

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Munculnya multi krisis dalam masyarakat termasuk krisis ekonomi dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menimbulkan kesemrawutan kehidupan sosial, maka sudah selayaknya pemerintah memiliki langkah strategis untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalitas dengan melakukan perekayasaan ulang terhadap sistem pemerintahan yang selama ini dijalankan. Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan sector publik dewasa ini adalah menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik oleh pemerintah (Mardiasmo, 2002: 20). Mengingat salah satu sebab ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah yakni banyaknya pejabat yang terlibat kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat tersebut dibutuhkan kesungguhan dan niat yang tulus serta kemampuan berkomunikasi. Yang baik antara eksekutif, legislatif dan masyarakat sehingga, ketiga komponen ini menjadi pilar penguat kehidupan berbangsa dan bernegara. Eksekutif selaku lembaga yang menjalankan roda pemerintahan sudah selayaknya untuk dapat memahami apa yang menjadi keinginan masyarakatnya dan anggota DPRD (legislatif) selaku wakil rakyat yang ada di pemerintahan harus mampu mengoptimalkan fungsinya dalam menyuarakan aspirasi masyarakat, sehingga dalam hal ini kedudukan eksekutif dan legislatif adalah sebagai mitra kerja, sebagaimana telah disinyalir

dalam penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa hubungan antara pemerintah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.

DPRD selaku lembaga yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan seperti yang dijelaskan dalam penjelasan pasal 77 Undang-Undang No. 22 tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah dirumuskan bahwa: Huruf a. yang dimaksud fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Huruf b. yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota. Huruf c. yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan Daerah dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketiga fungsi yang diemban oleh DPRD fungsi pengawasan merupakan suatu unsur penting dalam perjalanan sebuah organisasi. Menurut Handoko (2003: 26) bahwa fungsi pengawasan mencakup 4 (empat) unsur yakni:

1. penetapan standar pelaksanaan
2. penetapan ukuran-ukuran pelaksanaan
3. pengukuran pelaksanaan nyata dan membandingkannya dengan standar yang telah ditetapkan

4. pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan bila pelaksanaan menyimpang dari estándar.

Fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan inti dari tugas yang harus diemban oleh DPRD termasuk pengawasan anggaran yang hari ini menitik beratkan pada prestasi kerja atau dengan kata lain anggaran berbasis kinerja yang diharapkan mampu menjadi solusi terhadap persoalan bangsa saat ini, sebab anggaran kinerja di beberapa negara mampu meminimalisir penyimpangan anggaran.

Anggaran kinerja adalah suatu sistem penganggaran yang menghubungkan antara dana yang dikeluarkan untuk membiayai suatu kegiatan/program dengan hasil (*output*) atau manfaat (*outcome*) yang diharapkan akan dicapai dalam pelaksanaan kegiatan/program tersebut. (modul pelaksanaan teknis (penganggaran berbasis kinerja: 2). Landasan normatif efektifitas penerapan anggaran berbasis kinerja adalah undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah pasal 26 dan pasal 8 PP no. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, yang berbunyi “APBD disusun dengan pendekatan kinerja” artinya indikator keberhasilan adalah *output* dan *outcome*. Sistem anggaran berbasis kinerja menekankan pada pencapaian prestasi kerja sebab dalam penyusunan anggaran dilaksanakan secara *bottom up* agar dapat menghimpun aspirasi dari masyarakat.

Sistem anggaran berbasis kinerja dapat berjalan dengan baik sesuai hasil yang diharapkan apabila terjadi kerjasama yang baik antara eksekutif dan legislatif dalam hal kesatuan konsep dan komitmen yang tinggi dari kedua belah

pihak, sebab pada dasarnya proses perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja melibatkan 3 (tiga) elemen penting yang saling terkait yakni: masyarakat, legislatif dan eksekutif.

Sehubungan dengan itu kabupaten Bone Bolango sebagai salah satu daerah otonomi di Provinsi Gorontalo merupakan pengembangan wilayah baru yang dibentuk melalui Undang-Undang no 51 tahun 1999 adalah kabupaten baru yang kondisi sosial ekonomi masyarakatnya secara umum belum memadai, dimana sebelumnya merupakan bagian dari kabupaten Gorontalo.

Dengan lahirnya undang-undang yang menganut prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab adalah merupakan angin segar yang mendapat sambutan positif oleh semua daerah yang ada di Indonesia termasuk Kabupaten Bone Bolango. Mengingat Undang-Undang No. 22/1999 telah diberlakukan efektif sejak Januari 2001, untuk itu Kabupaten Bone Bolango mulai tahun 2002 harus segera mengantisipasi pelaksanaannya. Ukuran otonomi pada suatu daerah, baik kabupaten maupun kota adalah kemampuan daerah tersebut dalam mengelolah berbagai potensi yang dimiliki termasuk dalam menata sistem pemerintahan sendiri.

Namun pada prakteknya penataan sistem pemerintahan di kabupaten Bone Bolango belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini tampak pada ketidakefektifan fungsi pengawasan DPRD terhadap efektifitas penerapan anggaran berbasis kinerja.

Berbagai permasalahan Daerah hingga hari ini belum terselesaikan yang jika ditelusuri lebih jauh berpangkal pada ketidakefektifan pengawasan lembaga

legislatif terhadap jalannya Pemerintahan di Kabupaten Bone Bolango, masalah mendasar yang mencuat yakni KKN, tambal sulam anggaran dan penjarangan aspirasi masyarakat yang merupakan salah satu fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD belum terlaksana sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan oleh sumber daya manusia DPRD yang belum memadai.

Berdasarkan berbagai permasalahan Daerah Kabupaten Bone Bolango di atas, masalah tambal sulam anggaranlah yang tentunya sangat berpengaruh besar terhadap optimalnya realisasi anggaran berbasis kinerja. Penulis menduga hal ini disebabkan karena DPRD belum berfungsi secara optimal.

Berbagai penelitian tentang fungsi pengawasan DPRD dan anggaran berbasis kinerja telah banyak dilakukan diantaranya, penelitian dari Rahman (2011) tentang pengaruh fungsi pengawasan keuangan oleh DPRD terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah (APBD), hasil penelitiannya menunjukkan fungsi pengawasan keuangan daerah oleh DPRD berpengaruh positif signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah (APBD). Penelitian serupa juga dilakukan oleh Sikki (2010) tentang pengaruh pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan barang pada pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat pengaruh pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan barang.

Penelitian Ansor (2011) yang berjudul pengawasan dprd padang lawas terhadap pelaksanaan APBD tahun 2010. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa agar pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah maka diperlukan pengawasan oleh DPRD.

Oleh sebab itu penulis terdorong untuk mengadakan penelitian dengan merumuskan judul **"PENGARUH FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP EFEKTIFITAS PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA"** Suatu penelitian pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, teridentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Belum optimalnya fungsi pengawasan DPRD
2. Kualitas sumber daya manusia DPRD yang belum memadai.
3. Komposisi penempatan anggaran yang tidak sesuai dengan tupoksi.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, peneliti merumuskan dan membatasi permasalahan dalam penelitian ini yakni "bagaimana pengaruh fungsi pengawasan DPRD terhadap efektifitas penerapan anggaran berbasis kinerja Kab. Bone Bolango.

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh fungsi pengawasan DPRD terhadap efektifitas penerapan anggaran berbasis kinerja Kab. Bone Bolango

1.5 Manfaat Penelitian

5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya mengenai fungsi pengawasan DPRD dan anggaran berbasis kinerja, disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut oleh peneliti berikutnya.

5.2 Manfaat Praktis

1. Bagi pemerintah daerah sebagai masukan dalam mengoptimalkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja
2. Bagi anggota DPRD sebagai masukan dalam peningkatan kinerja pengawasan anggaran
3. Sebagai pencerahan bagi masyarakat, bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengkritisi dan meminta pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran, karena dana yang dikelola pemerintah adalah dana masyarakat.