber daya manusia sendiri Menurut *The Chartered Institute of Personal and Develoment* (CIPD) adalah sebuah strategi yang dilakukan dalam perencanaan, pemeliharaan dan pelaksanaan untuk tujuan pengelolaan karyawan didorong untuk mempunyai kinerja yang maksimal dalam proses mendukung strategi. Danila, Ibrahim dan Abdullah (2019); Diastuti (2017); Ontorael, Walewangko dan Rotinsulu (2018) menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap penyusunan anggaran dengan implementasi anggaran berbasis kinerja, meskipun (Ratmono dan Suryani, 2016; Atmojo, 2018) menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja karena terdapat perbedaan indikator yang diukur dalam penelitian tersebut.

Berdasarkan permasalahan dan fenomena di atas, peneliti tertarik untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi implementasi anggaran berbasis kinerja dengan melakukan penelitian dalam bentuk skripsi. Peneliti membuat penelitian yang berjudul “Pengaruh Kualitas Teknologi Informasi, Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, dan Gaya Kepemimpinan terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dengan Kualitas Sumber Daya Manusia Sebagai Variabel Moderasi”. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pertimbangan proses pengambilan keputusan serta kebijakan untuk perencanaan dan penganggaran sehingga sesuai dengan konsep dasar anggaran berbasis kinerja untuk meningkatkan pencapaian kinerja sesuai dengan visi dan misi Kabupaten Belitung Timur.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ratmono dan Suryani (2016). Perbedaan dari penelitian sebelumnya bahwa penelitian ini menambahkan variabel gaya kepemimpinan serta menggunakan kualitas sumber daya manusia sebagai variabel pemoderasi serta pemilihan objek penelitian yaitu SKPD Kabupaten Belitung Timur. Alasan pemilihan Kabupaten Belitung Timur sebagai objek penelitian karena Kabupaten Belitung Timur mampu meningkatkan nilai akuntabilitas kinerja dengan memperoleh nilai 63,47 dengan predikat B menurut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi namun, rata-rata sasaran kinerja setiap tahunnya mengalami penurunan.

#### **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang, dapat ditarik rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

- 1) Apakah kualitas teknologi informasi berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?
- 2) Apakah sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?
- 3) Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?
- 4) Apakah pengaruh kualitas teknologi informasi terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja dimoderasi oleh kualitas sumber daya manusia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Menguji secara empiris pengaruh positif kualitas teknologi informasi terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
- 2) Menguji secara empiris pengaruh positif sistem pengendalian intern pemerintah terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
- 3) Menguji secara empiris pengaruh positif gaya kepemimpinan terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
- 4) Menguji secara empiris pengaruh positif kualitas teknologi informasi terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja yang dimoderasi oleh kualitas sumber daya manusia.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Secara Teoritis**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan informasi dalam menambah ilmu pengetahuan dan wawasan tentang implementasi anggaran berbasis kinerja pada satuan kerja perangkat daerah khususnya di Kabupaten Belitung Timur serta dapat dimanfaatkan sebagai sumber referensi dan perbandingan dalam penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan implementasi anggaran berbasis kinerja.

## 2. Secara Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dalam proses pengambilan keputusan maupun sebagai pertimbangan dalam membuat peraturan dan kebijakan guna meningkatkan implementasi anggaran berbasis kinerja serta dapat meningkatkan nilai akuntabilitas kinerja sesuai visi misi yang ada.