

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengelolaan anggaran telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan pemerintah, baik ditingkat pusat ataupun daerah. Sejauh ini berbagai perundang-undangan dan produk hukum telah dikeluarkan dan diberlakukan dalam upaya untuk menciptakan sistem pengelolaan anggaran yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Di era reformasi ini, pemerintah telah melakukan hal-hal penting dan mendasar dengan maksud untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada, serta upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, membawa perubahan fundamental dalam tata pemerintah dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan keuangan, (Halim, Damayanti, 2007: 141).

Menyadari akan kebutuhan pelaksanaan di pemerintah daerah yang mengarah pada upaya mensejahterakan masyarakat maka oleh pemerintah, kemudian merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Juga Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah. Konsekuensi logis

dari pelaksanaan kedua undang-undang ini memberikan pengaruh perubahan terhadap tata laksana manajemen keuangan daerah baik dari proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran. Perubahan tersebut perlu dilakukan reformasi anggaran.

Aspek utama reformasi anggaran adalah perubahan dari pendekatan anggaran tradisional ke pendekatan baru yang dikenal dengan anggaran kinerja. Anggaran tradisional didominasi dengan penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, akibatnya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Pemerintah atasan selalu dominan perannya terhadap pemerintah di daerah yang ditandai dengan adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat. Hal ini sering bertentangan dengan kebutuhan *rill* dan kebutuhan masyarakat. Selanjutnya anggaran berbasis kinerja adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi, efektifitas pelayanan kepada publik yang berorientasi pada kepentingan publik, (Halim, Damayanti, 2007: 174).

Anggaran berbasis kinerja adalah 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 (Halim, Damayanti, 2007: 174). 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 antar susunan pemerintahan. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah daerah dituntut lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2006).

Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan (Chow, Ganulin, Haddad, dan Wiliamson, 1998) dalam Sumarjo (2010: 2). Lebih lanjut Wood (1998) dalam Sumarjo (2010) mengungkapkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai (1) Evaluasi bagaimana program tersebut berjalan; (2) Sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan; (3) Alat komunikasi dengan publik. Selain itu, tuntutan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah daerah di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), Anwar Nasution (Antaraneews.com, 2007), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan. Pernyataan ini selaras dengan Greiling (2005) dalam Sumarjo (2010: 3) yang mengungkapkan

bahwa salah satu kunci sukses dari pembaharuan dalam sektor publik adalah dengan melakukan pengukuran kinerja.

Pengukuran kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri dapat didasarkan pada kemandirian dan kemampuannya untuk memperoleh, memiliki, memelihara dan memanfaatkan keterbatasan sumber-sumber ekonomis daerah untuk memenuhi seluas-luasnya kebutuhan masyarakat di daerah. Konsep kinerja pemerintah daerah yang merupakan otonom daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Adapun kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik, tetapi dalam mengimplementasikan Keputusan Menteri dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 tersebut, masih banyak pemerintah daerah yang mengalami kesulitan karena kurangnya pelatihan dan pendampingan dari pemerintah pusat. Hal tersebut dapat mengindikasikan bahwa belanja aparatur lebih tinggi dibandingkan dengan belanja publik (Lubis, 2009).

Berdasarkan pernyataan dari lubis tersebut dapat kita lihat pada laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara. Dari laporan realisasi anggaran tersebut terlihat bahwa belanja aparatur masih menduduki peringkat tertinggi diantara belanja publik seperti terlihat pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1: Anggaran Belanja Rutin Pemda Kabupaten GORUT 2009-2011

Uraian	Anggaran 2009	Anggaran 2010	Anggaran 2011
Belanja	314.666.292.386,00	365.533.047.836,00	443.197.086.589,00
Belanja Operasi	157.401.347.622,00	195.722.282.663,00	233.023.725.776,00
Belanja pegawai	83.641.758.071,00	117.758.753.041,00	141.492.226.123,00
Belanja Barang	60.753.089.551,00	54.570.029.622,00	74.400.519.653,00
Belanja Hibah	4.220.000.000,00	8.087.000.000,00	5.179.480.000,00
Belanja Bantuan Sosial	2.896.500.000,00	8.706.500.000,00	2.272.500.000,00
Belanja Bantuan keuangan	5.908.000.000,00	6.600.000,00	9.679.000.000,00
Belanja Modal	156.614.944.764,00	168.267.740.176,00	209.727.860.813,00
Belanja Tanah	2.500.000.000,00	1.810.000.000,00	2.708.332.500,00
Belanja Peralatan dan mesin	26.024.033.886,00	30.085.192.360,00	34.755.104.491,00
Belanja bangunan & Gedung	30.782.301.893,00	55.495.353.884	79.084.954.068,00
Belanja Jalan, Irigasi & jringn	87.798.840.985,00	73.238.071.142,00	82.973.779.654,00
Belanja Lainnya	9.509.768.000,00	7.639.122.830,00	10.205.690.100,00

Sumber: LRA tahun 2009-2011 Pemda Kabupaten Gorontalo

Pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa anggaran untuk belanja daerah pada tahun 2009-2011 semakin meningkat dimana pada tahun 2009 anggaran untuk belanja sebesar Rp. 314.666.292.386,00. Kemudian pada tahun 2010 meningkat menjadi sebesar Rp. 365.533.047.836,00 dan pada tahun 2011 mencapai jumlah Rp. 443.197.086.589,00. Akan tetapi dalam tabel tersebut terlihat belanja pegawai memiliki anggaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan belanja yang lain terutama belanja publik. Dalam tabel terlihat bahwa pada tahun 2009 anggaran untuk belanja pegawai mencapai Rp. 83.641.758.071,00 sedangkan untuk belanja untuk kepentingan publik seperti belanja bantuan sosial hanya sebesar Rp.2.896.500.000,00 Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan sebesar Rp.87.798.840.985,00. pada tahun 2010 Belanja pegawai mencapai

Rp.117.758.753.041,00 sedangkan belanja bantuan sosial dan Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan hanya sebesar Rp.8.706.500.000,00 dan Rp.73.238.071.142,00 masih lebih rendah dari belanja pegawai sedangkan pada tahun 2011 belanja pegawai mencapai Rp. 141.492.226.123,00 dan untuk belanja publik seperti belanja bantuan sosial dan Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan masing-masing sebesar Rp.2.272.500.000,00 dan Rp. 82.973.779.654,00.

Berdasarkan perbedaan-perbedaan anggaran tersebut mencerminkan bahwa anggaran kinerja yang pada sedianya dilakukan untuk kepentingan publik belum sepenuhnya dilaksanakan pada pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara, Anggaran kinerja yang harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik, tetapi pada kenyataannya Pemda Kabupten Gorontalo Utara masih lebih mementingkan belanja pegawai dibandingkan belanja publik.

Penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan, Di Indonesia, penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Hamzah (2007) yang meneliti mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Hasilnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pengurangan dan kemiskinan. Berdasarkan penelitian sebelumnya, pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya adalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan belanja pembangunan (Fitriyanti dan Pratolo, 2009). Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan menggunakan penganggaran berbasis kinerja. Halim dan Damayanti

(2007) menjelaskan bahwa penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggung jawaban kinerja pemerintah.

Kinerja keuangan pemerintah dapat terlihat dari laporan keuangan pemerintah itu sendiri. Laporan keuangan merupakan suatu laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan yang bertujuan menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Terkait dengan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara tersebut, Hasil pemeriksaan BPK untuk LKPD Gorontalo Utara Tahun 2011 menemukan 7 kasus ketidakpatuhan terhadap peraturan undang-undang kasus kasus tersebut diantaranya adalah 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan kekurangan penerimaan, 4 kasus administrasi dan 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan ketidakhematan/pemborosan, (IHPS BPK, 2011).

Penelitian mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja telah dilakukan diantaranya penelitian dari Julianto (2009) yang meneliti tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah di pemerintah kota Tebing Tinggi . Hasil Penelitian menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja SKPD di

Pemko Tebing Tinggi. Penelitian Putra (2010) 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.

Penelitian dari Lubis (2009) tentang analisis pengaruh pemberlakuan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten Deli Serdang hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang. Penelitian ini menemukan bahwa Pemberlakuan Anggaran Berbasis Kinerja secara simultan berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang.

Berdasarkan uraian diatas dan penelitian-penelitian terdahulu, penulis tertarik untuk meneliti dan mengambil judul **“Pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mengidentifikasi masalah yaitu sebagai berikut:

- a. Masih banyak pemerintah daerah yang mengalami kesulitan menerapkan anggaran berbasis kinerja karena kurangnya pelatihan dan pendampingan dari pemerintah pusat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa belanja aparatur lebih tinggi dibandingkan dengan belanja publik.

- b. Adanya ketidakpatuhan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo terhadap ketentuan Undang-Undang yang mengakibatkan kerugian daerah, kekurangan penerimaan, kasus administrasi, dan ketidakefektifan sehingga berdampak pada kinerja keuangan pemerintah tersebut.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan mengetahui dan menguji pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten Gorontalo Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat penelitian yaitu:

1. Manfaat Teoritis dari penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya terkait dengan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan. Di samping itu hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai

referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara dalam penerapan anggaran berbasis kinerja dan kinerja keuangan.