

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu ciri utama otonomi daerah, berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah mengamantkan bahwa setiap daerah otonom diberikan kewenangan dan kemampuan menggali sumber-sumber pendapatan, dan mengelola keuangan serta menggunakannya sendiri untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri pada prinsipnya bertujuan untuk lebih mendekatkan dan mengoptimalkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, serta memudahkan masyarakat berperan mengawasi, memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sejalan dengan kewenangan dimaksud, Pemerintah Daerah tidak saja dituntut mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta mampu menggali sumber-sumber keuangan lainnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya, akan tetapi yang paling penting adalah bagaimana daerah tersebut mampu mengelola dan memanfaatkan anggaran agar lebih tepat sasaran, lebih efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Hal ini dilakukan sebagai upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja anggaran (*performance budgeting*) berdasarkan prinsip-prinsip tatakelola keuangan daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tuntutan publik terhadap transparansi pengelolaan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah saat ini semakin kompleks

seiring dengan banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah. Disatu sisi anggaran perimbangan yang merupakan transfer pusat kedaerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dirasakan masih belum cukup memenuhi harapan bagi setiap daerah. Oleh sebab itu suatu daerah harus lebih kreatif lagi mengali sumber-sumber penerimaan daerah potensial untuk dioptimalkan, guna mengurangi ketergantungan dana perimbangan pemerintah pusat kedaerah.

Dampak tidak efektifnya pengelolaan sumber-sumber pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan didaerah, menyebabkan pelaksanaan otonomi disuatu daerah belum berjalan secara optimal dalam pelaksanaan otonomi daerah. Oleh sebab itu kunci utama keberhasilan implemtasi pengelolaan dan pemanfaatan anggaran agar lebih berkinerja, menurut Yunita (2010:100) terdiri dari 5 (lima) hal yakni:

- 1) Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi
- 2) Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus
- 3) Sumberdaya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang)
- 4) Penghargaan (reward) dan sangsi (punishment) yang jelas.
- 5) Keinginan yang kuat untuk berhasil

Sejalan dengan pendapat Heru (2015), meliputi:

- 1) Komitmen kuat dari Kepala Daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dengan tertib, akuntable dan berhasilguna
- 2) Tim management yang tangguh dalam pengelolaan keuangan Daerah
- 3) Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik dan terintegrasi mulai dari perencanaan, penatausahaan, akuntansi dan pertanggungjawaban
- 4) SDM yang memiliki integritas, ketrampilan dan pengetahuan dalam penglolaan keuangan daerah

Dari 2 (dua) pendapat diatas menurut peneliti, hal yang paling urgen dan senantiasa membutuhkan perhatian khusus bagi pemerintah daerah, terletak pada sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik dan terintegrasi mulai dari perencanaan, penatausahaan, akuntansi dan pertanggungjawaban. Dijelaskan pula

diawal bahwa, selain daerah mampu mengali sumber-sumber pendapatan dan pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan didaerah, fungsi perencanaan anggaran sangat berperan penting, dimana fungsi ini pada dasarnya diarahkan agar seluruh proses tatakelola Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) menjadi pijakan yang melatar belakangi pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi besaran anggaran yang dibutuhkan untuk menginterfensi sejumlah program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh setiap organisasi perangkat daerah (OPD).

Secara umum proses perencanaan anggaran APBD yang dijalankan oleh setiap OPD saat ini tidak dapat dipisahkan dari sebuah proses penyusunan formulasi kebijakan. Menurut Taher (2019:33) menyatakan bahwa:

“pengambilan atau penentuan sebuah kebijakan khususnya penyelenggaraan pemerintahan ditentukan melalui sebuah proses dan analisis yang mendalam dimana tahapannya bermula dari formulasi Kebijakan, merupakan tahapan dari kebijakan publik, sedangkan tahapan yang lainnya adalah implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam tahapan perumusan kebijakan inilah dirumuskan batasan-batasan kebijakan itu sendiri mengingat bahwa substansi dari kebijakan adalah *pertama* adalah intervensi dimana rumusan kebijakan pun ditujukan kepada kepentingan publik, *kedua* keterbatasan kemampuan sumberdaya manusia, *ketiga* keterbatasan kelembagaan, *kempat* keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting yakni keterbatasan anggaran dan kelima adalah keterbatasan yang bersifat teknis”

Pentingnya formulasi kebijakan anggaran sejalan dengan pendapat Mardiasmo (2002) bahwa:

“arti penting kebijakan anggaran pemda (anggaran daerah) dapat dilihat dari dua aspek yakni, 1). Anggaran merupakan alat bagi pemda untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat. 2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena keterbatasan sumber daya (*scarify resouces*), pilihan (*choice*), dan *trade off*”

Berdasarkan pendapat diatas, implementasi formulasi kebijakan disektor publik (pemerintahan) dapat dilihat dari penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran (KUA) dan penyusunan rancangan prioritas plafon anggaran sementara (PPAS). Penyusunan dokumen KUA tersebut bertujuan untuk mengarahkan sumberdaya keuangan pemerintah daerah dalam mencapai target-target pembangunan, yang telah direncanakan dan ditetapkan dalam dokumen Rencana Kerja Pembangunan Pemerintah Daerah (RKPD), mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pusat. serta penyusunan prioritas plafon anggaran sementara (PPAS) menjadi pedoman penentuan prioritas dan plafon anggaran batas maksimal yang diberikan kepada setiap Organisasi perangkat Daerah (OPD) dalam menyusun RKA-OPD sebelum disepakati dengan DPRD. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 310 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa :

“Kepala daerah menyusun KUA dan PPAS berdasarkan RKPD dan diajukan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan bersama”. Kemudian pada ayat (2) dan ayat (3) disebutkan bahwa “KUA serta PPAS yang telah disepakati bersama kepala daerah dengan DPRD menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran OPD, yang kemudian rencana kerja dan anggaran OPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya”.

Ketentuan lain dijelaskan dalam pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa:

“Penyusunan Rancangan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta KUA dan PPAS. Kemudian di dalam pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional juga telah diamanatkan bahwa “RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD”.

Peraturan perundang-undang diatas menurut peneliti menjadi dasar sekaligus pedoman bagi setiap pemerintah daerah dalam menyusun penganggaran berbagai

urusan pemerintahan, baik urusan pelayanan dasar diberbagai bidang, meliputi penyelenggaraan dibidang Pendidikan, Kesehatan masyarakat, Penagulangan, Kemiskinan, Penyediaan Infrastruktur Wilayah, serta penyelenggaraan urusan dibidang-bidang lainnya sebagaimana diatur sesuai dengan pembagian kewengan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian besarnya kewengan pemerintah daerah dalam hal merencanakan dan mengelola anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) harus secara bijak disesuaikan dengan kebutuhan urusan pemerintahan, dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 bahwa:

“Pengelolaan keuangan negara (APBD), baik dari sisi pendapatan, pembiayaan dan belanja dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan anggaran secara efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan akuntabel (bertanggung jawab) dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.”

Begitu pula pendapat Mardiasmo, (2002) bahwa:

“pengelolaan anggran daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah harus didasarkan pada prinsip-prinsip a). Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran. b). Disiplin Anggaran, c). Efisiensi dan Efektivitas anggaran dan, d). Format Anggara.

Selain daerah diberikan kewenagan merencanakan dan mengelola keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut agar lebih meningkatkan pengawasan secara berjenjang terhadap pemanfaatan anggaran guna menghindari inefisiensi dan kebocoran anggaran yang mengakibatkan timbulnya kerugian negara. Selain itu pemerintah daerah juga perlu berkomitmen dalam mengalokasikan dan membelanjakan APBD secara bijak. Komitmen yang dimaksud disini adalah komitmen yang ditujukan bagi seluruh pejabat yang ada dilingkungan pemerintah daerah, mulai dari Kepala daerah, para Pejabat Aparatur Sipil Negara (ASN)

dilingkungan Pemerintah Daerah, secara bersama-sama melakukan pengendalian dan pengawasan setiap kebijakan pengalokasian anggaran dengan memprioritaskan proporsi belanja publik lebih besar jika dibandingkan dengan belanja aparatur penyelenggara pemerintah. Hal lain komitmen pimpinan dan anggota DPRD memegang peran penting dan strategis ikut menentukan dan menetapkan besaran anggaran melalui sebuah proses politik kebijakan anggaran di daerah. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

DPRD Kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota, b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Wali Kota; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 tahun 2005 Tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran yakni:

“1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, (2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran, serta pada umumnya, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: (a) fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan, (b) fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran), (c) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif).

Dijelaskan pula dalam Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dimana fungsi DPRD diantaranya:

Pasal 149 ayat (1) dijelaskan bahwa fungsi DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kemudian pada pasal 153 UU 23/2014 disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota meliputi:

- a) pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
- c) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain peran eksekutif dan legislatif, peranserta (partisipasi) masyarakat sangat penting dalam proses perencanaan pembangunan guna memberikan saran, ide-ide terbaiknya bagaimana pembangunan kedepan serta turut mengawasi implemtasi sebuah proses perencanaan dan penyusunan formulasi kebijakan anggaran. Tanpa proses pelibatan masyarakat tentu akan menyebabkan legitimasi perencanaan dan penganggaran kurang berjalan sebagaimana yang diharapkan. Ditegaskan dalam Undang 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) bahwa negara menjamin peranserta (partisipasi) masyarakat dalam proses perumusan kebijakan anggaran melalui pelaksanaan musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang). Wadah inilah aspirasi masyarakat dapat dijarah sehingga formulasi dari kebijakan tersebut repsesentatif dengan kebutuhan masyarakat di tingkat daerah. Dijelaskan pula dalam undang-undang tersebut dimaksud bahwa jaminan adanya ruang partisipasi publik dalam perencanaan selanjutnya adalah proses pelaksanaan forum kosultasi publik di setiap organisasi perangkat daerah (OPD) dengan menghadirkan seluruh *stakeholder* didaerah guna memastikan pelaksanaan program-program yang dijalankan oleh OPD telah mengakomodir kepentingan publik. Forum kosultasi publik tersebut dalam prespektif kebijakan publik merupakan bagian dari proses formulasi kebijakan untuk menjadi sebuah kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan, dengan harapan dapat memenuhi kepentingan publik. Menurut Taher (2019:33) menyatakan bahwa:

“pengambilan atau penentuan sebuah kebijakan khususnya penyelenggaraan pemerintahan ditentukan melalui sebuah proses dan analisis yang mendalam dimana tahapannya bermula dari formulasi Kebijakan, merupakan tahapan dari kebijakan publik, sedangkan tahapan yang lainnya adalah implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam tahapan perumusan kebijakan inilah dirumuskan batasan-batasan kebijakan itu sendiri mengingat bahwa substansi dari kebijakan adalah *pertama* adalah intervensi dimana rumusan kebijakan

pun ditujukan kepada kepentingan publik, *kedua* keterbatasan kemampuan sumberdaya manusia. *ketiga* keterbatasan kelembagaan, *kempat* keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting yakni keterbatasan anggaran dan kelima adalah keterbatasan yang bersifat teknis”

Pentingnya formulasi kebijakan anggaran melalui forum konsultasi publik sejalan dengan pendapat Mardiasmo (2002) bahwa:

“arti penting anggaran pemda (anggaran daerah) dapat dilihat dari dua aspek yakni, 1). Anggaran merupakan alat bagi pemda untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat. 2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena keterbatasan sumber daya (*scarify resouces*), pilihan (*choice*), dan *trade off*”

Adanya peran serta masyarakat yang dijamin dalam undang-undang merupakan sebuah tuntutan publik (masyarakat) yang lahir sebagai akibat bentuk ketidak puasan atas pertanggung jawaban yang diberikan oleh penyelengaran negara yang diamanatkan oleh rakyat terutama soal keberpihakan pemerintah terhadap publik (masyarakat) yang dinilai kurang efektif, efisien, dan transparan dalam mengelola sumber-sumber pendapatan dan belanja daerah. Saat ini masyarakat mulai mempertanyakan atas kinerja serta manfaat yang diperoleh dari sebuah proses kebijakan perencanaan dan anggaran. Selama ini, publik (masyarakat) menilai apa yang dilaksanakan oleh pemerintah baik pusat dan daerah, dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dengan skala prioritas sering berbeda, artinya terjadi kesenjangan antara harapan (*expectation gap*) dan kenyataan yang dapat menimbulkan ketidak harmonisan unsur penyelengara pemerintah sebagai eksekutor pelaksana program-program strategis pembangunan, dengan masyarakat sebagai penerima manfaat atas pelaksanaan program-program strategis pembagunan baik pusat dan

daerah. Secara umum banyak faktor menurut peneliti penyebab pemenuhan hak-hak publik kurang terakomodir diantaranya adalah:

- a) Pola pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang digagas di tingkat Desa/Kelurahan, hingga tingkat Kabupaten/Kota, hanya sebatas seremonial, dalam arti sekedar menggugurkan kewajiban. Sebagai dampak menurunnya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan.
- b) Pelaksanaan Reses Anggota DPRD dengan pelaksanaan musrenbang belum secara bersamaan, selama ini pelaksanaan reses yang dilakukan oleh DPRD dilakukan setelah penyusunan RKPD atau setelah pelaksanaan Musrenbang yang pada akhirnya begitu banyak aspirasi masyarakat yang sudah tertuang dalam Musrenbang yang digagas dari tingkat bawah tidak terakomodir pada saat perumusan pikir-pikir DPRD dan pembahasan anggaran antara eksekutif dengan legislatif.
- c) Dalam pembahasan anggaran masih sering terjadi tarik menarik kepentingan antara eksekutif dengan legislatif dalam menentukan skala prioritas pembangunan yang harus dibiayai. realitasnya pemanfaatan anggaran tersebut terkadang tidak sesuai dengan substansi peruntukan dalam perencanaan yang telah ditetapkan.
- d) Belum sinkronnya antara Dokumen perencanaan RPJMDes dan Dokumen RPJMD yang memuat arah dan kebijakan penganggaran program/kegiatan, yang dibreakdown setiap tahunnya dalam rencana kerja pemerintah desa (RKPDDes) dan Rencana kerja pemerintah daerah (RKPD)
- e) Belum optimalnya Komitmen pejabat dilevel Pimpinan OPD dan pejabat pelaksana teknis kegiatan diberbagai daerah termasuk di Kabupaten Gorontalo Utara

merencanakan dan mengalokasikan anggaran publik lebih besar dari pada proporsi anggaran aparatur.

- f) Tingkat kompetensi aparatur dalam memahami suptansi dan tata kelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang baik berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel masih rendah.
- g) Belum efektifnya penerapan sistem pengukuran kinerja formal yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Selama ini *mindset* para pejabat pengelola APBD menganggap bahwa ukuran keberhasilan suatu instansi pemerintah ditekankan atau diukur pada kemampuan dalam menyerap anggaran. Suatu OPD dapat dikatakan berhasil jika OPD tersebut dapat merealisasikan anggaran 100%, walaupun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program dan kegiatan tersebut masih berada jauh di bawah standar. Ukuran keberhasilan realisasi anggaran ini hanya ditekankan pada aspek input tanpa melihat tingkat output maupun dampaknya. Disatu sisi masyarakat mengharapkan keberhasilan OPD adalah tindakan nyata yang bisa membawa perubahan serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- h) Kondisi *fiscal* daerah yang masih rendah atau terbatas, sehingga tidak semua daerah mampu membiayai semua pengeluarannya dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan daerah menyediakan pelayanan publik (*expenditure needs*) dan melaksanakan pembangunan di sektor lainnya. Artinya tidak semua daerah kaya akan sumber daya dan potensi.

Beberapa faktor permasalahan diatas sebahagian besar dialami oleh Kabupaten/Kota diindonesia, terutama bagi daerah-daerah dengan tingkat

keterbatasan anggaran yang relatif masih rendah, termasuk Pemerintah Gorontalo Utara. Dengan keterbatasan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) disuatu daerah, berpeluang terjadinya tertarik menarik berbagai kepentingan antara eksekutif dan legislatif dalam hal penentuan kebijakan alokasi anggaran. Berbeda dengan daerah-daerah yang memiliki kecukupan anggaran dalam membiayai berbagai kepentingan publik, dimana tarik menarik kepentingan dalam penentuan alokasi anggaran relatif sangat kecil, dan bahkan hanya dibutuhkan kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif menentukan penganggaran berdasarkan target-target pencapaian pembangunan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan (RPJMD). Dengan demikian, antara daerah yang memiliki keterbatasan anggaran dan daerah yang memiliki kecukupan anggaran harus sama-sama memiliki strategi dalam mengelola anggaran daerah, paling tidak fungsi anggaran sebagaimana amanat Pasal 18 PP Nomor 58 Tahun 2005. Tentang Pengelolaan Anggaran mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

- a) Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b) Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan
- c) Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d) Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e) Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f) Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

lebih spesifik, menurut Efry Ghani (2013). fungsi APBD dalam proses pembangunan di daerah adalah sebagai:

- a) Instrumen kebijakan (*policy tools*). Anggaran daerah adalah salah satu instrumen formal yang menghubungkan Eksekutif Daerah dengan tuntutan dan kebutuhan publik yang diwakili oleh Legislatif Daerah.
- b) Instrumen kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Dengan mengubah prioritas dan besar alokasi dana, anggaran daerah dapat digunakan untuk mendorong, memberikan fasilitas dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah.
- c) Instrumen perencanaan (*planning tool*). Di dalam anggaran daerah disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan output/hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan di masing-masing unit kerja.
- d) Instrumen pengendalian (*control tool*). Anggaran daerah berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dilakukan agar unit kerja tidak melakukan overspending, underspending atau mengalokasikan anggaran pada bidang yang lain.

Kemampuan dalam mengelola anggaran daerah menjadi tantangan bagi setiap daerah oleh sebab itu menurut pendapat Halim (2001:167) bahwa ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerahnya dilihat dari:

- (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar”

Implementasi kemampuan daerah dalam mengelola APBD secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan anggaran sebagaimana peraturan perundang-undangan tergambar pada kinerja realisasi anggaran, baik dari sisi penerimaan yang sekaligus merupakan pendapatan daerah, serta kinerja realisasi alokasi belanja meliputi belanja aparatur untuk meningkatkan pelayanan administrasi pemerintahan dan belanja publik (masyarakat) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi ketimpangan kemiskinan di daerah serta meningkatkan daya saing daerah

melalui peningkatan Infrastruktur wilayah. Secara spesifik kemampuan daerah dalam mengelola anggaran sebagaimana dijelaskan diatas, khususnya di Kabupaten Gorontalo Utara dapat dilihat dari data capaian realisasi penerimaan dan pembelanjaan APBD disetiap tahunnya sebagaimana tabel 1.1. sebagai berikut.

Tabel.1.1.Realisasi Pendapatan dan Prosentase Kenaikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2014-2018.

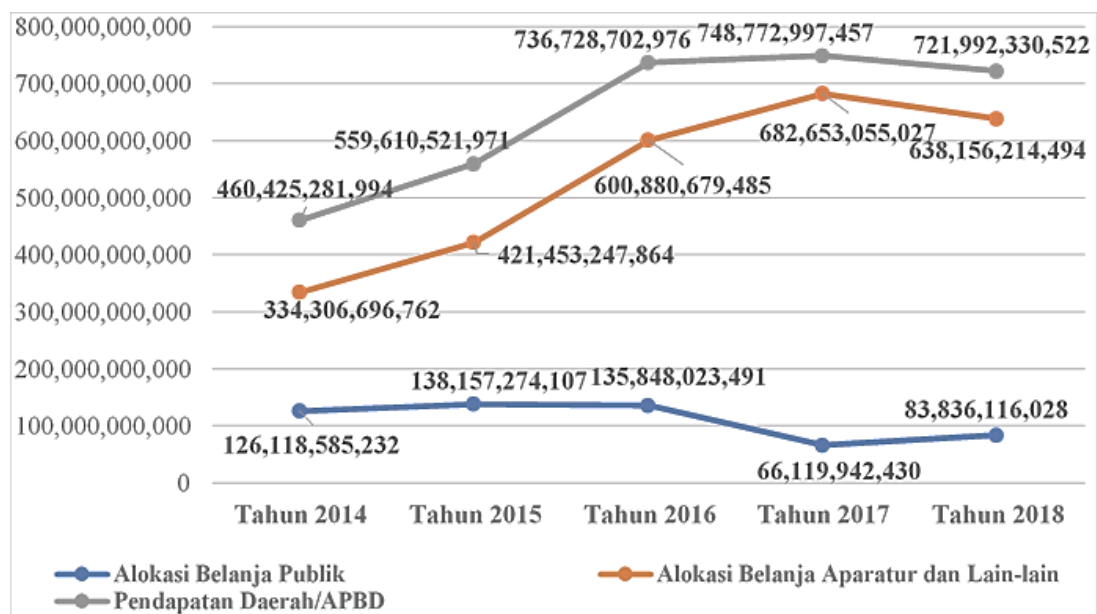
Tahun	Pendapatan /APBD	Prosentase Kenaikan dan Penurunan APBD
2014	469,971,903,039.00	
2015	559,610,521,971.00	0.19
2016	710,998,000,000.00	0.27
2017	748,772, 997,457.00	18.82
2018	721, 992,330,522.00	27.96
Total	1,740,580,425,0100	47.24

Sumber Data : Dokumen APBD 2014-2019 DPKAD

Tabel 1.1 diatas menunjukkan bahwa, total anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) selama 5 (lima) tahun 2014-2018 dalam mengintervensi berbagai kebijakan program dan kegiatan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara sebesar Rp.1,740,580,425,0100 Triliun. Anggaran tersebut jika dicermati setiap tahunnya mengalami kenaikan walaupun tidak signifikan. Seperti halnya ditahun 2014, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), hanya sebesar Rp.460.425.281.994 milyar, mengalami kenaikan sebesar Rp.559,610,521,971.00, atau 0,19% ditahun 2015. Kemudian ditahun 2016 dengan APBD sebesar Rp.710,998,000,000.00 atau 0,27%, mengalami kenaikan sebesar Rp.748.772.997.457.00 ditahun 2017 atau 18.82%, dan ditahun 2018 sedikit mengalami penurunan dari anggaran sebelumnya sebesar Rp.721.992.330.522.00 atau 27.96% dari anggaran sebelumnya.

Meningkatnya dana transfer pemerintah pusat ke daerah dalam berbagai bentuk anggaran seperti dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana bagi

hasil (DBH), dana dekonsentrasi, dana tugas perbantuan (TP) serta dana lainnya, yang kemudian menjadi komponen dalam struktur APBD setiap tahunnya, tentu tidak terlepas dari berbagai kebutuhan alokasi belanja sebagaimana telah dijelaskan diatas. Dengan demikian pemanfaatan anggaran dana transfer kedaerah oleh pemerintah pusat diharapkan lebih berorientasi pada peningkatan belanja publik lebih besar disetiap tahunnya, Dari sisi prosentase realisasi pembelanjaan/pembiayaan dana transfer pemerintah pusat ke daerah dalam struktur APBD Kabupaten Gorontalo Utara selama 5 (lima) tahun 2014-2018, dapat dilihat pada grafik 1.1 sebagai berikut.

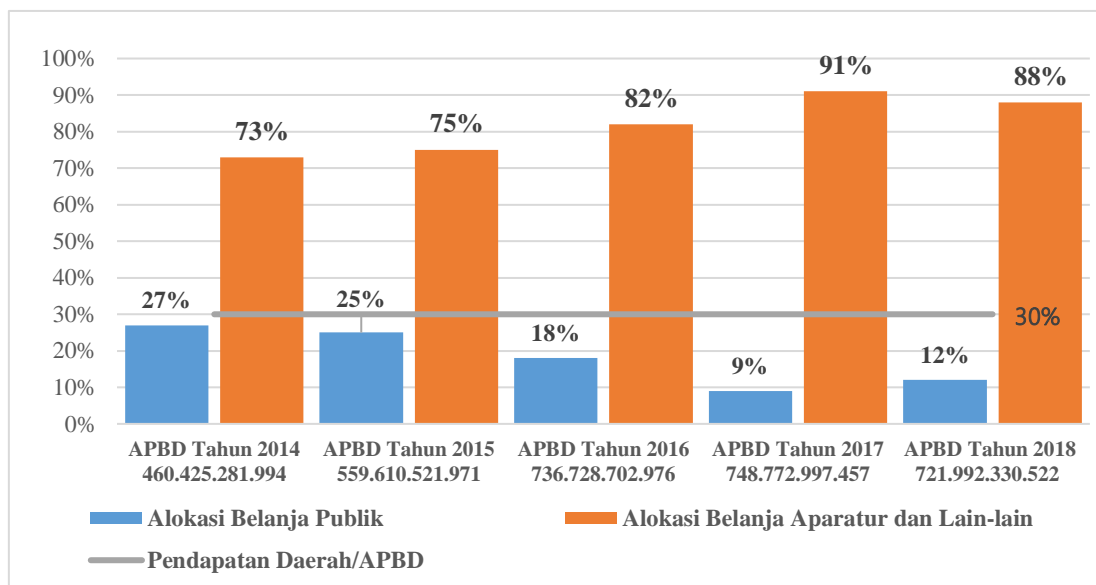


Grafik.1.1 diatas menunjukkan realisasi penerimaan dan pengalokasian Sumber Data: Dokumen APBD dan LKIP Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2014-2018

Grafik.1.1 Trend Prosentase Perbandingan Belanja Aparatur dan Belanja Publik Tahun 2014-2018

anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Kabupaten Gorontalo Utara, terus mengalami peningkatan disetiap tahunnya. Akan tetapi peningkatan anggaran tersebut belum berbanding lurus dengan peningkatan belanja daerah yang sifatnya menyentuh urusan publik. Seperti halnya realisasi belanja pegawai ditahun 2014 sebesar Rp.334.306.696.762 milyar, masih lebih besar jika dibandingkan dengan

belanja publik yang hanya sebesar Rp.126.118.585.232 milyar. Begitu pula realisasi belanja pegawai masih cukup besar ditahun 2015 s/d 2016, namun ditahun 2017 kenaikan belanja pegawai sangat signifikan 2017 yakni sebesar Rp.600.880.679.485 milyar jika dibandingkan dengan belanja publik yang hanya sebesar Rp.66.119.942.430 milyar. Berikut ditampilkan prosentase perbandingan belanja pegawai dengan belanja publik sebagaimana pada grafik 1.2. sebagai berikut.



Sumber Data : Dokumen APBD dan LKIP Kabupaten Gorontalo Utara T.A 2014-2018

Grafik 1.2. Tren Prosentase Perbandingan Alokasi Belanja Publik dan Belanja Aparatur pada Struktur Belanja APBD Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2014-2018

Jika dilihat dari sisi prosentase belanja sebagaimana grafik 1.2 di atas menunjukkan lebih dari 30% dana transfer pemerintah pusat kedaerah terserap pada pemenuhan belanja aparatur, selebihnya diperuntukan pada belanja aparatur/pegawai. Besarnya prosentase belanja pegawai dan belanja publik jika diasumsikan menggunakan konsep alokasi anggaran sebagaimana arahan Kementerian Keuangan yang menyatakan minimal pemanfaatan anggaran 70% dialokasikan untuk belanja publik dan 30% untuk belanja aparatur atau 60% untuk publik dan 40% untuk belanja aparatur, maka realisasi

dana transfer dalam struktur belanja APBD Kabupaten Gorontalo Utara belum secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel diterapkan, dalam arti realisasi belanja publik selama 5 (lima) tahun dibawah angka 30%. Artinya selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir APBD Kabupaten Gorontalo Utara cenderung masih terfokus pada pemenuhan pertambahan nilai asset pemerintah daerah, serta pemenuhan kebutuhan anggaran aparatur dalam peningkatan dan perbaikan sisitim pelayanan publik, yang selama ini menjadi harapan dan penilaian publik/masyarakat selaku penerima layanan serta pemenuhan kreteria penilaian layanan publik oleh kementerian. Sebagai akibat proporsi alokasi anggaran yang masih lebih berorientasi pada kebutuhan belanja pegawai jika dibandingkan dengan belanja publik yang masih relatif kecil terkesan sangat lamban dalam pencapaian target-target pembangunan serta pemenuhan kesejahteraan masyarakat didaerah, yang kemudian berpengaruh pada penilaian tatakelola kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara yang selama ini dievaluasi dan dirilis setiap tahunnya oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur, Reformasi dan Birokrasi (MENPAN Dan RB R.I) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK. R.I). perwakilan pusat di provinsi Gorontalo.

Terdapat dua instrument yang digunakan dalam minilai kinerja tatakelola keuangan daerah, *pertama* adalah penyampaian dokumen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), oleh Bupati/Wakil Bupati sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD kepada DPRD, dimana dokumen tersebut memuat keluaran (*output*) dari sebuah proses akuntansi keuangan Pemda, yang diawali dengan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan (LHP), dimana BPK berhak menyatakan pendapat atau opini penilaian terhadap LKPD yang telah diaudit.

Kemudian yang *kedua* penilanan dokumen Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN-RB), terkait dengan penilaian kinerja di beberapa aspek diantaranya, a).Penilaian perumusan dan penetapan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik; serta b).Pelaksanaan supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan khususnya penilaian penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Kedua institusi pemerintah tersebut walaupun berbeda pada objek pemeriksaan, dan evaluasi kinerja pengelolaan anggaran, akan tetapi sama-sama melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan khususnya pada tatakelola keuangan daerah. Perbedaan penilaian tatakelola anggaran antara MENPAN dan RB serta BPK R.I sebagaimana yang di ungkap oleh mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Yuddy Chrisnand yang dikutip pada media online (ANTARA News) terbit pada tanggal 19 Januari 2016 mengungkapkan bahwa:

“Opini laporan keuangan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap instansi pemerintah bukanlah sebuah prestasi.” Prestasinya adalah di kinerja (instansi pemerintah). Jadi BPK juga harus memperbesar porsi pemeriksaannya dengan audit kinerja, tidak hanya audit laporan keuangan, kata Yuddy dalam Sarasehan Refleksi 69 Tahun BPK di Jakarta” Opini WTP merupakan opini terbaik yang diberikan BPK kepada instansi pemerintah pusat, daerah dan BUMN sebagai entitas pengelola keuangan negara. Meskipun opini terbaik, ujar Yuddy, perolehan WTP itu bukanlah prestasi, melainkan kewajiban. Sehingga, perolehan WTP tidak perlu dibanggakan secara berlebihan. Justru, kata dia, instansi pemerintah dan BPK, perlu mengubah paradigma mengenai pemeriksaan laporan keuangan negara, dari yang hanya mengejar status WTP, menjadi kualitas laporan keuangan berdasarkan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, seperti penilaian dari indikator penurunan angka kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan ekonomi. "Sudah bukan saatnya lagi hanya mengejar status opini, Maka dari itu, Yuddy meminta BPK untuk memperbesar alokasi anggaran dan tenaga auditor untuk pemeriksaan kinerja, bukan hanya bertumpu pada pemeriksaan laporan keuangan”.

Berdasarkan pendapat/opini diatas, berikut ditampilkan data Laporan Hasil pemeriksaan (LHP), terhadap penilaian kinerja tatakelola anggaran meliputi dana transfer pemerintah pusat ke daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara dan Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Gorontalo meliputi, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana dekonsentrasi, dana tugas perbantuan (TP) dan dana lainnya dalam struktur APBD yang dirilis oleh BPK, RI perwakilan Gorontalo, serta data Penilaian LKIP yang dirilis oleh Menpan dan RB selama priode 5 (lima) tahun sebagaimana tabel 1.2 sebagai berikut:

Tabel.1.2. Iktisar Hasil Pemeriksaan Smester (IHPS) atas Kinerja Anggaran Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Kabupaten/Kota Tahun 2010-2018

Entitas Pemerintah Daerah	Opini Tahun 2010	Opini Tahun 2011	Opini Tahun 2012	Opini Tahun 2013	Opini Tahun 2014	Opini Tahun 2015	Opini Tahun 2016	Opini Tahun 2017	Opini Tahun 2018
Prov. Gorontalo	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
Kab. Boalemo	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WDP	WDP	WTP
Kab. Bonbol	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
Kab. Gorontalo	WTP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
Kab. Gorut	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WDP	WDP	WTP
Kab. Pohuwato	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
Kota Gorontalo	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP

Sumber Data: BPK RI. Iktisar Hasil Pemeriksaan Smester (IHPS) Tahun 2010-2016

Tabel.1.2 diatas menunjukkan bahwa sejak tahun 2010-2013, Kabupaten Gorontalo Utara memperoleh predikat penilaian Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Kemudian ditahun 2014-2015 predikat penilaian BPK. RI mengalami peningkatan predikat opini dari WDP menjadi predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), kemudian ditahun 2016 mengalami penurunan status dari WTP ke WDP, dan ditahun 2017-2018 memperoleh predikat WTP. Pada dasarnya Pemberian atau penilaian opini terhadap laporan keuangan yang disusun oleh kementerian/lembaga dan

pemerintah daerah merupakan media akuntabilitas keuangan yang disajikan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dimana bentuk pertanggungjawaban penyajian tersebut merupakan salah satu bentuk apresiasi dari sebuah Lembaga Negara (BPK) yang diberikan otoritas oleh negara dalam pemeriksaan laporan keuangan. Begitu pula dari sisi penilaian akuntabilitas yang dirilis oleh Kementerian PAN Dan RB terhadap capaian atas kinerja penyelenggaraan akuntabilitas pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi. Berikut ditampilkan data penilaian akuntabilitas Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara sejak tahun 2012-2018 yang dirilis oleh MENPAN dan RB sebagaimana tabel 1.3 sebagai berikut:

Tabel.1.3. Rilis Penilaian Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2014-2018

Tahun	Kategori	Nilai Angka	Interpretasi
2014	CC	52,41	Cukup
2015	CC	53,43	Baik Dengan Catatan
2016	B	60,53	Baik Dengan Catatan
2017	B	62.82	Baik Dengan Catatan
2018	B	64.31	Baik Dengan Catatan
2019	B	64.43	Baik Dengan Catatan

Sumber Data: Kementerian PAN dan RB, BPKP Prov. Gorontalo Tahun 2016

Tabel 1.3 diatas menunjukkan bahwa kinerja akuntabilitas Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara priode 5 (lima) tahun terakhir 2014-2018 menurut peneliti perlu ditingkatkan, seperti halnya di tahun 2014 dimana nilai akuntabilitas hanya sebesar 52,41%, dengan kategori predikat penilaian CC. Begitu pula ditahun 2015 sedikit mengalami peningkatan sebesar 53,43%, serta ditahun 2016 sebesar 60,53, dan ditahun 2017 sebesar 62.82%, dengan kategori penilaian “B”. Idelanya untuk mencapai predikat dengan kategori penilaian “A” sebagaimana yang diharapkan sangat jauh dari harapan. Ada banyak hal yang harus dibenahi oleh setiap pemerintah daerah termasuk diKabupaten Gorontalo Utara sebagaimana rekomendasi perbaikan-perbaikan data

kinerja yang telah dijelaskan diatas agar lebih berorientasi pada *Outcome* dan bukan berorientasi pada *Output*. Lain halnya dengan penilaian kinerja pengelolaan anggaran oleh BPK dimana instrument penilaian menggunakan kategori dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) (*unqualified opinion*), Wajar Dengan Pengecualian (WDP) (*qualified opinion*), Tidak Wajar (TW) (*adversed opinion*) dan tidak menyatakan pendapat (*disclaimer of opinion*). Sedangkan untuk kategori penilaian kinerja instansi pemerintah mengacu pada peraturan Menpan Nomor 53 Tahun 2014 sebagaimana tabel 1.4. sebagai berikut:

Tabel.1.4. Kategori Penilaian Kinerja Instansi Pemerintah Kementerian Lembaga dan Provinsi dan Kabupaten/Kota

No	Kategori	Nilai Angka	Interpretasi
1	AA	>90-100	Sangat Memuaskan
2	A	>80-90	Memuaskan
3	BB	>70-80	Sangat Baik
4	B	>60-70	Baik
5	CC	>50-60	Cukup
6	C	>30-50	Kurang
7	D	0-30	Sangat Kurang

Sumber Data : Kementerian PAN dan RB, BPKP Prov. Gorontalo Tahun 2016

Ditetapkannya indikator penilaian kinerja akuntabilitas Pemerintah Daerah menjadi sebuah spirit bagi setiap pemerintah daerah agar senantiasa menyusun perencanaan dan pengelolaan dana tranfer pemerintah pusat kedaerah dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) mengharuskan berorientasi pada *outcome*, dalam arti apa yang telah direncanakan dan dijalankan berdasarkan dokumen Rencana Kerja OPD (RENJA-OPD) berdampak langsung dirasakan oleh masyarakat, sehingga upaya dalam mewujudkan pemanfaatan anggaran secara efektif, efisiensi, transparan dan akuntabel dapat terwujud. Hal ini sejalan dengan pendapat Mardiasmo (2009:108) bahwa:

“Paradikma penyusunan dan memanfaatkan anggaran daerah sebagai upaya dalam meningkatkan nilai akuntabilitas, dengan tetap memperhatikan beberapa kriteria diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik;
- b) Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (work better and cost less);
- c) Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran;
- d) Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (performance oriented) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan;
- e) Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait;
- f) Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip aspek keuangan dan aspek non keuangan (value for mone).

Gambaran umum serta urain permasalahan-permasalahan yang dijelaskan diatas menurut peneliti sangat penting serta urgen untuk dilakukan, penelitian guna mengetahui seberapa besar pengaruh dan penyebab rendahnya alokasi belanja publik jika dibandingkan dengan belanja aparatur yang setiap tahunnya terus mengalami peningkatan, yang kemudian berdampak pada pencapaian visi dan misi kepala daerah, pencapaian target dan indikator kinerja program dan kegiatan yang berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik, Peningkatan ekonomi masyarakat, dan peningkatan pembangunan infrastruktur wilayah dll. Untuk mewujudkan hal tersebut tentunya harapan masyarakat begitu besar kepada pemerintah daerah dimana, masyarakat menginginkan terciptanya sebuah Rencana Kerja yang diawali dari sebuah proses perencanaan dan penganggaran yang matang dan terintegrasi, secara holistik lintas sektor, sehingga proporsi setiap anggaran yang akan digolontorkan dalam membiayai kepentingan publik akan terarah dan tidak salah sasaran, serta mengandung prinsip-prinsip kinerja keuangan yang akuntabel, efektif dan efisien.

Pada dasarnya banyak faktor atau variabel mempengaruhi, kinerja keuangan pemerintah daerah secara spesifik selain faktor-faktor yang telah dijelaskan diatas baik

secara langsung maupun tidak langsung diantaranya menurut peneliti adalah, faktor Pengaruh Kompetensi Aparatur dalam menyusun sebuah dokumen perencanaan yang disebut dengan Dokumen Renja-OPD, dimana penyusunan Renja-OPD harus benar-benar melalui sebuah proses dan tahapan perencanaan yang matang dalam arti perencanaan yang digagas dan dirumuskan dengan memprioritaskan pada kepentingan publik dan bukan berdasarkan pada keinginan atau kepentingan di masing-masing OPD, begitu juga dari sisi pengelolaan anggaran yang berimplikasi pada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. Faktor lainnya tidak kalah pentingnya adalah faktor Komitmen organisas OPD dimana dukungan dan komitmen yang kuat, bagi para pemangku kepentingan yang ada didaerah sangat dibutuhkan baik dari level pejabat eselon II, Pimpinan OPD, pejabat eselon III penanggung jawab program dan kegiatan, pejabat eselon IV sebagai pelaksana teknis serta pimpinan dan anggota legislatif secara bersama-sama dengan eksekutif membahas dan menentukan arah dan kebijakan perencanaan dan pengelolaan anggaran yang menyetuh hajat hidup dan kesejahteraan masyarakat sebagai kunci utama keberhasilan dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan didaerah. Disamping itu faktor Pengawasan Intern memegang peran penting dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran. Hal ini merupakan upaya dalam melakukan perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah. Sejatinya Pengawasan Intern pada dasarnya bertujuan untuk menjamin agar segala bentuk pelaksanaan tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Esensinya pengawasan intren bukan untuk mencari kesalahan akan tetapi lebih kepada mengarahkan pelaksanaan aktivitas agar rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara optimal. Faktor sumberdaya manusia atau kompetensi aparatur juga memiliki peran penting dalam menyusun dan merencanakan anggaran yang

berkualitas. Namun demikian, apakah faktor atau variabel pengaruh kompetensi aparatur. dalam penyusunan Renja-OPD secara langsung berpengaruh kepada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah, atau berpengaruh tidak secara langsung, yang disebabkan masih adanya faktor atau variabel lainnya seperti Komitmen Organisasi, Pengawasan Anggaran terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara.

Dari keempat faktor atau variabel inilah yang menurut peneliti, menarik untuk dianalisis dan diteliti sehingga, perumusan dan penentuan judul yang diangkat disesuaikan dengan gambaran umum permasalahan yang terjadi diwilayah yang menjadi lokus penelitian, maka judul yang diangkat oleh peneliti adalah **“Pengaruh Komitmen Organisasi, Pengawasan Intern Terhadap Kinerja Keuangan Pemerinta Kabupaten Gorontalo Utara, dengan Kompetensi Aparatur dalam Menyusun RENJA-OPD Sebagai Variabel INTERVENING”**

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang permasalahan di atas, peneliti dapat mengidentifikasi masalah sebagai penyebab rendahnya penilaian kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara, antara lain:

1. Perencanaan dan pengelolaan anggaran Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara, belum efektif, efisiensi, transparansi dan akuntabel jika dilihat dari hasil evaluasi evaluasi dokumen LKIP yang dirilis oleh Kementerian PAN dan RB, serta Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) atas Kinerja Anggaran Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Kabupaten/Kota priode 2010-2018 BPK. RI.
2. Alokasi belanja dalam Dokumen Renja- OPD masih lebih besar diperuntukan untuk belanja aparatur jika dibandingkan dengan belanja publik.

3. Belum terintegrasinya metode penilaian antara capain kinerja akuntabilitas dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kementerian PAN & RB dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LPKD) Oleh Badan Pemeriksa Keuangan R.I, yang menyebabkan terjadinya perbedaan penilaian kinerja Akuntabilitas dan Pemberian penilaian WTP.
4. Masih Adanya egosektoral dan tidak sinerginya perencanaan yang tertuang dalam Renja-OPD, dengan dokumen RPJMD dimana pola penganggaran yang direncanaka oleh OPD masih lebih dominan mengakomodir belanja aparatur jika dibandingkan dengan belanja publik yang relatif masih rendah, serta diharapkan setiap tahunnya lebih besar jika dibandingkan dengan belanja apartur.
5. Masih rendahnya Kompetensi aparatur (pemahaman) dilevel pejabat esolon IV dan III menyusun dokumen Renja dimasing-masing OPD berdasarkan permasalahan serta isu-isu strategis daerah dan nasional
6. Belum maksimalnya Penerapan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, tranparan dan akuntabel
7. Penerapan Sistim Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP) dari sisi perencanaan dan penganggaran belum berjalan dengan baik
8. Masih rendahnya komitmen para pejabat di daerah, baik dilevel eksekutif maupun legislatif dalam hal mengalokasikan anggaran untuk kepentingan publik.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi permasalahan sebagaimana dijelaskan di atas, maka masalah utama dalam penelitian ini adalah, masih rendahnya tatakelola keuangan daerah (APBD) sehinga berpengaruh pada penilaian kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara, dimana secara empiris kinerja keuangan pemerintah

daerah dapat dilihat dari hasil evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi (PAN & RB) R.I serta hasil Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang dinilai oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) R.I. Dalam penelitian ini menurut peneliti perlu adanya batasan atau ruang lingkup penelitian sehingga tidak semua permasalahan yang teridentifikasi maupun yang belum teridentifikasi dianalisis, akan tetapi permasalahan yang memiliki keterkaitan akan dibahas dalam penelitian ini. Sebagai gambaran agar lebih fokus pada masalah utama yang diteliti dan dikaji tentunya peneliti perlu menguraikan temuan-temuan awal permasalahan yang didukung oleh data primer dan skunder yang telah disajikan diawal latar belakang diantaranya, sistim perencanaan dan penganggaran Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara yang belum sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan anggaran secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel sebagaimana yang diamankan dalam peraturan perundang-undang berlaku. Hal ini dapat dilihat dari beberapa data yang disajikan pada tabel dan grafik sebagai berikut:

- a) Data pendapatan dan prosentase peningkatan anggaran belanja daerah tahun 2014-2018 sebagaimana tabel 1.1.
- b) Data realisasi perbandingan alokasi belanja aparatur dan belanja publik dalam struktur APBD tahun 2014-2018 sebagaimana grafik 1.1
- c) Rilis data hasil penilaian laporan kinerja instansi pemerintah (LKIP) Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2014-2018 sebagaimana tabel 1.3. dan rilis data hasil penilaian LHP sebagaimana table 1.2

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Apakah terdapat pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD?
3. Apakah terdapat pengaruh pengawasan Intern terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara.?
4. Apakah terdapat pengaruh Pengawasan Intern terhadap Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD. ?
5. Apakah terdapat pengaruh Kompetensi Aparatur Dalam Menyusun Renja-OPD terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara. ?
6. Apakah terdapat pengaruh Komitmen organisasi, terhadap Pengawasan Intern
7. Apakah terdapat pengaruh, Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD sebagai Intervening variabel, memediator Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara ?
8. Apakah terdapat pengaruh, Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD sebagai Intervening variabel, memediator Pengawasan Intern terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara ?

E. Kegunaan Penelitian

1.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tentang :

1. Pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD?
3. Pengaruh pengawasan Intern terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara. ?
4. Pengaruh Pengawasan Intern terhadap Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD. ?
5. Pengaruh Kompetensi Aparatur Dalam Menyusun Renja–OPD terhadap Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara.?
6. Pengaruh Komitmen organisasi, terhadap Pengawasan Intern
7. Pengaruh, Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD sebagai Intervening variabel, memediator Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara ?
8. Apakah Pengaruh, Kompetensi Aparatur dalam menyusun Renja-RKA OPD sebagai Intervening variabel, memediator Pengawasan Intern terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara ?

1.2. Manfaat Penelitian

1) Manfaat Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran positif terhadap pengembangan teori yang berkaitan dengan penelitian kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah, serta dapat memperkaya khasanah pengambilan kebijakan mengenai pengelolaan anggaran yang diawali dari proses

dan mekanisme perencanaan anggaran sebagai upaya meningkatkan kinerja keuangan daerah di Kabupaten Gorontalo Utara

2) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan dapat berguna bagi Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara sebagai bahan informasi, masukan (input) dan komparasi dalam mengimplementasikan pengelolaan keuangan daerah yang diawali dari sebuah proses dan mekanisme perencanaan Keuangan Daerah, di Kabupaten Gorontalo Utara, serta menentukan arah dan kebijakan perencanaan pembangunan kedepan berdasarkan Visi dan Misi Kepala Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Dokumen RPJMD Kabupaten Gorontalo Utara.