

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi di bidang politik, pemerintah dan pembangunan kemasyarakatan telah mewarnai upaya pendayagunaan aparut negara dengan tuntutan mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah dengan menerapkan perinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintah yang baik). Prinsip *good governance* merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintah yang bersih demogratif dan efektif, serta didalamnya mengatur pola hubungan yang sinergis dan konstruktif antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat. Di era keterbukaan sekarang, masyarakat lebih kritis melihat kinerja birokrasi dalam memberi pelayanan kepada publik. Oleh karenanya pemerintah harus meningkatkan paradigma lama, dan menggantinya menjadi lebih fokus pada pelayanan publik, (Anggarini dan Puranto, 2010: 22).

Meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik ini memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang telah diamanatkan rakyat. Kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang dapat diperoleh atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Kondisi ini

mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap penyelenggara negara.

Menurut Anggarini dan Puranto (2010: 22) salah satu aspek dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa anggaran berbasis kinerja. Kondisi inilah yang mendorong berkembangnya wacana mengenai perlunya dilakukan reformasi anggaran agar pengalokasian anggaran lebih berorientasi pada kepentingan publik sebagai bukti kinerja penyelenggaraan negara. Melalui reformasi anggaran diharapkan terjadi perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan APBD. Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk mengubah struktur anggaran tradisional menjadi anggaran yang berbasis kinerja sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan keterkaitan antara pendanaan dengan hasil dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Sesuai dengan Pasal 7 PP Nomor 21 Tahun 2004. Setiap pemerintah daerah diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Sistem ini terutama berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (*output*) dengan hasil (*outcomes*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan, (Kamaroesid dalam Rahmatullah, 2010).

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan keterkaitan antara pendanaan dengan hasil dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Anggaran kinerja disusun untuk mengatasi kelemahan

yang terdapat pada anggaran tradisional, terutama kelemahan yang didasarkan tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik. Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan sistem anggaran yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja (ekonomi, efisiensi, dan efektivitas) sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program, (Mahsun, 2006: 86).

Dengan adanya struktur anggaran berbasis kinerja ini akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit fiskal sehingga masyarakat/publik lebih mudah melakukan analisis, evaluasi, dan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan keuangan daerah, (Anggarini dan Puranto, 2010: 24). Sehingga itu anggaran sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi harus dipersiapkan sebaik-baiknya agar tidak terjadi penyimpangan. Oleh karena itu dalam penyusunan anggaran tidak didasarkan lagi pada prinsip anggaran tradisional, namun harus berorientasi pada kinerja, sehingga setiap pengalokasian anggaran dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, (Halim, 2007: 141).

Anggaran merupakan suatu kerja pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama masa periode tertentu. Anggaran tersebut digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa-masa yang akan datang. Sehingga itu Mardiasmo (2004: 122) menjelaskan anggaran merupakan suatu alat pengendalian, anggaran sebagai alat pengendalian memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar

pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa adanya anggaran pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran.

Maddox dalam Asmoko (2006) menjelaskan pengendalian adalah suatu proses melalui mana manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumberdaya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan, pelaporan keuangan andal, dan kebijakan, hukum, dan peraturan yang relevan diikuti. Dewi (2011) mengatakan pengendalian dapat dilaksanakan dengan membandingkan antara hasil menurut anggaran dengan hasil yang sebenarnya (*actual results*), untuk memastikan bahwa pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan dapat tercapai. Proses pengendalian memastikan bahwa unit kerja sedang mencapai apa yang telah ditetapkan. Proses pengendalian membandingkan kinerja dengan hasil yang diinginkan dan memberikan umpan balik yang diperlukan bagi pihak manajemen untuk mengevaluasi hasil-hasil yang diperoleh dan mengambil tindakan perbaikan bila diperlukan.

Welsch,*et.al*, sebagaimana yang diterjemahkan oleh diterjemahkan oleh Purwatiningsih dalam Dewi (2011) mengungkapkan pengendalian adalah suatu proses untuk menjamin terciptanya kinerja yang efektif yang memungkinkan tercapainya tujuan perusahaan. Suatu pengendalian dapat berjalan efektif apabila semua pihak atau unsur dalam organisasi mulai dari tingkat tertinggi hingga terendah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya. Mardiasmo (2004: 122) menjelaskan anggaran sebagai

instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan prioritas.

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai anggaran 2005. Namun demikian, hingga saat ini masih sulit untuk melihat tolak ukur memadai yang dapat dimanfaatkan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara komprehensif. Padahal tolak ukur ini sangat diperlukan untuk menjadi pedoman, baik bagi pemerintah sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menilai kinerja pemerintah daerah.

Sistem anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintahan Provinsi Gorontalo mulai tahun 2006 sampai sekarang. Anggaran pemerintah daerah menjadi suatu kebutuhan yang sangat strategis dalam membiayai berbagai program kegiatan di berbagai dinas, badan, dan lembaga lain dalam lingkup pemerintah daerah dan melalui anggaran daerah juga akan dapat diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor faktor yang menjadi kendala. Kendala yang mungkin terjadi adalah karena lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan

underfinancing atau *overfinancing*, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah.

Rahmatullah (2010) dalam jurnalnya yang berjudul pengaruh penganggaran kinerja dan kompetensi terhadap efektivitas pengendalian keuangan pada kantor Kementerian Agama Kabupaten Bogor. Berdasarkan pengujian secara parsial membuktikan penganggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian. Dewi (2011) yang melakukan penelitian pada Pemerintah Daerah Priangan Jawa Timur berdasarkan hasil penelitiannya menunjukkan adanya pengaruh positif antara penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap efektivitas pengendalian keuangan. Ini berarti apabila terjadi peningkatan pada penerapan anggaran berbasis kinerja akan meningkatkan efektivitas pengendalian keuangan. Asmoko (2006) dengan judul pengaruh penganggaran berbasis kinerja terhadap efektivitas pengendalian berdasarkan hasil analisis menunjukkan bahwa penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif secara signifikan terhadap efektivitas pengendalian keuangan dan efektivitas pengendalian kinerja.

Penelitian ini memilih Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Provinsi Gorontalo sebagai tempat peneliti karena telah diterapkan sistem anggaran berbasis kinerja di pemerintahan ini. Sistem yang semakin baik ini hendaknya sejalan dengan peningkatan kinerja pemerintahan. Anggaran yang disusun sangat erat kaitannya dengan publik. Pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola keuangannya dengan efisien, efektif, dan ekonomis. Namun, bagaimana pengaruh anggaran berbasis kinerja ini terhadap pengendalian

anggaran terkait dengan kinerja pemerintah itu sendiri. Hal ini penting untuk dievaluasi mengingat banyaknya peraturan tertulis yang sudah dibuat oleh pemerintah pusat sampai pada kebijakan pemerintah daerah itu sendiri. Jangan sampai hanya menjadi sebatas peraturan dan teori, karena dalam membuat peraturan itu sendiri, negara mungkin telah menghabiskan sekian banyak dana. Realisasi dari komitmen yang secara jelas dipaparkan dalam visi dan misi yang mengatasnamakan berbasis kinerja dan pelayanan publik diharapkan mampu menghapus pandangan negatif masyarakat tentang kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang sama dengan judul “Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektivitas Pengendalian pada Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Provinsi Gorontalo” adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu terletak pada lokasi dan waktu penelitian.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian pemerintah pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi Gorontalo.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menguji pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap terhadap efektivitas pengendalian pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi di Indonesia terutama dalam hal anggaran berbasis kinerja dan efektifitas pengendalian terkait dengan kinerja pemerintah. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi. Hasil penelitian ini juga diharapkan akan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis.

Bagi organisasi perangkat daerah khususnya Dinans Pertanian dan Ketahanan Pangan Pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai informasi untuk perbaikan kinerja organisasi di masa yang akan datang. Bagi akademik, hasil penelitian ini bisa dijadikan referensi dan bahan kajian lebih lanjut dalam penilaian mengenai anggaran berbasis kinerja dan efektivitas pengendalian.