

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di era reformasi ini, pemerintah telah melakukan hal-hal penting dan mendasar dengan maksud untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada tentang pengelolaan anggaran, serta upaya untuk mengakomodasi 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 pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, membawa perubahan fundamental dalam tata pemerintah dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan keuangan.

Sehubungan dengan hal tersebut, diterbitkannya Undang-undang nomor 32 dan 33 tahun 2004 merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan desentralisasi menjadi suatu fenomena global termasuk Indonesia. Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang bertujuan untuk memaksimalkan pelayanan dan lebih mendekatkan fungsi pemerintahan kepada masyarakat dan diharapkan mampu meningkatkan percepatan pembangunan, adil dan makmur (Halim, dkk 2007: 141).

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004, juga membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *performance budgeting system* (anggaran kinerja) (Febrina, 2016: 139).

Pengelolaan anggaran lebih menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan pemerintah, baik di tingkat 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.

Pengukuran kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri dapat didasarkan pada kemandirian dan kemampuannya untuk memperoleh, memiliki, memelihara dan memanfaatkan keterbatasan sumber ekonomis daerah untuk memenuhi seluas-luasnya kebutuhan masyarakat daerah. Konsep kinerja pemerintah daerah yang merupakan otonomi 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 govermance*).

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 efektivitas 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 (Alamri, 2013).

Aspek utama *performance budgeting system* adalah perubahan dari pendekatan anggaran tradisional ke pendekatan baru yang dikenal dengan anggaran kinerja. Anggaran tradisional didominasi dengan penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementism* yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, akibatnya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Pemerintah pusat selalu dominan perannya terhadap pemerintah di daerah yang ditandai dengan adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat. Anggaran kinerja merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi, efektivitas pelayanan kepada publik yang berorientasi kepada kepentingan publik. Artinya peran

pemerintah daerah sudah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat tetapi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat membuat APBD berbasis kinerja. Dalam pembuatan APBD berbasis kinerja, pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategi. Perencanaan strategi disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen di pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemda akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam APBD. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa anggaran berbasis kinerja. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan berupa dana, sumber daya manusia, dan metode kerja.

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 efektivitas pelayanan publik, tetapi dalam pengimplementasiannya, 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).

Anggaran berbasis kinerja mulai diterapkan di Kota Gorontalo pada tahun 2008 berdasarkan surat keputusan walikota Gorontalo No 13 Tahun 2008. Dimana anggaran berbasis kinerja yang efektif akan berkaitan dengan nilai uang dan hasil yang dicapai dan hasil tersebut merupakan kunci dari pengelolaan program secara efektif. Jadi ketika terjadi perbedaan antara program dengan realisasi maka perlu dilakukan evaluasi sumber-sumber input dan bagaimana keterkaitannya dengan output untuk menentukan efektif dan efisien pelaksanaan program.

Laporan keuangan merupakan sebuah produk yang dihasilkan oleh bidang atau disiplin ilmu Akuntansi. Oleh karena itu, dibutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang kompeten untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan pemerintah yang berkualitas. Begitu juga di entitas pemerintahan, untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas dibutuhkan SDM yang memahami dan kompeten dalam akuntansi pemerintah, keuangan daerah bahkan organisasional tentang pemerintahan.

Sumber Daya Manusia (SDM) yang kompeten tersebut akan mampu memahami logika akuntansi dengan baik. Kegagalan sumber daya manusia Pemerintah Daerah dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi akan berdampak pada kekeliruan laporan keuangan yang dibuat dan ketidaksesuaian laporan dengan standar yang ditetapkan pemerintah (Warismo, 2008).

Kinerja aparatur pemerintah daerah Kota Gorontalo memiliki berbagai kendala. Berdasarkan studi pendahuluan ada pun beberapa kendalanya, yaitu terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi sesuai dengan bidang masing-masing. Kurangnya komitmen pegawai dalam membangun disiplin kepegawaian. Kondisi sarana dan prasarana kurang memadai. Laporan keuangan daerah sering mengalami keterlambatan tidak tepat waktu dalam penyusunan maupun pelaporan kepada pihak-pihak Kota Gorontalo.

Dari uraian di atas, terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi sesuai dengan bidang Akuntansi yang menyebabkan terjadinya kesulitan dalam menerapkan ABK terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di karenakan oleh masih diperlukannya lebih banyak pelatihan yang berhubungan dengan penerapan anggaran berbasis kinerja. Ada pun pelatihan tersebut memerlukan anggaran sehingga perlu perencanaan yang tepat dalam pelaksanaannya. Jadi, anggaran berbasis kinerja akan mempengaruhi kinerja aparatur, jika anggaran berbasis kinerja diterapkan dengan baik maka kinerja aparatur juga akan baik, sebaliknya apabila anggaran berbasis kinerja tidak diterapkan dengan baik maka akan mempengaruhi kinerja dari aparatur pemerintah.

Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Febrina (2016) Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Studi Kasus Pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat,

hasil penelitian menunjukkan bahwa, penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja memiliki hubungan positif yang kuat dan searah, artinya jika anggaran berbasis kinerja diterapkan dengan baik maka efektivitas pengendalian akan meningkat, sebaliknya apabila anggaran berbasis kinerja tidak diterapkan dengan baik maka efektivitas pengendalian tidak akan berjalan dengan baik (lemah).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Febrina. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Febrina (2016) dengan judul Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Studi Kasus Pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat, yaitu terletak pada indikator yang digunakan untuk mengukur variable-variabel penelitian. Di samping itu, penelitian ini juga mengambil objek yang berbeda, yaitu pemerintah daerah Kota Gorontalo. Berdasarkan hal tersebut, peneliti merumuskan judul penelitian ini menjadi **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Kota Gorontalo”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja menjadi salah satu dasar penentuan kinerja aparatur Pemerintah Daerah.

2. Kurangnya Sumber Daya Manusia yang paham dalam mengelola dan menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja, dimana hal tersebut dapat menjadi penentu kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Gorontalo ?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah peneliti ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya terkait dengan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja aparatur. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi untuk diperbandingkan dengan peneliti yang sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah peneliti diharapkan dapat memberi masukan kepada pemerintah dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja dan meningkatkan kualitas kinerja aparatur di Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.