

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Hak, Wewenang, dan Kewajiban Daerah, serta Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan undang-undang yang memberikan pengaruh terhadap otonomi daerah. Otonomi kepada daerah didasari oleh asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang bersifat luas, nyata dan bertanggungjawab. Otonomi tersebut dikatakan bersifat luas karena kewenangan berada pada daerah dan bersifat nyata karena memerlukan kewenangan untuk menyelenggarakan, tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan disebut bertanggung jawab karena pemerintah pusat telah menyerahkan kewenangan kepada daerah demi pencapaian tujuan otonomi daerah (Herminingsih, 2009).

Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah harus melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif (*Value for Money*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Fathillah dalam Hermaningsih, 2009). Anggaran adalah kebutuhan yang sangat penting dalam suatu organisasi. Anggaran dirancang untuk dijadikan pedoman sekaligus tolak ukur kinerja bagi seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan, dan anggaran juga digunakan sebagai alat koordinasi untuk pelaksanaan kegiatan tersebut.

Penganggaran pada dasarnya merupakan proses di mana peran pimpinan satuan kerja dalam menetapkan dan melaksanakan program kegiatan. Dalam proses penganggaran itu sendiri dibutuhkan kerjasama pimpinan satuan kerja di organisasi pemerintah itu sendiri dan menunjukkan tanggungjawab bagi setiap pelaksana anggaran. Setiap pelaksana bertanggungjawab untuk mempersiapkan dan mengelola anggarannya masing-masing.

Partisipasi anggaran merupakan proses di mana satuan kerja baik itu atasan maupun bawahan yang terlibat dan mempunyai pengaruh dalam menentukan target anggaran. Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran juga memberikan wewenang kepada para pimpinan satuan kerja pusat pertanggungjawaban untuk menetapkan isi anggaran mereka. Wewenang yang dimiliki ini memberikan peluang bagi partisipan untuk menyalahgunakan kewenangannya dalam mempermudah pencapaian anggaran sehingga dapat merugikan organisasi tersebut. Penyalahgunaan ini dapat dilakukan dengan membuat senjangan anggaran. Erawati dalam Sujana (2010) mendefinisikan senjangan anggaran sebagai pengungkapan yang dimasukkan dalam anggaran yang memungkinkan untuk dicapai. Dengan melakukan senjangan, kinerja manajer organisasi akan terlihat baik karena jumlah yang dianggarkan mudah dicapai.

Di dalam partisipasi anggaran penekanan anggaran merupakan variabel yang dapat menimbulkan senjangan anggaran dengan alasan

untuk meningkatkan kompensasi. Penekanan anggaran adalah kondisi bilamana anggaran dijadikan faktor yang paling dominan dalam pengukuran kinerja bawahan pada suatu organisasi (Sujana, 2010). Jika bawahan meyakini bahwa keberhasilan pencapaian target anggaran akan mendapatkan penghargaan (*reward*), maka bawahan akan berusaha untuk mencoba membuat senjangan dalam anggarannya.

Seperti halnya yang terjadi di Provinsi Gorontalo bahwa sebagian besar pendapatan daerah diperoleh dari dana perimbangan atau dana transfer, tak terkecuali pendapatan yang ada di Kota Gorontalo, Kota Gorontalo memiliki pendapatan yang cukup besar jika dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lain di Provinsi Gorontalo. Sejak tahun 2009 hingga 2013, dimana realisasi APBD Kota Gorontalo terus mengalami peningkatan yang cukup sensasional dengan peningkatan pertumbuhan rata-rata 10% setiap tahunnya. Dengan peningkatan realisasi APBD Kota Gorontalo berdasarkan penyusunan anggaran yang telah ditetapkan selalu mencapai atau melampaui target yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1 pencapaian anggaran yang ditargetkan pada setiap tahunnya.

Tabel 1. Pengembangan Pencapaian Anggaran Pendapatan Daerah Tahun 2011-2015

Tahun	Penyusunan Anggaran	Target yang Dicapai atau Realisasi Anggaran	Presentasi
2011	Rp. 1.000.000.000	Rp. 800.000.000	80%
2012	Rp. 20.000.000.000	Rp. 10.000.000.000	50%
2013	Rp. 80.000.000.000	Rp. 60.000.000.000	75%
2014	Rp. 100.000.000.000	Rp. 95.000.000.000	95%
2015	Rp. 200.000.000.000	Rp. 175.000.000.000	88%

Sumber: DPPKAD, 2016

Sedangkan pencapaian anggaran belanja daerah tahun 2010-2015 dapat dijabarkan pada tabel 2 berikut:

Tabel 2. Pencapaian Anggaran Belanja Daerah
Tahun 2011-2015

Tahun	Penyusunan Anggaran	Target yang Dicapai atau Realisasi Anggaran	Presentasi
2011	Rp. 1.460.000.000.000	Rp. 1.596.000.000.000	109%
2012	Rp. 1.807.050.000.000	Rp. 1.947.000.000.000	108%
2013	Rp. 1.420.009.800.000	Rp. 2.000.000.000.000	141%
2014	Rp. 1.478.560.008.900	Rp.2.164.000.000.000	146%
2015	Rp. 1.950.000.000.000	Rp. 2.186.000.000.000	112%

Sumber: DPPKAD, 2016

Tabel di atas menunjukkan bahwa realisasi pencapaian Anggaran Belanja Daerah tahun 2010-2015 sangat fluktuasi, dimana pencapaian Anggaran Belanja Daerah pada tahun 2012 mengalami penurunan sebesar 1% dari tahun 2011, namun pada tahun 2013 terjadi peningkatan pencapaian Anggaran Belanja Daerah sebesar 33% dari 2012, sedangkan pada tahun 2014 terjadi lagi peningkatan realisasi pencapaian Anggaran Belanja Daerah sebesar 5% dari tahun 2013. Namun pada tahun 2015 terjadi penurunan pencapaian Anggaran Belanja Daerah sebesar 34%.

Naik turunnya pencapaian Anggaran Belanja Daerah disebabkan oleh lemahnya daerah dalam mengembangkan potensi yang ada sehingga kecil dalam berkontribusi kepada peningkatan pendapatan daerah, ketergantungan kepada pemerintah pusat begitu tinggi sehingga terlihat daerah tidak mandiri, meskipun itu tidak salah menurut undang-undang, dan dampak dari ketidakmandirian daerah berarti keleluasan pemerintah dalam mengelola keuangan daerah pun terbatas karena dalam

komponen dana perimbangan ada dana alokasi khusus (yang memang sudah ada peruntukannya).

Penyusunan APBN, Kota Gorontalo dihadapkan pada permasalahan dimana ketersediaan anggaran daerah yang tidak mampu secara memadai memenuhi semua kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karenanya berbagai pemenuhan kebutuhan anggaran dalam berbagai urusan pemerintah Kota harus tetap mempertimbangkan rasa keadilan dan kepatutan, sehingga program-program kepala daerah yang sudah dituangkan dalam dokumen perencanaan lebih khusus Rencana Kerja Anggaran (RKA) dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat (Rohman, 2013)

Sementara itu, tabel 2 di atas menunjukkan belanja daerah proyeksi tahun 2015 sebesar RP 728,806,990,553,- tersebut meningkat sebesar RP.8.8 m jika dibandingkan dengan belanja daerah tahun 2014 setelah perubahan, hal ini berarti bahwa akan terjadi peningkatan aktivitas/volume pembangunan ditahun 2015. Sayangnya komposisi belanja langsung sangat rendah hanya 33% dari total belanja daerah. Rendahnya prosentase belanja langsung tersebut disebabkan oleh belanja tidak langsung naik cukup tinggi mulai tahun realisasi 2010, 2011, 2012, 2013 dan perubahan 2012.

Sebagaimana dikatakan oleh Rohman (2013) bahwa naiknya belanja tidak langsung tersebut disebabkan oleh tingginya kenaikan belanja pegawai (gaji dan tunjangan), belanja hiba dan bantuan sosial, hal

ini akan berdampak pada minimnya proyek-proyek pembangunan infrastruktur dasar public yang diharapkan dapat menjadi stimulasi daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memperluas lapangan kerja. Serta minimnya program dan kegiatan untuk peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat.

Permasalahan utama belanja tidak langsung di Kota Gorontalo sebagaimana diperoleh oleh peneliti dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) adalah besarnya belanja gaji dan tunjangan pegawai negeri, proyeksi tahun 2015 sebesar RP, 435,827,690,345,- atau senilai 60% dari total belanja daerah, hal ini disebabkan oleh karena beberapa hal antara lain karena jumlah pegawai yang bertambah besar yang harus dibebankan kepada APBD, proyeksi belanja tak terduga naik cukup tinggi pada tahun 2015 sebesar RP, 3,873,929,800.

Jika kebutuhan utama Kota Gorontalo adalah penyediaan infrastruktur dasar publik (jalan desa, kecamatan, irigasi, sarana pendidikan, sarana kesehatan dll) seharusnya struktur belanja langsung lebih banyak persentasenya untuk belanja modal, akan tetapi selama beberapa tahun belanja langsung APBD Gorontalo lebih banyak dipergunakan untuk belanja barang dan jasa, idealnya jika ingin mempercepat pembangunan maka struktur alokasi belanja langsung harus dititikberatkan bukan untuk belanja barang dan jasa meskipun itu juga untuk mendukung fasilitas pembangunan, sehingga daerah lebih cepat memenuhi kebutuhan infrastruktur dasar.

Gaji tunjangan dan tambahan penghasilan bagi pegawai negeri, proyeksi tahun 2015 sebesar 60% dari total belanja daerah, sementara tren belanja langsung (belanja program/kegiatan) cenderung naik turun, hal ini berarti bahwa kenaikan belanja pegawai tidak disertai oleh naiknya volume dan output pekerjaan, hal yang demikian ini tentu akan menjadi beban berat bagi APBN Kota Gorontalo karena besarnya belanja pegawai akan mengurangi belanja program dan kegiatan untuk pelayanan publik, kebijakan alokasi belanja, yang baik adalah jika belanja pegawai meningkat maka seharusnya belanja program/kegiatan juga meningkat (Rohman, 2013)

Berdasarkan pemaparan di atas maka peneliti merumuskan judul penelitian yaitu "**Pengaruh Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Terhadap Efektifitas Pencapaian Target Belanja Daerah** (Studi Kasus pada DPPKAD Kota Gorontalo)".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: seberapa besar pengaruh penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terhadap efektifitas pencapaian target belanja daerah pada DPPKAD Kota Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terhadap efektifitas pencapaian target belanja daerah pada DPPKAD Kota Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu akuntansi lebih khusus pada bidang akuntansi pemerintahan, dan sebagai dasar pertimbangan untuk penelitian sejenis di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pimpinan dan pegawai di Daerah Kota di Provinsi Gorontalo, tentang hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan anggaran dan penyusunan anggaran dan efektifitas pencapaian target belanja daerah.