

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi yang sudah berjalan lebih dari satu dasa warsa di Indonesia telah merambah hampir ke seluruh aspek kehidupan. Salah satu aspek reformasi yang dominan adalah aspek pemerintah. Aspek pemerintah yang dimaksud adalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada aspek ini, isu yang mencuat adalah adanya tuntutan otonomi yang lebih luas dan nyata yang diberikan kepada daerah (pemerintah daerah), khususnya pada tingkat kabupaten/kota. Setelah era reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas, mengakibatkan semakin kuatnya tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintah yang lebih baik menuju pada terwujudnya *good governance*, sebab *good governance* telah menjadi suatu paradigma baru yang sangat didambakan oleh masyarakat. (Halim dan Iqbal, 2012: 35)

Demi terwujudnya tata keuangan yang baik (*good governance*) pemerintah terus berusaha meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara diantaranya dengan menetapkan satu paket undang-undang di bidang keuangan Negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang pembendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah juga menerbitkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan

aturan pelaksanaannya, khususnya PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sehingga terjadi pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah. Dengan adanya otonomi ini, daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Namun demikian, dengan kewenangan yang luas tersebut, tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya tanpa arah dan tujuan yang jelas. Hak dan kewenangan yang luas yang diberikan kepada daerah, pada hakikatnya merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan, baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada Pemerintah Pusat yang telah membagikan dana perimbangan kepada seluruh daerah di Indonesia, (Halim, dkk, 2010: 119).

Selanjutnya, menyadari akan tanggung jawab yang dibebankan oleh undang-undang untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah dalam upayanya berkewajiban merumuskannya ke dalam suatu wujud: misi, visi, dan tujuan daerah yang diimplementasikan dalam bentuk perencanaan maupun penganggarannya, (Halim dan Iqbal, 2012: 115).

Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan. Rencana-rencana

tersebut disusun secara matang yang nantinya dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara. Oleh karena itu, maka rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan Negara/daerah perlu dibuat rencana tersebut dan dituangkan dalam bentuk anggaran, (Halim dan Iqbal, 2012: 138).

Menurut Mardiasmo (2009: 61) bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Lebih lanjut Halim dan Iqbal, (2012: 173) menjelaskan bahwa anggaran 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 kerja. 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 dan rencana kerja tahunan (Rencana SKPD) yang merupakan rencana operasional dari renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Pada kondisi yang lebih teknis, reformasi yang terus berjalan menuntut bagian keuangan maupun dinas pendapatan atau Badan/Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, serta unit pelaksanaan lain (SKPD) untuk terus bekerja keras. Penyusunan anggaran berbasis kinerja, sistem akuntansi yang mampu menghasilkan neraca dan laporan realisasi anggaran yang handal serta proses pengelolaan keuangan daerah lainnya seperti diperlakukannya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai entitas akuntansi merupakan hal mendesak untuk terus dihayati.

Laporan realisasi anggaran adalah laporan yang berisi tentang informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan dari suatu entitas yang dibandingkan dengan anggaran ketiga pos tersebut. Melalui laporan realisasi anggaran dapat diketahui prediksi tentang sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah serta resiko ketidakpastian atas sumber daya ekonomi tersebut. Selain itu, laporan realisasi anggaran juga memberikan informasi tentang indikasi apakah sumberdaya ekonomi yang diperoleh dan digunakan telah dilaksanakan sesuai prinsip ekonomis, efisiensi dan efektivitas, sesuai dengan anggaran yang ditetapkan serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (Mahsun, dkk, 2012: 120).

Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menggunakan

hasil dari dibelanjakannya dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi pemerintah (Haspiarti, 2012).

Menurut Mardiasmo (2004: 33) akuntabilitas keuangan daerah adalah kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan serta mengungkapkan sebagai kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut yaitu DPRD dan masyarakat.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan. Dalam penelitian Alamri (2013) melakukan penelitian dengan judul pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan pemerintah dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

Haspiarti (2012) melakukan penelitian tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada pemerintah Kota Parepare. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan anggaran dan pelaporan pertanggungjawaban anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Mediawati dan Kurniawan (2012) melakukan penelitian tentang pengaruh penganggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Daerah di Wilayah Priangan.

Dinas Pendidikan Kota Gorontalo adalah merupakan salah satu SKPD yang berada pada pemerintah Kota Gorontalo, yang pada dasarnya mematuhi segala peraturan-peraturan yang mengikat sebagai pedoman dalam hal pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, yang tentunya terkait dengan segala perangkat serta aturan dalam menyelenggarakan program-program dan kegiatan serta pengelolaan keuangan. Berikut ini adalah perkembangan keuangan dalam konteks keuangan daerah Dinas Pendidikan Kota Gorontalo pada Laporan Realisasi Anggaran selama perkembangan kurun waktu lima tahun terakhir pada tabel 1 di bawah ini:

Tabel 1: Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2009 s/d Tahun 2013 Dinas Pendidikan Kota Gorontalo

Tahun	Pendapatan			Belanja		
	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%
2009	69.570.000	139.543.389	200,58	150.159.547.500	143.354.535.467	95,47
2010	151.500.000	117.363.241	77,47	175.291.894.200	148.860.690.454	84,92
2011	150.000.000	160.601.945	107,07	222.499.872.642	198.473.132.753	89,20
2012	150.000.000	148.699.447	99,13	243.165.383.562	229.933.042.782	94,56
2013	100.000.000	40.994.314	40,99	281.200.634.714	242.909.983.754	86,38

Sumber: LRA Tahun 2009 s/d Tahun 2013 Dinas Pendidikan Kota Gorontalo

Berdasarkan pada tabel di atas terlihat anggaran pendapatan dari tahun 2009 s/d 2013 belum signifikan mengalami peningkatan, dibandingkan dengan anggaran belanja dari tahun 2009 s/d 2013 mengalami peningkatan yang signifikan. Namun dilihat dari realisasinya itu sendiri, realisasi dengan anggarannya itu selama lima tahun terakhir mengalami fluktuasi, terlihat untuk sesi pendapatan terjadi penurunan yang cukup drastis pada tahun 2009 mencapai 200,58% dan kemudian pada tahun 2010 mengalami penurunan sehingga hanya

mencapai 77,47%, kemudian pada tahun 2011 mengalami peningkatan sehingga mencapai 107,07%, pada tahun 2012 mengalami penurunan kembali sehingga mencapai 99,13%, selanjutnya pada tahun 2013 mengalami kembali penurunan yang begitu besar sehingga hanya mencapai 40,99%.

Begitu juga bila dibandingkan dari sisi belanja, bila dibandingkan realisasi dengan anggarannya itu cenderung tidak mencapai 100% pencapaiannya. Ini terlihat pada tahun 2009 pencapaiannya 95,47% selanjutnya pada tahun 2010 mengalami penurunan sehingga hanya mencapai 84,92%, pada tahun 2011 mengalami peningkatan kembali sehingga pencapaiannya sebesar 89,20% pada tahun 2012 mengalami hal yang sama yakni peningkatan sehingga mencapai 94,56% akan tetapi pada tahun 2013 mengalami penurunan kembali sehingga hanya mencapai 86,38%.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dalam hasil pengukuran pencapaian sasaran selama lima tahun terakhir pada Dinas Pendidikan Kota Gorontalo terlihat pada tabel 2 berikut ini:

Tabel 2: Hasil Pengukuran Pencapaian Sasaran Tahun 2009 s/d Tahun 2013 Dinas Pendidikan Kota Gorontalo

Tahun	Keuangan	Fisik
2009	94,96 %	93,2 %
2010	78,5 %	95,86 %
2011	57,00 %	89,61 %
2012	63,97 %	70,22 %
2013	54,27 %	60,00 %

Sumber: LAKIP Tahun 2009 s/d Tahun 2013 Dinas Pendidikan Kota Gorontalo

Berdasarkan tabel di atas terlihat Dinas Pendidikan Kota Gorontalo, dalam hal menjalankan program-program kegiatan selama lima tahun terakhir dari segi

penerapan keuangannya itu dari tahun ke tahun mengalami penurunan mulai dari tahun 2009 mencapai angka sebesar 94,96% kemudian pada tahun 2010 mengalami penurunan sehingga hanya mencapai 78,5% selanjutnya pada tahun 2011 mengalami hal yang sama yakni penurunan kembali dari tahun sebelumnya sehingga hanya mencapai 57,00% pada tahun 2012 mengalami sedikit peningkatan yakni mencapai 63,97% dan pada tahun 2013 mengalami penurunan kembali sehingga hanya mencapai 54,27%. Begitu juga dengan pencapaian sasaran fisiknya selama lima tahun terakhir mengalami penurunan, hal ini terlihat pada tahun 2009 mencapai angka sebesar 93,2% kemudian pada tahun 2010 mengalami sedikit peningkatan sehingga mencapai angka sebesar 95,86% akan tetapi setelah itu mengalami penurunan secara terus menerus, hal ini terlihat pada tahun 2011 angka hanya mencapai sebesar 89,61% menyusul pada tahun 2012 mengalami penurunan kembali sehingga hanya mencapai 70,22% dan pada akhirnya pada tahun 2013 angka hanya mencapai 60,00%.

Hal ini mengindikasikan bahwa proses pencapaian anggaran berbasis kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif. Jika terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya, dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber *input* dan bagaimana keterkaitannya dengan *output/outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program, (Anggarini dan Puranto, 2010: 101).

Berdasarkan hasil penelitian-penelitian terdahulu serta melihat berbagai permasalahan yang diuraikan di atas maka peneliti ingin mengkaji lebih lanjut

tentang pentingnya peranan dari anggaran itu sendiri dalam pendekatan anggaran berbasis kinerja yang memberikan dampak terhadap sebuah akuntabilitas dengan sebuah judul **“Pengaruh Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Keuangan Pada Dinas Pendidikan Kota Gorontalo”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat identifikasi masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pencapaian target baik anggaran maupun belanja pada Dinas Pendidikan Kota Gorontalo belum berjalan secara optimal.
2. Dinas Pendidikan Kota Gorontalo dalam pencapaian sasaran kerjanya belum optimal.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah seberapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan pada Dinas Pendidikan Kota Gorontalo.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui atau menguji seberapa besar pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan pada Dinas Pendidikan Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi khususnya sektor publik terkait dengan implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan. Di samping itu hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.

1.5.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Dinas Pendidikan Kota Gorontalo dalam implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas keuangan. Agar Dinas Pendidikan Kota Gorontalo agar dapat meningkatkan kinerja publik dan menjadi lebih baik lagi dalam aturan akuntabilitas keuangan.