

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan sistem pemerintahan desentralisasi sudah mulai efektif dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Undang-undang tersebut merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya.

Adapun misi utama Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut bukan hanya keinginan untuk melimpahkan kewenangan pembangunan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah efisiensi dan efektifitas sumber daya keuangan.

Anggaran publik konvensional menganggap sejumlah besar uang dibelanjakan demi berjalannya mesin negara seperti: gaji, pengadaan, biaya operasi, dan lainnya. Apakah mesin tersebut menghasilkan sesuatu sering kali tidak diberi banyak perhatian dalam proses perencanaan anggaran. Selama

beberapa dasawarsa, anggaran negara Indonesia dibuat secara konvensional atau disebut pula metode tradisional atau kinerja berbasis anggaran (Santoso, 2009: 1).

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun. Anggaran merupakan suatu rencana kerja jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana kerja jangka panjang yang ditetapkan dalam proses penyusunan program (Mulyadi, 2001: 488).

Setelah terjadi krisis keuangan, administrator negara mulai memikirkan kembali proses penganggaran secara serius. Perubahan dalam pola pikir ini akhirnya menghasilkan penerbitan Undang-Undang 17/2003 mengenai Keuangan Negara, yang mengubah standar – yaitu, belanja rutin dan pembangunan – dan mengonsolidasikannya menjadi satu anggaran bersama. Undang-undang ini pun memperkenalkan perencanaan pengeluaran jangka menengah dan konsep penganggaran berbasis kinerja. Proses penganggaran negara bereformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran berbasis kinerja ini, kearah 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.

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/pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolok 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 (Dirjen Anggaran Depkeu).

*Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar terhadap anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. *Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan publik (Santoso, 2009: 2).

Kelemahan pendekatan tradisional atau *line item budgeting* adalah tidak adanya muatan indikator (ukuran) kinerja dalam anggaran, untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah

perbandingan antara *output* dengan *input*. Suatu aktivitas dikatakan efisien, ketika *output* yang dihasilkan lebih besar dengan *input* yang sama, atau *output* yang dihasilkan adalah sama dengan *input* yang lebih sedikit. Berbeda dengan penganggaran dengan pendekatan tradisional, penganggaran dengan pendekatan kinerja ini disusun dengan orientasi *output*. Oleh karena berorientasi *output*, biaya yang dianggarkan muncul karena kita melakukan kegiatan yang relevan dengan pencapaian tujuan (Sumini, 2009: 1).

Anggaran berbasis kinerja merupakan penyempurnaan anggaran tradisional. Anggaran berbasis kinerja adalah suatu anggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan rencana strategis organisasi (Kumorotomo, 2005 dalam Durachman, 2006: 6). Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja (Santoso, 2009: 3).

Anggaran berbasis kinerja mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini. Dan yang ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program.

Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara *output* dengan *input*. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila *output* yang dihasilkan lebih besar dengan *input* yang sama, atau *output* yang dihasilkan adalah sama dengan *input* yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif (Dirjen Anggaran Depkeu).

Penerapan anggaran berbasis kinerja, terdapat prinsip-prinsip yang dapat dijadikan pedoman (BPKP, 2005 dalam Izzaty, 2011: 36), yaitu: 1) transparansi dan akuntabilitas anggaran, 2) disiplin anggaran, 3) keadilan anggaran, 4) efisiensi dan efektivitas anggaran, dan 5) disusun dengan pendekatan kinerja. Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja 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), dan 4) penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas keinginan yang kuat untuk berhasil (Santoso, 2009: 4). Maka, hal yang paling penting dalam menghadapi implementasi perubahan sistem penganggaran adalah permasalahan kesiapan sumber daya manusia (SDM). SDM harus terus dibenahi sehingga selalu siap menghadapi perubahan khususnya dalam proses penganggaran dalam rangka peningkatan kinerja instansi pemerintah. Peningkatan

kompetensi dibidang penganggaran juga dapat dilaksanakan secara terkoordinasi dalam satu atap sehingga efisien dan efektif (Mauritz, 2008 dalam Izzaty, 2011: 19). Untuk terwujudnya penerapan anggaran berbasis kinerja yang baik maka yang terpenting diperlukan kesiapan SDM sebagai penunjang program. Kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap pencapaian tujuan suatu organisasi.

SDM merupakan salah satu faktor *internal* yang memegang peranan penting berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuan sehingga perlu diarahkan melalui manajemen sumber daya manusia yang efektif dan efisien. Agar SDM mempunyai etos kerja tinggi, terampil dan terlatih sebuah organisasi dapat melakukan pelatihan, pendidikan, dan bimbingan bagi SDM. Hanya saja untuk menghasilkan kinerja dan prestasi kerja yang tinggi seorang karyawan tidak hanya perlu memiliki keterampilan, tetapi juga harus memiliki keinginan dan kegairahan untuk berprestasi tinggi karena berkembang tidaknya suatu organisasi, sangat ditentukan oleh anggota atau personel dari organisasi itu sendiri. (Izzaty, 2011: 20).

Tinggi rendahnya kualitas SDM antara lain ditandai dengan adanya unsur kreatifitas dan produktifitas yang direalisasikan dengan hasil kerja atau kinerja yang baik secara perorangan atau kelompok. Permasalahan ini akan dapat diatasi apabila SDM mampu menampilkan hasil kerja produktif secara rasional dan memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang umumnya dapat diperoleh melalui pendidikan. Dengan demikian, pendidikan merupakan salah satu solusi untuk meningkatkan kualitas SDM (Harun, 2003 dalam Rifa'I, 2006: 33).

Menurut Jesus (2006: 59) mengemukakan beberapa indikator kualitas sumber daya manusia yaitu: inisiatif, kreativitas, kemampuan berpikir dan percaya diri, tanggung jawab, kemampuan menyesuaikan diri, kemampuan komunikasi dan bekerja sama, tingkat pendidikan dan keterampilan, inteligensi atau kemampuan berpikir, pengetahuan dan pelatihan, dan loyalitas.

Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga (DIKPORA) Provinsi Gorontalo adalah satuan kerja yang didirikan oleh pemerintah daerah di Provinsi Gorontalo yang berfokus dalam bidang pendidikan. Pada tahun 2003 sistem anggaran yang dipakai di DIKPORA yaitu anggaran tradisional. Sistem anggaran tradisional tersebut prosesnya dimulai dari pengeluaran uang kemudian dibuat suatu kegiatan. Tetapi adanya perubahan sistem anggaran dari anggaran tradisional ke anggaran berbasis kinerja sehingga pada tahun 2004 pusat pendidikan di Jakarta menurunkan perintah untuk mengubah sistem anggaran dinas pendidikan di seluruh Indonesia dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja. Perubahan ini sesuai dengan Undang-Undang 17 tahun 2003 yang menjelaskan tentang penerapan anggaran berbasis kinerja. Sehingga berdampak pada karyawan di DIKPORA karena harus bisa memahami program anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan hasil wawancara salah satu karyawan di DIKPORA bahwa hanya sebagian karyawan yang memahami dan mampu menjalankan program anggaran berbasis kinerja. Salah satu penyebab yaitu karyawan masih belum memahami cara pemakaian program anggaran berbasis kinerja. Untuk bisa memahami program anggaran berbasis kinerja yaitu dengan terus belajar menggunakan program anggaran berbasis kinerja dan tidak perlu mengikuti

kursus. Sehingga peneliti ingin melihat seberapa besar pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Provinsi Gorontalo.

Penelitian terdahulu yang menjadi acuan penelitian ini yaitu penelitian yang dilakukan oleh Izzaty (2011) tentang pengaruh gaya kepemimpinan dan kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja pada BLU Universitas Diponegoro Semarang yang hasil penelitian menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja. Kualitas SDM juga memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja. Secara simultan, gaya kepemimpinan dan kualitas sumber daya manusia memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja badan layanan umum (BLU).

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti merumuskan judul penelitian dengan judul “Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia Terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Provinsi Gorontalo”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian di atas maka dapat diidentifikasi masalah bahwa terdapat sebagian karyawan yang memahami program anggaran berbasis kinerja dan yang bisa mengolah data pada program anggaran berbasis kinerja.



### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah bahwa seberapa besar pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu terdiri dari atas manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

1. Manfaat dari teoritis adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya terkait dengan penerapan anggaran berbasis kinerja. Disamping itu hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.
2. Manfaat praktis dari penelitian adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo dalam hal penerapan anggaran berbasis kinerja serta dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia.