

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan salah satu bagian dari proses pengendalian manajemen yang berisi rencana tahunan yang dinyatakan secara kuantitatif, diukur dalam satuan moneter (Halim dan Theresia, 2007: 81). Anggaran merupakan taksiran sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan program kerja. Menurut Mardiasmo (2004: 61), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Menurut Halim dan Theresia (2007: 82) anggaran menjadi sangat penting dan relevan di pemerintah daerah karena anggaran berdampak terhadap kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan mengenai anggaran terkait dengan kinerja pemerintah daerah pada saat ini telah berubah dengan turunnya beberapa undang-undang dan peraturan-peraturan. Undang-undang dan peraturan-peraturan tersebut diantaranya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah. Sebelum UU Nomor 32 tahun 2004 dan UU Nomor 33 tahun 2004 terlebih dahulu telah terbit paket UU tentang keuangan negara dan daerah yaitu UU Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan daerah, UU Nomor 1 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Terbitnya aturan-aturan baru di atas beserta produk pelaksanaannya mengakibatkan perubahan yang sangat krusial di dalam proses pengelolaan keuangan daerah khususnya penganggaran dan penatausahaan keuangan daerah dari mekanisme sentralistik ke dalam mekanisme desentralisasi dimana pertanggungjawaban keuangan daerah lebih ditekankan pada konsep penganggaran kinerja atau berdasarkan prestasi kerja.

Menurut Halim dan Theresia (2007: 175), penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kinerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. 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 (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis 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).

Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah (Halim dan Theresia 2007: 176). Penganggaran dengan pendekatan kinerja diterapkan untuk mendukung terciptanya akuntabilitas instansi pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik menurut Elwood, (1993) dalam Mahmudi (2007: 9) adalah akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial/ keuangan.

Akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subjek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat,

relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja keuangan ini adalah dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat, yaitu hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk diperhatikan aspirasi dan pendapatnya, hak diberi penjelasan, dan hak menuntut pertanggungjawaban.

Keterkaitan antara penganggaran berbasis kinerja dengan akuntabilitas instansi pemerintah dapat terlihat berdasarkan penjelasan yang dikemukakan oleh Bastian (2006: 54) yang menyatakan bahwa upaya untuk menciptakan sistem pengelolaan anggaran berbasis kinerja diharapkan akan mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat, yaitu terbentuknya semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya. Begitupula yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2004: 105), dimana akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat.

Penerapan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo telah diterapkan pada tahun 2003 sampai dengan sekarang. Sebagaimana yang diatur dalam Pemandagri No. 59 tahun 2007 tentang penyusunan rencana dan anggaran berbasis kinerja. Dinas pekerjaan umum merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah daerah terkait dengan kinerja pemerintah di bidang pekerjaan

umum, penataan ruang dan perumahan. Pada Dinas Pekerjaan Umum dapat dibentuk unit pelaksanaan teknis untuk melaksanakan kegiatan teknik operasional atau kegiatan tehnik penunjang yang mempunyai wilayah kerja, (Deputi BPKP, 2009). Pelaksanaan proyek pada dinas pekerjaan umum dimulai dari tahap pelaksanaan survei yaitu meninjau lokasi pelaksanaan proyek. Kemudian melakukan pelelangan kepada para kontraktor setelah itu menempatkan pemenang siapa yang berhak melaksanakan proyek, dan terakhir tahap pelaksanaan proyek. Pelaksanaan pekerjaan proyek pada dinas pekerjaan umum harus sesuai dengan apa yang telah direncanakan pada saat pelelangan, Sudirjo (2012).

Terkait dengan peraturan tersebut, Pemerintah Provinsi Gorontalo tidak bisa melepaskan kewajiban untuk memenuhi ketentuan yang ada. Oleh karena itu Pemerintah Provinsi Gorontalo, dalam aspek tata kelola pemerintahan. kinerja pemerintahan daerah dipandang tetap berjalan secara efisien. Kondisi tersebut antaranya terindikasi pada struktur organisasi yang cenderung gemuk, koordinasi pemerintahan yang berjalan optimal, budaya kerja yang sudah berbasis kinerja, adanya analisis jabatan dan *assessment centre* bagi aparatur dalam pengisian jabatan dan penempatan pegawai. Secara umum belum ada permasalahan yang ditemukan dalam pembangunan bidang aparatur pemerintah Provinsi Gorontalo tersebut.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, meskipun semakin menunjukkan kemajuan, namun kualitasnya masih perlu pembenahan, termasuk penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Disamping itu, budaya kerja produktif belum berkembang secara

maksimal di lingkungan birokrasi. Pelaksanaan kode etik bagi aparat birokrasi publik (*code of conduct*) masih kabur sehingga belum mampu menciptakan adanya budaya birokrasi yang sehat, seperti kerja keras, keinginan untuk berprestasi, kejujuran, rasa tanggungjawab, serta bersih dan bebas dari KKN (RPJMD, Provinsi Gorontalo).

Dadang Solihin, Bappenas (2007) dalam Halim (2007: 178) mengemukakan bahwa anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) adalah penyusunan anggaran yang didasarkan atas perencanaan kinerja, yang terdiri dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta indikator kinerja yang ingin dicapai oleh suatu entitas anggaran (*budget entry*). Tabel berikut ini menjelaskan tingkat pencapaian realisasi atas program yang dianggarkan pada dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo dari tahun 2009 sampai 2010.

Table 1: tingkat pencapaian realisasi anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum

Tahun	Anggaran	Realisasi	Capaian
2009	198,322,207,240.00	183,320,381,401.00	92.44%
2010	120,585,694,290.00	92,762,002,202.00	76.93%
2011	133,263,147,085.00	128,589,317,625.00	96.49%

Sumber: LRA Pada Dinas PU Provinsi Gorontalo

Berdasarkan tabel tersebut terlihat jelas hasil realisasi capaian program kerja yang dianggarkan pada dinas PU tidak mencapai 100%, pada tahun 2009 program kerja yang dianggarkan sebesar Rp. 198,322,207,240 dan yang terrealisasi sebesar Rp.183,320,381,401 dengan tingkat capaian sebesar 92.44%. Kemudian pada tahun 2010 tingkat capaiannya menurun menjadi 76.93% dari anggaran sebesar 120,585,694,290 dan yang terrealisasi hanya sebesar Rp 92,762,002,202. Sedangkan pada tahun 2011 program kerja yang terrealisasi sebesar

128,589,317,625 atau dengan hasil capaian 96.49%. dengan melihat tingkat capaian tersebut indikator kinerja/program kerja yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo belum dilaksanakan secara optimal. Salah satu penyebab belum optimalnya yaitu pada indikator anggaran berbasis kinerja.

Penelitian mengenai anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas telah banyak dilakukan diantaranya adalah Arti (2009) dengan judul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok, yang menyimpulkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja khususnya variabel efisien dan efektif berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Depok. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada variabel efisien memiliki pengaruh lebih signifikan terhadap akuntabilitas dibandingkan dengan variabel efektif. Selanjutnya penelitian dari Nina Widyawati (2011) dengan judul Pengaruh Implementasi Penganggaran berbasis kinerja terhadap Akuntabilitas Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi, yang membuktikan bahwa implementasi anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas tetapi tidak signifikan terhadap akuntabilitas instansi pemerintah daerah Sukabumi.

Berdasarkan teori dan berbagai penelitian terdahulu yang pernah dilakukan serta permasalahan yang ada peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang sama pada tempat yang berbeda dengan judul **Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat dikemukakan identifikasi masalah yakni sebagai berikut:

1. Terkait dengan kinerja dinas pekerjaan umum Provinsi Gorontalo tahun anggaran 2010 masih ditemukan adanya dugaan penyimpangan proyek.
2. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, meskipun semakin menunjukkan kemajuan, namun kualitasnya masih perlu pembenahan, termasuk penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan sebelumnya maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan mengetahui pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas keuangan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi aparatur Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo mengenai pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan, sehingga diharapkan Dinas ini lebih meningkatkan kinerja publik dan menjadi lebih berhasil dalam akuntabilitas keuangan.