

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Proses reformasi anggaran di Amerika Serikat timbul karena upaya dari gerakan progresif yang mengembangkan analisis sistematis terhadap aktivitas-aktivitas pemerintahan dan operasi pemerintahan. Analisis di masa lalu menunjukkan bahwa anggaran berbasis kinerja berhubungan dengan masalah-masalah yang secara institusional dari reformasi anggaran<sup>2</sup>. Contoh implementasinya antara lain: 1) Kepemimpinan dan komitmen terhadap organisasi. 2) Kontinuitas dalam fokus reformasi administrasi. 3) Sumber daya yang cukup dalam usaha mewujudkan reformasi (waktu, uang, personal). 4) Harapan yang berlebihan akan kesuksesan. Kegagalan reformasi anggaran sering disebabkan karena pemahaman yang tidak cukup oleh pelaksana anggaran dan syarat-syarat reformasi yang harus dipenuhi dalam proses penganggaran.

Beberapa reformasi khususnya inisiatif untuk mengembangkan penganggaran yang lebih rasional bukan merupakan sebuah metode alokasi sumber daya, tetapi sebuah usaha untuk mendukung pembuatan keputusan reformasi anggaran tergantung pada penerimaan individual terhadap reformasi sama baiknya dengan kemauan mereka untuk merubah bagaimana mereka berpikir dan bertindak. Sesuai dengan hal tersebut, kesuksesan dari

---

<sup>2</sup> Willoughby, K. G. dan J. E. Melkers, *Implementing PBB (Performance Based Budgeting) Conflicting Views of Success, Public Budgeting and Finance*, Vol 20. 105-120.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah<sup>3</sup> dengan tekanan pada peningkatan pengawasan terhadap jalannya otonomi daerah. Undang-Undang tersebut merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan desentralisasi menjadi suatu fenomena global termasuk Indonesia. Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang bertujuan untuk memaksimalkan pelayanan dan lebih mendekatkan fungsi pemerintahan kepada masyarakat dan diharapkan mampu meningkatkan percepatan pembangunan dalam usaha pencapaian tujuan negara yaitu masyarakat adil dan makmur.

Metode penganggaran yang digunakan sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), adalah metode tradisional atau *item line budget*. Cara penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititik beratkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolak ukur keberhasilan hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

anggaran tersebut gagal. Perkembangannya, muncul sistematisasi anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan. Berbeda dengan penganggaran dengan pendekatan tradisional yang didasarkan pada apa yang di belanjakan saja, penganggaran dengan pendekatan kinerja ini disusun dengan orientasi output. Jadi, apabila kita menyusun anggaran dengan pendekatan kinerja, maka mindset kita harus fokus pada "apa yang ingin dicapai". Kalau fokus ke "output", berarti pemikiran tentang "tujuan" kegiatan harus sudah tercakup di setiap langkah ketika menyusun anggaran. Sistem ini menitikberatkan pada segi penatalaksanaan sehingga selain efisiensi penggunaan dana juga hasil kerjanya diperiksa. Jadi, tolak ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah *performance* atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran dengan menggunakan dana secara efisien.

Keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan akan terlihat dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Pada saat ini, melihat gambaran kenyataan yang ada, dirasakan masih belum optimal. Beberapa sisi khususnya program dan kegiatan dari Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), masih sangat dipengaruhi oleh program dan kegiatan yang telah dikerjakan pada tahun-tahun yang lalu. Demikian pula dengan penentuan besarnya anggaran belum sepenuhnya mengacu pada target kinerja berupa *output* dan *outcome*. Kondisi demikian,

merupakan salah satu daya tarik untuk diteliti lebih jauh. Pemerintahan daerah di Indonesia terus berupaya meningkatkan efektivitas dan produktivitas kerja dalam upaya memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Dilihat dari sudut pandang rasional, implementasi anggaran berbasis kinerja merupakan isu teknis. Sistem pengukuran kinerja yang dilandasi oleh konsep *value for money*, dan anggaran yang berorientasi hasil yang menekankan pemikiran logis dan rasional dalam mengelola suatu perubahan dalam suatu organisasi. Organisasi kemudian dapat dimodifikasi dengan mengaplikasikan perencanaan rasional secara ilmiah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi keseluruhan organisasi<sup>4</sup>.

Efektivitas dan produktivitas pengelolaan keuangan daerah dan anggaran masih menjadi isu problematika mendasar yang dihadapi organisasi pemerintah, termasuk dalam menerapkan kebijakan anggaran bagi segenap sumber daya aparturnya karena dinilai masih kurang transparan dan akuntabel, kurang obyektif serta masih banyak diwarnai praktik diskriminasi. Akibat demikian, seringkali mempengaruhi pola perilaku dan motivasi kerja aparatur dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Aparatur atau pegawai negeri sipil, tidak jarang dihinggapi perasaan malas, cemburu, serta kurang berdisiplin dan berproduktivitas dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya karena menilai kebutuhan anggaran, gaji, insentif, tunjangan tambahan penghasilan dan tunjangan fasilitas lainnya yang diterima relatif

---

<sup>4</sup> Julnes, P. deL. and Holzer, M, *Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations, An Empirical Study of Factor Affecting Adaptation and Implementation*, *Public Administration Review*, 61 (6), hal. 693-701.

rendah dibanding dengan hasil pelaksanaan kegiatan atau tugas pekerjaannya. Menyadari kenyataan itu, maka pemerintah menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja dengan harapan agar tidak terjadi pemborosan dalam pengelolaan dan pemanfaatan anggaran terutama dalam pelaksanaan kegiatan dan program kerja setiap unit kerja.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dalam Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung. Implementasi anggaran berbasis kinerja adalah pendekatan yang menghubungkan alokasi anggaran dengan hasil kinerja yang diharapkan, sehingga penggunaan anggaran menjadi lebih efektif dan efisien. Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung merupakan lembaga yang bertanggung jawab dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi kepala daerah serta pelayanan kepada masyarakat. Salah satu tujuan utama implementasi anggaran berbasis kinerja adalah untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan anggaran di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung. Para pemangku kepentingan akan dapat melihat bagaimana anggaran digunakan secara spesifik untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dengan mengaitkan alokasi anggaran dengan hasil yang diharapkan. Selain itu, implementasi anggaran berbasis kinerja juga dapat membantu dalam pengambilan keputusan yang lebih baik.

Pimpinan di Sekretariat Daerah dapat membuat keputusan yang lebih terinformasi dan strategis dalam penggunaan anggaran dengan mengidentifikasi indikator kinerja yang relevan dan mengukur capaian hasil

secara objektif. Selain manfaat akuntabilitas dan pengambilan keputusan yang lebih baik, implementasi anggaran berbasis kinerja juga dapat mendorong efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya. Hal ini berarti alokasi anggaran yang tepat dapat membantu mengidentifikasi prioritas program dan kegiatan yang paling penting dan memberikan manfaat terbesar bagi masyarakat. Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung akan mampu meningkatkan efektivitas dan produktivitas kerja dengan adanya implementasi anggaran berbasis kinerja. Keterkaitan antara alokasi anggaran dengan hasil kinerja yang diharapkan akan memberikan arahan yang lebih jelas bagi para pegawai di Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab mereka. Selain itu, implementasi anggaran berbasis kinerja juga dapat memotivasi pegawai untuk bekerja lebih efisien dan efektif, karena mereka dapat melihat hubungan langsung antara upaya yang mereka lakukan dan hasil yang diharapkan. Dengan demikian, implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung dapat menjadi landasan yang kuat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mencapai tujuan pembangunan daerah.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Alfiani<sup>5</sup>, penelitian ini fokus meneliti tentang penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja terhadap tingkat efektivitas dan efisiensi sedangkan penelitian saya tentang penerapan anggaran berbasis kinerja dalam mendorong efektivitas dan produktivitas kerja

---

<sup>5</sup> Ulya Ayu Alfiani, *Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Tingkat Efektivitas dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kudus Tahun Anggaran 2019-2021 dengan Studi Kasus di BPPKAD Kabupaten Kudus*, hal. 1-79.

pada organisasi pemerintahan daerah. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui seberapa besar pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap tingkat efektivitas dan efisiensi keuangan daerah pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD) Kabupaten Kudus. Pembaharuan yang saya lakukan adalah memiliki tujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja organisasi pemerintah daerah terhadap efektivitas dan produktivitas kerja pegawai di Kabupaten Tulungagung. Kesimpulan dari penelitian ini yaitu kedua penelitian memiliki persamaan bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja di pemerintahan daerah kabupaten dan memiliki perbedaan pada sasaran penerapan terhadap efektivitas dan efisiensi kini mengalami pembaharuan menjadi efektivitas dan produktivitas kerja pegawai.

Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung sudah berjalan sesuai dengan peraturan yang ada yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran yang memiliki tujuan yang mulia untuk menyempurnakan proses penganggaran dari hulu ke hilir guna mencapai tujuan pembangunan dengan lebih baik. Namun, pada saat mengimplementasikan masih terdapat kendala yang dialami yaitu pada Sumber Daya Manusia (SDM). Hal ini dialami pada efektivitas dan produktivitas kinerja pegawai. Efektivitas dan produktivitas pegawai dalam pengelolaan anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung masih memiliki kekurangan atau kelemahan. Pegawai sekretariat daerah belum sepenuhnya memahami konsep

dan prinsip anggaran berbasis kinerja. Akibatnya, mereka kesulitan dalam merencanakan dan mengalokasikan anggaran secara efektif untuk mencapai tujuan dan hasil yang diinginkan. Penerapan anggaran berbasis kinerja memerlukan kompetensi dan keterampilan tertentu dalam analisis data, perencanaan strategis, pengukuran kinerja, dan pelaporan hasil. Jika pegawai tidak memiliki keterampilan ini, kemampuan mereka untuk mengelola anggaran dengan efektif dapat terbatas. Kegagalan dalam mengukur kinerja dengan benar dapat menyebabkan penilaian anggaran yang tidak tepat. Tanpa data yang akurat tentang kinerja, sulit untuk menilai sejauh mana anggaran telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Sistem informasi yang tidak memadai atau kurangnya akses terhadap teknologi yang diperlukan dapat menghambat kemampuan pegawai dalam melakukan analisis data, pengelolaan anggaran, dan pelaporan kinerja. Kurangnya keterlibatan *stakeholder* ketika pegawai tidak melibatkan para pemangku kepentingan terkait, seperti masyarakat, pihak swasta, atau organisasi non pemerintah, dalam proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, maka dapat menyebabkan kurangnya dukungan dan akuntabilitas dalam mencapai hasil yang diharapkan. Pegawai sekretariat daerah yang kekurangan sumber daya, baik dari segi personel, dana, atau fasilitas, mereka mungkin sulit untuk secara efisien mengelola anggaran berbasis kinerja. Perubahan kebijakan atau prioritas yang sering terjadi dapat menyebabkan kesulitan dalam merencanakan dan mengelola anggaran jangka

panjang. Pegawai mungkin harus beradaptasi dengan perubahan yang cepat dan terus menerus.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena di atas, penulis tertarik melihat permasalahan ini dari sisi efektivitas dan produktivitas sumber daya manusia yang terdapat di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja pada organisasi daerah. Sehingga penulis mengangkat judul “**Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam Mendorong Efektivitas dan Produktivitas Kerja pada Organisasi Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis mengidentifikasi beberapa pertanyaan yang dapat dijadikan pedoman dalam penelitian. Permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi anggaran berbasis kinerja yang di laksanakan di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana efektivitas dan produktivitas kerja dari hasil implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung?
3. Apa kendala yang dihadapi pada saat mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung?
4. Bagaimana solusi dan langkah-langkah yang dilakukan dari kendala implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penulis memiliki beberapa tujuan dalam penelitian ini dari rumusan masalah yang berupa pertanyaan-pertanyaan tersebut. Adapun penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan tentang implementasi anggaran berbasis kinerja yang di laksanakan di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.
2. Mendeskripsikan efektivitas dan produktivitas kerja dari hasil implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.
3. Mendeskripsikan kendala yang dihadapi pada saat mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.
4. Mendeskripsikan solusi dan langkah-langkah yang dilakukan dari kendala implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.

### **D. Identifikasi dan Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki lima pokok permasalahan yang akan di identifikasi, antara lain: a) kurangnya pemahaman tentang anggaran berbasis kinerja. b) pegawai dalam organisasi tidak memiliki pemahaman yang memadai tentang konsep dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. c) dampak kurangnya pemahaman tersebut terhadap efektivitas pegawai, tanpa mempertimbangkan faktor-faktor lain yang mungkin memengaruhi efektivitas. d) keterbatasan data dan informasi. e) kendala dalam mengumpulkan,

memproses, atau mengakses data dan informasi yang relevan untuk mengukur kinerja mereka.

Peneliti memberikan batasan masalah pada implementasi anggaran berbasis kinerja yang di laksanakan, efektivitas dan produktivitas kerja dari hasil implementasi anggaran berbasis kinerja, kendala yang dihadapi pada saat mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja, dan solusi dan langkah-langkah yang dilakukan dari kendala implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis yang berasal dari identifikasi dan batasan masalah diatas. Adapun manfaat penelitian ini antara lain:

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

Secara Teoritis dimanfaatkan untuk menjadi bahan pengetahuan bagi pembaca yang berupaya mendapatkan informasi tentang Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam Mendorong Efektivitas dan Produktivitas Kerja pada Organisasi Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung. Selain itu, dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan di bidang Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) dalam Mendorong Efektivitas dan Produktivitas Kerja pada Organisasi Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.

## 2. Secara Praktis

### a. Bagi Lembaga

Bagi Organisasi Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung dapat memberikan manfaat yang berkelanjutan dalam upaya meningkatkan efektivitas, produktivitas, dan pelayanan kepada masyarakat.

### b. Bagi Akademik

Hasil pada penelitian ini diharapkan untuk suatu rujukan pustaka, referensi, membuat skripsi khususnya pada mahasiswa Akuntansi Syariah selain itu untuk bahan informasi kepada mahasiswa/mahasiswi dan karyawan tentang Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam Mendorong Efektivitas dan Produktivitas Kerja pada Organisasi Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung, guna mengetahui transparansi dan akuntabilitas anggaran terhadap masyarakat.

### c. Bagi Penelitian selanjutnya

Penelitian selanjutnya diharapkan dapat menjadi referensi ataupun bisa dijadikan acuan dalam penyusunan skripsi dan sejenisnya dan dapat dilakukan pembaharuan penelitian.

## F. Penegasan Istilah

### 1. Definisi secara konseptual

#### a. Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Undang-undang No. 17 Tahun 2003, dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai serta sesuai dengan pendekatan dalam penyusunan anggaran agar terwujudnya visi dan misi perusahaan<sup>6</sup>.

#### b. Efektivitas

Efektivitas menunjukkan pencapaian perusahaan secara tepat dengan memperhatikan efektivitas operasionalnya, dalam pencapaian sasaran harus dilakukan secara tepat sesuai dengan standar yang berlaku dan mencerminkan suatu perusahaan tersebut<sup>7</sup>.

#### c. Produktivitas

Produktivitas sebagai perbandingan antara totalitas pengeluaran pada waktu tertentu dibagi totalitas masukan selama periode tersebut<sup>8</sup>. Produktivitas merupakan suatu konsep pengukuran rasio output total terhadap rata-rata input tertimbang.

---

<sup>6</sup> Undang - Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

<sup>7</sup> Amirullah dan Rindyah Hanafi, *Pengantar Manajemen*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2002), hal. 49.

<sup>8</sup> Sinungan, Muchdarsyah, *Produktivitas Apa dan Bagaimana*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hal. 12.

#### d. Organisasi Pemerintah Daerah

Organisasi Pemerintah Daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat<sup>9</sup>.

#### 2. Definisi secara operasional

Definisi secara operasional yang dimaksud dengan “Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam Mendorong Efektivitas dan Produktivitas Kerja pada Organisasi Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung” adalah implementasi anggaran yang terlaksana sesuai rencana anggaran yang sudah dibuat setiap tahun, dalam mendorong efektivitas dan produktivitas kerja organisasi pemerintah daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tulungagung.

### **G. Sistematika Penulisan Skripsi**

Penulis menyusun sistematika pembahasan yang sistematis sehingga dapat menunjukkan hasil penelitian yang baik dan mudah dipahami. Oleh karena itu penulis mendeskripsikan sistematika penulisan sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> Ramandei, P, *Pengaruh Karakteristik Sasaran Anggaran dan Sistem Pengendalian Intern terhadap Kinerja Manajerial Aparat Pemerintah Daerah Kota Jayapura*, 2009, hal. 1

- BAB I**            **Pendahuluan**
- Pada bab ini berisikan mengenai latar belakang, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, ruang lingkup penelitian dan definisi operasional.
- BAB II**           **Kajian Pustaka**
- Bab ini menguraikan teori yang dijadikan dalam acuan menganalisis permasalahan pada peneliti ini. Dalam hal ini penulisan menggunakan teori efektivitas dan produktivitas yang relevan dengan berisikan penelitian terdahulu dan belum pernah dilakukan sebelumnya.
- BAB III**          **Metode Penelitian**
- Bab ini berisikan tentang desain penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, validitas dan realibilitas suatu data.
- BAB IV**          **Hasil Penelitian**
- Bab ini menguraikan dalam gambaran umum mengenai objek pada penelitian.
- BAB V**           **Pembahasan Penelitian**
- Bab ini menguraikan penjelasan dari temuan teori yang diungkap dari lapangan.
- BAB VI**          **Penutup dan Saran**
- Berisi kesimpulan-kesimpulan dari serangkaian pembahasan, saran-saran dan daftar pustaka yang terlampir.