

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia menunjukkan kemajuan yang pesat. Sejalan dengan perkembangan tersebut, permasalahan seputar akuntansi sektor publik di lingkungan akademik maupun ditatanan praktek tidak bisa dihindarkan. Organisasi sektor publik memiliki kaitan yang erat dengan kehidupan publik dan memiliki wilayah yang lebih luas serta lebih kompleks daripada sektor swasta atau *privat* (bisnis atau perusahaan). Organisasi sektor publik lebih banyak berkaitan dengan kehidupan publik, seperti memberikan pelayanan dan memenuhi kebutuhan publik (Mahsun dkk 2011: 5).

Organisasi sektor publik dituntut untuk melaksanakan akuntabilitas publik. Selama ini, organisasi sektor publik dianggap kurang ekonomis, kurang efisien, kurang efektif, dan kurang transparan. Oleh karena itu, organisasi sektor publik dituntut untuk lebih ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabilitas. Tuntutan untuk berakuntabilitas, bertransparansi, dan berkonsep *value for money* menyebabkan organisasi sektor publik berusaha mengembangkan akuntansi sektor publik, khususnya pemerintah. dalam mewujudkan itu semua harus berdasarkan pada perencanaan yang baik (Andayani, 2007: 10 ).

Diterbitkannya UU No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara, proses penganggaran negara bereformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah tidak lagi berorientasi pada

input, tetapi pada *output*. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran untuk menggunakan sumber daya pemerintah yang makin terbatas, tetapi tetap dapat memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi. Penganggaran yang berorientasi pada *output* merupakan praktik yang telah dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Pendekatan penganggaran yang demikian sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik.

Sebelum berlakunya sistem anggaran berbasis kinerja, metode penganggaran yang digunakan 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 dititikberatkan pada kebutuhan untuk belanja atau pengeluaran dan sistem pertanggungjawabannya 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 anggaran tersebut gagal. Dalam perkembangannya, muncullah sistematika anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan (Kementrian Keuangan RI, 2012).

Berbeda dengan penganggaran dengan pendekatan tradisional, 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, tolok ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah *performance* atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran dengan menggunakan dana secara efisien. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) (Kementrian Keuangan RI, 2012).

Penganggaran berbasis kinerja berorientasi pada alokasi anggaran. Anggaran harus sesuai dengan hasil yang akan dicapai, terutama berfokus pada *output* (keluaran) dari kegiatan yang dilaksanakan. Oleh karena itu diperlukan adanya program atau kegiatan yang jelas, yang akan dilaksanakan pada satu tahun anggaran. Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja ini diperlukan adanya indikator kinerja, khususnya *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil), standar pelayanan minimal harus dipenuhi oleh pemerintah daerah, standar analisis biaya dan standar keluar yang dihasilkan (Mursyidi, 2009: 13).

Penerapan anggaran berdasarkan kinerja, merupakan bagian tak terpisahkan dalam proses penyempurnaan manajemen keuangan (anggaran negara), yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektifitas dari pelaksanaan kebijakan dan program. Hal itu

bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yang berkaitan dengan kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaannya. Untuk mengatasi kelemahan dalam penganggaran dan pengelolaan keuangan, diperlukan penyempurnaan pada landasan konstitusional mengenai pengelolaan anggaran negara, perbaikan sistem penyusunan anggaran, pengelolaan yang transparan dan akuntabilitas hingga peningkatan kualitas sumber daya manusia (Izzaty, 2011: 2).

Kinerja yang baik atas dasar anggaran yang dikeluarkan diperlukan maksimalisasi kinerja yang baik dari pimpinan maupun dari bawahan. Bawahan akan berlaku semaksimal mungkin tergantung dari kebijakan pimpinan. Dalam pemerintahan pimpinan pusat atau daerah harus menentukan kebijakan yang strategis sebagai panduan untuk menentukan seberapa besar sumber daya manusia (SDM) atau orang-orang dalam satuan organisasi. Jika penentuan kualitas SDM sesuai dengan kebijakan strategis dan satuan organisasi yang dibuat maka upaya menyeimbangkan antara anggaran dan kinerja dapat terlaksana dengan baik.

Menurut Diptyana dalam artikel anggaran berbasis kinerja, dampak penerapan metode penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Muncul kebutuhan penyimpanan data, baik itu berupa data kualitatif maupun kuantitatif, baik berupa finansial maupun non finansial, karena data akan diolah menjadi informasi, untuk menentukan indikator (ukuran), serta untuk mengevaluasi dan mengambil keputusan pengalokasian dana yang lebih objektif.
2. Muncul kebutuhan mengukur *output* dan *input*, serta kelayakan jenis indikator.

3. Biaya yang dikeluarkan lebih menekankan pada aktivitas yang dilakukan oleh pengguna anggaran, bukan menekankan pada jumlah anggaran yang terpakai.
4. Dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengidentifikasi indikator dan mampu menganalisis biaya dan data.

Penyusunan anggaran, harus memperhatikan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut. Pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran yakni pihak *principal* (atasan) dan *agen* (bawahan). Dengan komunikasi yang baik dalam penyusunan anggaran, maka bawahan bisa mengetahui apa sebenarnya yang diharapkan oleh atasan.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja dalam jurnal (Santoso, 2009) adalah:

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
2. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus.
3. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang).
4. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas
5. Keinginan yang kuat untuk berhasil

Kelima kondisi di atas, sumber daya manusia merupakan faktor penting penunjang keberhasilan organisasi dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja. Menyadari akan pentingnya sumber daya manusia sebagai aset yang berharga bagi organisasi, maka peningkatan kualitas SDM menjadi suatu keharusan dalam

menjamin bahwa organisasi memiliki sumber daya manusia (SDM) yang cukup baik kualitas maupun kuantitas untuk meningkatkan nilai kompetitif organisasi dalam pencapaian tujuan organisasi khususnya organisasi pemerintahan (Amirullah dan Budiyono, 2004: 208).

Perwujudan penganggaran berbasis kinerja memerlukan SDM sangat penting sebagai penunjang program akan berjalan dengan baik atau tidak. Kualitas SDM sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Sukirman (2009: 1) pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo mengemukakan bahwa terbatasnya kompetensi SDM merupakan salah satu penyebab buruknya pengelolaan keuangan daerah untuk dapat melaksanakan seperangkat aturan pengelolaan keuangan daerah tersebut, diperlukan SDM yang minimal memiliki kompetensi atau berlatar belakang akuntansi.

Kualitas sumber daya manusia dilihat dari potensi pendidikan, pengalaman, dan pelatihan dari sumber daya manusia yang bersangkutan. Ketiga faktor kualitas sumber daya manusia tersebut di atas saling mempunyai hubungan yang erat, karena pada hakikatnya kualitas sumber daya manusia sebagai ciri-ciri pribadi akan selalu melekat pada setiap perilaku seseorang (Soekidjo, 2009: 18).

Pemerintah memerlukan langkah efektif untuk menunjang penerapan anggaran berbasis kinerja yang efektif diantaranya setiap pegawai harus memiliki kapasitas individu yang mutunya sesuai dengan tanggung jawabnya, dalam artian latar belakang pendidikan yang dimiliki pegawai harus sesuai dengan bidang pekerjaan yang diembannya. Disamping itu tanggung jawab dalam penerapan

anggaran berbasis kinerja dalam organisasi adalah terletak di tangan kualitas sumber daya manusia organisasi (Husain, 2011: 2).

Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) merupakan satuan kerja perangkat daerah di Kabupaten Gorontalo Utara yang berfokus pada keuangan. Dari hasil wawancara dengan kepala DPPKAD mengenai pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja, memang merupakan hal yang paling penting mengingat Kabupaten Gorontalo Utara kurang lebih baru berumur 5 tahun tentu memerlukan pembenahan dalam hal aparatur yang ada khususnya di SKPD DPPKAD yang ada di Kabupaten Gorontalo utara. Minimnya pegawai yang ada pada DPPKAD menyebabkan kurang maksimalnya kinerja SKPD DPPKAD hal ini dibuktikan dengan adanya 5 struktur organisasi pada DPPKAD yang belum terisi yaitu bagian 1) Sub Bagian Perencanaan, 2) Sub.Bagian Umum, 3) Bidang Akuntansi, 4) Seksi Pengelola Pajak dan Retribusi, dan 5) Seksi Pengembangan Sistem Akuntansi. Struktur yang tidak terisi tentu membutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang mampu mengemban tugas tersebut. Sehingga dampak dari itu semua menyebabkan adanya pegawai yang rangkap jabatan, hal ini terjadi karena pegawai yang ada belum memenuhi standar untuk menempati jabatan tersebut, walaupun mereka sudah berkompeten dibidang tersebut tapi standar yang dibutuhkan golongan IV. Tentu hal ini mempengaruhi kinerja DPPKAD Kabupaten Gorontalo Utara. Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja belum memadai karena kurangnya pegawai yang ada pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo Utara. seperti yang

dikemukakan (Thoha, 2008: 99) dalam pemerintahan pimpinan pusat atau daerah harus menentukan kebijakan yang strategis sebagai panduan untuk menentukan seberapa besar sumber daya manusia (SDM) atau orang-orang dalam satuan organisasi.

Berdasarkan data pegawai menunjukkan jumlah pegawai tidak tetap (PTT) melebihi separuh jumlah pegawai tetap (PNS), dimana jumlah pegawai tidak tetap (PTT) 19 orang dan jumlah pegawai tetap (PNS) 34 orang. Sedangkan PTT yang ada ditempatkan dibagian yang strategis, yang sebagian besar berlatar belakang pendidikan setara SMA. Hal ini mempengaruhi kualitas sumber daya manusia yang ada pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo Utara karena pada dasarnya sumber daya yang berkualitas tersebut harus mencakup sumber daya manusia yang mampu menyerap informasi dan teknologi maju, serta memiliki etos kerja dan mental bersaing yang sehat sehingga diperlukan pengembangan terhadap kualitas pegawai yang ada pada DPPKAD, karena hal ini akan berdampak pada kinerja organisasi.

Penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini yakni penelitian Izzaty (2011) tentang pengaruh gaya kepemimpinan dan kualitas SDM terhadap anggaran berbasis kinerja pada BLU UNDIP Semarang, menyatakan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja dan kualitas SDM berpengaruh positif terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja. Alasannya yaitu hasil statistik deskriptif menunjukkan bahwa organisasi kerja yang terkait dengan penganggaran di lingkup Universitas Diponegoro sudah menerapkan kepemimpinan yang relatif baik dan diterima oleh



seluruh personel organisasi terkait sehingga mendorong efektivitas penerapan anggaran berbasis kinerja. Selain itu, hasil statistik deskriptif menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia (SDM) telah memiliki kapasitas cukup memadai serta penerapan anggaran berbasis kinerja telah dilaksanakan dengan cukup efektif dari hasil wawancara dikemukakan bahwa tidak efektifnya penerapan anggaran berbasis kinerja dipengaruhi kualitas SDM yang kurang memadai.

Merujuk pada latar belakang di atas maka peneliti merumuskan judul penelitian dengan judul Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara. Penelitian ini menekankan seluruh aparatur yang ada pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo Utara, penelitian terdahulu spesifik pada berpengaruh atau tidaknya kualitas SDM terhadap penerapan ABK maka penelitian ini akan mengukur seberapa besar pengaruh kualitas SDM yang ada terhadap penerapan ABK pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo Utara.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah seberapa besar pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah:

1. Diharapkan penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan wawasan dalam bidang akuntansi khususnya yang berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja.
2. Dapat menjadi bahan acuan/referensi bagi pihak lain yang mengadakan penelitian yang berkaitan dengan kajian ini.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah:

1. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara khususnya Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) dalam mengembangkan kualitas sumber daya manusia dan anggaran berbasis kinerja.