

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparat Negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah Negara dan pembangunan dengan mempraktekan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sehingga tercipta pemerintah yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and service* sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat, (Halim, 2007: 51).

Pelaksanaan *good governance* menuntut pemerintah melakukan perbaikan sistem birokrasinya agar terbentuk pemerintahan yang lebih transparan dan *accountable* sehingga pemerintahan menjadi lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab. Pengukuran kinerja pemerintah daerah diperlukan agar pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi keuangan daerah terbentuk. Selama ini pengukuran kinerja pemerintah daerah tidak cukup representatif menunjukkan ketransparanan dan keakuntabilan kinerja karena hanya mengukur kemampuan pemerintah dalam menyerap sumber daya input terutama anggaran sebanyak-banyaknya sehingga paradigma sistem pengukuran

kinerja ini perlu diubah. Perubahan sistem pengukuran kinerja tersebut ditandai dengan adanya kewajiban setiap pemerintah daerah untuk membuat keuangan kinerja pemerintah daerah untuk mengetahui kemampuan setiap kinerja pemerintah dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi yang tertuang dalam rencana strategis, (Aituarauw, 2012: 6).

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *stragic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan, (Mahsun, 2006: 145). Kinerja pemerintah daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian ataupun tujuan kinerja pemerintah daerah penjabaran visi, misi dan strategi kinerja pemerintah daerah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan atau pencapaian pelaksanaan Kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan, (Aituarauw, 2012: 6).

Kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan

pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), bahwa tolak ukur kinerja merupakan komponen lainnya yang harus dikembangkan untuk dasar pengukuran kinerja (Bastian 2006:278).

Mahsun, dkk (2006:149) mengatakan pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Jadi pengukuran kinerja harus berbasis pada strategi organisasi. Pengukuran kinerja juga harus didasarkan pada karakteristik operasional organisasi, hal ini diperlukan untuk mendefinisikan indikator dan ukuran kerja yang digunakan. Oleh karena sifat dan karakteristik organisasi pemerintah yang unik, maka organisasi pemerintah memerlukan ukuran penilaian kinerja yang lebih luas tidak hanya tingkat laba, tidak hanya efisiensi dan juga tidak hanya ukuran financial. Pengukuran kinerja organisasi sektor public meliputi aspek-aspek yaitu kelompok masukan (*input*), kelompok proses (*porcess*), kelompok keluaran (*output*), kelompok hasil (*outcome*), kelompok manfaat (*benefit*) dan kelompok dampak (*impact*).

Sehubungan dengan pengukuran kinerja tersebut Mardiasmo (2002: 130) mengatakan bahwa pengembangan indikator kinerja keuangan sebaiknya memusatkan perhatian pada pelaksanaan konsep *value for money* yang didasarkan pada tiga elemen utama, yaitu: Ekonomis (hemat

cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, Efisien (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta Efektif (berhasil guna) dalam arti mencapai tujuan dan sasaran. Lebih lanjut Mardiasmo (2004: 103) untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dan publik(kinerja) yang mendasarkan *value for money* maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja.

Abdul Rohman (2009) mengatakan dalam mewujudkan kinerja pemerintah yang memuaskan, pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara/Daerah, salah satunya dengan penyempurnaan sistem administrasi Negara secara menyeluruh. Salah satu cara yang ditempuh pemerintah dengan menerbitkan dan menyempurnakan perangkat peraturan perundangan tentang pengelolaan keuangan Negara/Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah menurut Halim (2007: 330) adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. pengelolaan keuangan daerah menurut Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menjelaskan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*publik oriented*).

Pengelolaan Keuangan Daerah harus tertuju pada konsep *value for money* yaitu ekonomis, efektif, dan efisien. Ekonomis yang berarti adanya pemerolehan pemasukan dengan kuantitas dan kualitas tertentu pada tingkat harga yang rendah, efektif yang dimaksud adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan dengan membandingkan keluaran dengan hasil, sedangkan efisien maksudnya adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu dalam arti harus cermat dan tepat guna, (Saputri, 2011).

Lebih lanjut Saputri (2011) menjelaskan pengelolaan keuangan yang baik akan menciptakan laporan keuangan yang baik pula, hal ini dapat mengindikasikan kinerja yang baik pula pada suatu instansi atau organisasi menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kinerja menunjukkan adanya akuntabilitas kinerja yang terdapat keterkaitan antara sasaran strategis yang ingin dicapai dengan jumlah dana yang dialokasikan maka dapat diasumsikan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang baik mempunyai pengaruh terhadap kinerja suatu instansi atau organisasi.

Secara empiris pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja telah dibuktikan dengan beberapa penelitian. Salah satunya yaitu penelitian dari Aituarauw (2012) dengan judul pengaruh pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja

pemerintah daerah (study kasus pada dinas pengelolaan keuangan dan aset daerah di pemerintah Kota Bandung) hasil penelitiannya tersebut membuktikan bahwa pengaruh pengelolaan keuangan daerah berdampak positif dan signifikan terhadap sistem akuntansi keuangan daerah dan kinerja pemerintah daerah. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Haloho (2012) pengaruh pengawasan intern dan pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah (Survei Pada Dinas-Dinas Di Kota Bandung). Hasil pengujian hipotesis memperlihatkan bahwa Pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan secara parsial terhadap Kinerja Pemerintah daerah pada Dinas-Dinas di Kota Bandung.

Fenomena yang dapat diamati dalam pengelolaan keuangan daerah saat ini yaitu menguatnya tuntutan informasi penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan pengelolaan APBD atau pengelolaan keuangan daerah secara terbuka cepat dan tepat kepada masyarakat. Informasi mengenai pengelolaan keuangan tersebut dapat dilihat dari laporan keuangan pemerintah itu sendiri, keterbukaan atas informasi pengelolaan keuangan kepada masyarakat umum belum dilaksanakan secara optimal. Selain itu berdasarkan hasil temuan BPK tahun 2009 terkait dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah kota Gorontalo, dapat diamati berdasarkan hasil pemeriksaan BPK ada beberapa keadaan atau temuan berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah kota Gorontalo yaitu penyajian investasi non perman dan

bergulir sebesar Rp.1.788.384.902 dalam neraca tidak disajikan berdasarkan nilai bersih yang dapat direalisasikan dan berpotensi tidak tertagih, Pengelolaan barang milik daerah tidak tertib sebesar Rp.580.581.466.375,20 dana Hibah dalam laporan realisasi anggaran TA 2009 disajikan lebih besar Rp. 1.786.525.000,00 serta masih adanya perbedaan saldo SILPA TA 2007/2008 yang belum ditindak lanjuti. Hasil temuan tersebut menggambarkan bahwa pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah Kota Gorontalo masih belum maksimal pelaksanaannya.

Terkait dengan pelaksanaan kinerja pada pemerintah Kota Gorontalo, jika dilihat dari kriteria pengukuran kinerja berdasarkan *value for money*(ekonomis, efektif, dan efisien) sebagaimana terlihat dalam ihtisar hasil pemeriksaan LKPD BPK tahun 2011 untuk Kota Gorontalo BPK menemukan 7 kasus ketidakpatuhan terhadap peraturan undang-undang kasus kasus tersebut diantaranya adalah 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, 1kasusketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan kekurangan penerimaan, 5 kasus administrasi dan 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan ketidakhematan/pemborosan, serta 3 kasus yang mengakibatkan ketidakefektifan.

Mengamati fenomena tersebut, hal ini menguatkan berbagai penelitian dan teori yang mengatakan bahwa pengelolaan keuangan yang

baik akan menciptakan laporan keuangan yang baik pula, hal ini dapat mengindikasikan kinerja yang baik pula. Hal ini juga diungkapkan oleh Saputri (2011) bahwa pengelolaan keuangan daerah yang baik mempunyai pengaruh terhadap kinerja suatu instansi atau organisasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji penelitian dengan judul pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo. Penelitian ini dibatasi dan hanya dilakukan pada 12 SKPD yang paling banyak menggunakan anggaran.

1.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka masalah dalam penelitian ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Pengelolaan APBD atau pengelolaan keuangan daerah secara terbuka cepat dan tepat kepada masyarakat. Informasi mengenai pengelolaan keuangan tersebut dapat dilihat dari laporan keuangan pemerintah itu sendiri, keterbukaan atas informasi pengelolaan keuangan kepada masyarakat umum belum dilaksanakan secara optimal. Selain itu masih adanya berbagai temuan terkait dengan pengelolaan keuangan daerah.
2. Terkait dengan pelaksanaan kinerja pada pemerintah Kota Gorontalo, jika dilihat dari criteria pengukuran kinerja berdasarkan *value for money* (ekonomis, efektif, dan efisien) sebagaimana terlihat dalam ihtisar hasil pemeriksaan LKPD BPK tahun 2011 untuk Kota Gorontalo

BPK terkait dengan efektivitas, ekonomis dan efisien ditemukan 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan tidakhematan atau pemborosan, serta 3 kasus yang mengakibatkan ketidakefektifan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah seberapa besar pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan mengetahui seberapa besar pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya mengenai pengelolaan keuangan daerah dan kinerja pemerintah, disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut oleh peneliti berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pihak yang berkepentingan, dalam hal ini pemerintah Kota Gorontalo dalam pengambilan kebijakan terkait dengan pengelolaan keuangan dan kinerjanya.