

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sejak diberlakukannya UU No.22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah maka yang harus diatur secara hati-hati adalah, pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrument kebijakan bagi pemerintah daerah, yang mempunyai posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, yang merupakan limpahan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Meskipun demikian, urusan pemerintahan tertentu seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional masih diatur Pemerintah Pusat. Pendelegasian kewenangan tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) dalam kerangka desentralisasi fiskal.

Pendanaan kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah pendapatan asli

daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui dana perimbangan yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus (Undang-Undang No. 33 Tahun 2004).

Dengan adanya kewenangan yang lebih besar dalam pelaksanaan otonomi ini, pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu hal yang harus dilakukan secara transparan dan akuntabel yang selalu berpedoman kepada kaidah-kaidah yang ditetapkan dalam regulasi yang mengatur mengenai keuangan daerah (Baridwan, 2003) dalam Putra (2010).

Anggaran Daerah yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas berbagai unit kerja.

Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, maka selain dilakukan reformasi anggaran daerah juga dilakukan reformasi dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Reformasi yang dilakukan adalah dengan menggunakan pola penganggaran berbasis kinerja dan laporan pertanggungjawaban yang juga bersifat kinerja. Melalui sistem penganggaran

berbasis kinerja ini penetapan besarnya alokasi anggaran daerah lebih mempertimbangkan nilai uang (*value for money*) dan nilai uang yang mengikuti fungsi (*money follow function*) sesuai dengan kebutuhan riil setiap unit kerja. Hal ini karena APBD merupakan penjabaran kuantitatif dari program kebijakan serta usaha pembangunan yang dituangkan dalam bentuk aktivitas yang dimiliki oleh unit kerja terkecil sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang telah dibebankan dalam setiap tahun.

Dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja maka setiap pemerintah daerah akan diketahui kinerjanya. Kinerja ini akan tercermin pada laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan prestasi kerja satuan kerja pemerintah daerah (SKPD). Penyusunan APBD berbasis prestasi kerja atau kinerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah daerah dituntut lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2006).

Anggaran sektor publik merupakan alat (*instrument*) akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik, terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja, dapat menggagalkan perencanaan yang telah

disusun. Anggaran merupakan managerial plan for action untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. (Mardiasmo, 2005:61).

Banyak aspek yang muncul dalam reformasi keuangan daerah. Namun yang paling umum menjadi sorotan bagi pengelola keuangan daerah, adalah adanya aspek perubahan mendasar dalam pengelolaan anggaran daerah (APBD). Perhatian utama adalah adanya paradigma baru dalam manajemen anggaran daerah. Paradigma yang menuntut lebih besarnya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan anggaran, dan dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Aspek utama budgeting reform adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget* (halim, 2004:175).

Berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah, pemerintah telah mengeluarkan regulasi berupa Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Lebih lanjut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 kemudian disempurnakan dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

Pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dengan penyusunan anggaran, kemudian pelaksanaan dan penatausahaan, perubahan anggaran, pertanggungjawaban serta akuntansi dan pelaporan mengalami perubahan yang fundamental dibanding dengan regulasi yang berlaku sebelumnya. Diantara perubahan tersebut adalah dilimpahkannya sebagian mekanisme pengelolaan keuangan di Badan/Biro/Bagian Keuangan kepada SKPD. Lingkup penatausahaan

keuangan yang dilimpahkan diantaranya pengujian Surat Permintaan Pembayaran (SPP) baik, Uang Persediaan (UP), Ganti Uang (GU), Tambahan Uang (TU) maupun Langsung (LS) serta penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM). Selain itu terjadi perubahan yang terkait dengan laporan-laporan yang harus dibuat para pengelola keuangan (bendahara, pejabat penatausahaan keuangan SKPD, pejabat pelaksana teknis kegiatan) serta diharuskannya proses akuntansi berupa jurnal dan buku besar dalam menghasilkan laporan keuangan masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Dengan demikian dapat dipastikan bahwa tugas para pengelola keuangan jauh lebih banyak dan rumit dibandingkan dengan peraturan sebelumnya (Putra, 2010).

Terkait dengan prestasi kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 mengamanatkan untuk dilakukan penilaian atas prestasi kerja dengan menggunakan tolok ukur, indikator dan target kinerja. Hasil akhir atas penilaian kinerja adalah capaian-capaian kinerja yang diformulasikan dalam bentuk ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomis dan efisiensi terkait dengan pelaksanaan suatu kegiatan, sedangkan efektivitas akan selalu terkait dengan pelaksanaan suatu program. Tanggung jawab untuk menyajikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan suatu kegiatan ada pada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) (Halim, 2004:176).

Pelaksanaan evaluasi kinerja dengan menggunakan indikator ekonomis, efisiensi dan efektivitas belum sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Evaluasi kinerja dengan menggunakan istilah ekonomis, efisiensi dan efektivitas sering disebut sebagai *value for money*. Ketiga istilah tersebut berkaitan erat dengan implementasi anggaran berbasis kinerja. Lebih jauh istilah tersebut

digunakan untuk menyusun pelaporan kinerja dan melakukan evaluasi kinerja. PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah merupakan peraturan yang mengatur lebih jauh mengenai bagaimana pemerintah daerah menggunakan ketiga istilah di atas. Terkait dengan peraturan tersebut, Pemerintah daerah tidak bisa melepaskan kewajiban untuk memenuhi ketentuan yang ada. untuk melaksanakan penganggaran berbasis kinerja (Putra, 2010).

Pada saat ini, melihat gambaran kenyataan yang ada, setelah hampir satu dasa warsa penerapan anggaran kinerja pemerintah daerah, dirasakan masih belum optimal. Pada beberapa sisi, khususnya program dan kegiatan dari SKPD, 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. Bagaimana dan sejauh apa yang bisa dilihat dari penerapan sistem anggaran kinerja pada pemerintah kabupaten/kota (Utari, 2009).

Berdasarkan data awal yang diperoleh dari pemerintah kabupaten bolaang-mongondow selatan terlihat penurunan penyerapan dana anggaran oleh masing-masing satuan kerja. Kondisi ini menjadi kontradiktif dengan prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja yaitu *value for money* (ekonomis, efisiensi dan efektivitas). Pada tahun 2009, terdapat sejumlah dana tidak dapat dimanfaatkan (*idle fund*) oleh perangkat satuan kerja. Dana tersebut merupakan dana terkecil yang tidak dapat dimanfaatkan selama tiga tahun terakhir yang diduga disebabkan terlambatnya pengesahan perda APBD. Program dan kegiatan yang tercantum

dalam rencana kerja APBD kabupaten bolaang mongondow tahun 2011 dari masing-masing satuan kerja masih berpedoman pada program dan kegiatan tahun sebelumnya dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan aparatur dalam menjalankan kegiatannya.

Berdasarkan fenomena yang terjadi di Kabupaten Bolaang Mongondow selatan bahwa terdapat pertentangan tujuan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang semula diharapkan dapat memaksimalkan penggunaan anggaran yang telah ditetapkan serta digunakan untuk menggerakkan perekonomian masyarakat dan mempercepat berputarnya roda pembangunan, sedangkan disisi lain justru implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow selatan justru mengakibatkan terjadinya keterlambatan dalam penyerapan dana yang telah dianggarkan sehingga penggunaannya tidak maksimal oleh unit kerja serta tidak terintegrasinya penggunaan dana oleh satuan kerja untuk pencapaian visi dan misi. Kondisi ini menarik bagi peneliti untuk mencari tahu apakah Penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja SKPD di Kabupaten Bolaang Mongondow selatan.

Beberapa penelitian anggaran di bidang sektor publik yang telah dilakukan antara lain oleh Yusriati (2008), meneliti Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja SKPD di Pemkab. Mandailing Natal, dengan variabel independen anggaran berbasis kinerja dan variabel dependen kinerja SKPD menyimpulkan ada pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD, disisi lain penerapan anggaran berbasis kinerja di SKPD yang ada di Pemkab. Mandailing Natal masih relatif rendah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian dari Putra (2010) dengan judul pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja dan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja skpd di pemerintah kabupaten simalungun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik secara simultan maupun secara parsial penerapan anggaran berbasis kinerja dan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Simalungun.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Putra (2010) yang berjudul penerapan anggaran berbasis kinerja dan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Simalungun. dalam penelitian ini hanya menggunakan dua variabel yaitu anggaran berbasis kinerja dan kinerja SKPD, di samping itu peneliti juga mengambil tempat pada kabupaten lainnya di Provinsi Sulawesi Utara yaitu Kabupaten Bolaang mongondow selatan. Dengan judul **“Pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bolmong Selatan (Studi pada kantor Setda Kabupaten Bolaang mongondow selatan)”**.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah seberapa Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bolmong selatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menguji pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow selatan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Bagi Peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam akuntansi sektor publik khususnya tentang pengelolaan keuangan daerah khususnya anggaran berbasis kinerja.
- b. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan khususnya dalam peningkatan kinerja SKPD yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bolmong selatan sehingga dapat melakukan perbaikan dan pembenahan dalam penyusunan anggaran maupun pengelolaan keuangan daerah kedepan.
- c. Bagi akademisi dan peneliti lanjutan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dalam melakukan penelitian selanjutnya.