

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pelaksanaan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah berakibat pada perubahan serta paradigma baru dalam pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang dilimpahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah mendorong terjadinya desentralisasi agar pemerintah daerah bisa mengatur dirinya sendiri secara otonom.

Dalam konteks otonomi daerah, desentralisasi dimaksudkan agar daerah lebih mampu mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah dan sumber dayanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Dengan adanya desentralisasi pengelolaan pemerintah daerah dan tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas, memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Sistem ini diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis,

efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat.

Organisasi sektor publik sering berhadapan dengan kurangnya pengukuran *output* yang sesuai, sehingga pengukuran efektivitas didasarkan pada *input* yang digunakan. Padahal pengeluaran yang dialokasikan pada anggaran tertentu sangat penting, sebab tidak hanya alokasi tersebut menunjukkan berapa jumlah dana maksimum yang dapat dikeluarkan untuk kegiatan ini, melainkan juga alokasi tersebut memberikan indikasi mengenai berapa level tingkat dari pemberian jasa. Selanjutnya pengendalian dapat dilaksanakan dengan membandingkan antara hasil menurut anggaran dengan hasil yang sebenarnya, untuk memastikan bahwa pengeluaran tidak melampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan dapat tercapai. Ini adalah tahap pengendalian dan pengukuran.

Proses pengendalian memastikan bahwa perusahaan sedang mencapai apa yang telah ditetapkan untuk dicapai. 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. Menurut Cristiana, dkk (2001: 15), pengendalian merupakan suatu kegiatan yang diperlukan untuk mengusahakan agar tujuan, rencana, kebijakan, dan standar yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan baik semaksimal mungkin. Pengendalian harus dilakukan terus-menerus sepanjang periode (misal setiap bulan) dan bukan hanya pada akhir periode saja. Penilaian pada akhir periode saja akan menyebabkan keterlambatan untuk melakukan perbaikan.

Jones dan Pendlebury (2000:55) menjelaskan bahwa anggaran menyediakan hubungan penting antara perencanaan dan pengendalian. Peran perencanaan dinyatakan dalam bentuk input yang diperlukan untuk menjalankan aktivitas yang direncanakan. Peran pengendalian dilakukan dengan mempersiapkan anggaran dengan suatu cara yang memperlihatkan secara jelas masukan dan sumber daya yang dialokasikan kepada individu atau departemen untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Pengendalian dapat dilakukan dengan membandingkan hasil yang dianggarkan dengan hasil yang diperoleh untuk menjamin bahwa tingkat pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan tercapai.

Sedangkan Maddox dalam Asmoko (2006:55) menjelaskan bahwa pengendalian adalah suatu proses dimana manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan keuangan andal, kebijakan, hukum, dan peraturan yang relevan diikuti.

Dengan definisi-definisi diatas diketahui bahwa pengendalian merupakan hal penting dalam pencapaian tujuan organisasi yaitu terlaksananya program kerja yang sudah dianggarkan sesuai dengan kinerja yang telah dihasilkan melalui sumber daya, metode dan strategi maupun sistem pengendalian. Sumber daya disini dapat berupa anggaran dan kompetensi pegawai sedangkan metode dan strategi yaitu penganggaran berbasis kinerja, oleh sebab itu pengendalian berhubungan dengan penganggaran berbasis kinerja dan kompetensi pegawai.

Efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran

dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (Mardiasmo, 2005:60).

Efektivitas pengendalian keuangan seringkali dibatasi oleh adanya keterbatasan manusia dalam pengambilan keputusan. Suatu keputusan diambil oleh manajemen pada umumnya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang ada pada saat itu, antara lain informasi yang tersedia, keterbatasan waktu dan beberapa variabel lain baik internal maupun eksternal. Dalam kenyataannya sering dijumpai bahwa beberapa keputusan yang diambil secara demikian memberikan hasil yang kurang efektif dibandingkan dengan apa yang diharapkan. Keterbatasan ini merupakan keterbatasan ilmiah yang dihadapi oleh manajemen.

Sebagai alat pengendalian, anggaran sektor publik berfungsi sebagai instrumen yang dapat mengendalikan terjadinya pemborosan-pemborosan pengeluaran. Berdasarkan anggaran yang diajukan, pemerintah menyajikan rencana detail tentang semua penerimaan dan pengeluaran yang harus dipertanggungjawabkan kepada publik. Syakhroza dalam Asmoko (2005: 74) mengatakan pencapaian target anggaran memainkan peranan penting karena anggaran menggambarkan standar efektivitas dan efisiensi. Anggaran menggambarkan standar efektivitas karena memuat suatu set keluaran yang diinginkan dan standar efisiensi karena anggaran memerinci masukan yang diperlukan untuk menghasilkan keluaran yang diinginkan. Dengan demikian, efektivitas pengendalian keuangan dalam penganggaran adalah dicapainya realisasi pengeluaran anggaran yang sesuai dengan rencananya.

Salah satu masalah penting dalam pengelolaan keuangan pemerintah tersebut adalah anggaran. Anggaran merupakan suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif, umumnya dalam bentuk satuan uang, untuk jangka waktu tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter, maka anggaran sering kali disebut juga dengan rencana keuangan. Dalam anggaran, satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan.

Menurut Mahsun, dkk (2007:86), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas. Selain itu, penganggaran merupakan aktivitas pemerintah yang penting dan universal. Setiap pemerintah harus menjalankan fungsi penganggaran dalam melakukan aktivitas dan membelanjakan pendapatan. Anggaran merupakan suatu teknik dalam suatu sistem, sehingga keberhasilannya tergantung pada kerjasama dalam sistem tersebut.

Menurut Mardiasmo (2005:62), 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. Anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Pengertian anggaran menurut John F. Due, 1975 (Baswir, 1999:85), secara terinci memberikan pengertian bahwa anggaran merupakan suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi dimasa yang lalu. Berdasarkan pengertian tersebut, maka melalui anggaran tidak hanya dapat diketahui besarnya rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan, akan tetapi juga dapat diketahui mengenai penerimaan dan pengeluaran yang sungguh-sungguh yang terjadi di masa lalu.

Anggaran kinerja adalah perencanaan kinerja tahunan secara terintegrasi yang menunjukkan hubungan antara tingkat pendanaan program dan hasil yang diinginkan dari program tersebut. Menurut Bastian (2009:52) anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Menurut Asmoko (2006:78), penganggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumber daya didasarkan pada pencapaian *outcome* yang dapat diukur secara spesifik. *Outcome* didefinisikan melalui proses perencanaan strategis yang mempertimbangkan isu kritis yang dihadapi lembaga, kapabilitas lembaga dan masukan dari *stakeholder*. Mahsun (2007:79), sistem anggaran kinerja merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja

(ekonomi, efisiensi, dan efektivitas) sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Kompetensi sangat mempengaruhi dalam menentukan suatu program kerja yang akan dilakukan berdasarkan anggaran berbasis kinerja, apakah pegawai tersebut memahami nilai-nilai yang terkandung dalam kebutuhan organisasi dalam mencapai tujuan organisasi yaitu pelayanan prima terhadap masyarakat. Berdasarkan Surat Keputusan Mendiknas No. 045/U/2002. tentang Kurikulum Inti Perguruan Tinggi mengemukakan “Kompetensi adalah seperangkat tindakan cerdas, penuh tanggungjawab yang dimiliki seseorang sebagai syarat untuk dianggap mampu oleh masyarakat dalam melaksanakan tugas-tugas di bidang pekerjaan tertentu”.

Moehariono (2012:74) menjelaskan bahwa salah satu faktor yang paling penting dan mampu menentukan keberhasilan atau kegagalan organisasi adalah faktor sumber daya manusia atau disebut SDM. Oleh karena itu kompetensi suatu organisasi tidak terlepas dari kompetensi individu dalam organisasi tersebut.

Gordon dalam Mulyasa (2002:38) menjelaskan bahwa konsep kompetensi terkandung beberapa hal, yaitu: Pengetahuan (*knowledge*) adalah kesadaran dalam bidang kognitif, misalnya seorang pegawai yang telah mengetahui cara-cara mengidentifikasi kebutuhan dalam instansinya dan bagaimana mereka melakukan dan menerapkan dalam menunjang tugasnya yang sesuai dengan kebutuhan organisasinya; Pemahaman (*understanding*) adalah kedalaman kognitif dan afektif yang dimiliki oleh individu, misalnya seorang pegawai yang melaksanakan pekerjaan, minimal harus mempunyai pemahaman yang baik tentang

karakteristik dan kondisi pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya, agar dapat dimanfaatkan seefisien mungkin dan pada akhirnya bermuara kepada penghematan anggaran dalam instansinya; Kemampuan (*skill*) adalah sesuatu yang dimiliki oleh individu untuk melakukan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepadanya, misalnya kemampuan seorang pegawai dalam memilih perangkat yang diperlukan dalam menunjang dan mempermudah kelancaran tugasnya yang berimbas kepada ikut termotivasinya teman sekerja; Nilai (*value*) adalah suatu standar perilaku yang telah diyakini dan secara psikologis telah menyatu dalam diri pegawai yang bersangkutan, misalnya standar perilaku yang berlaku dalam instansi (kejujuran, keterbukaan, demokratis, dll); Sikap (*attitude*) adalah perasan senang, tidak senang, suka, tidak suka atau reaksi terhadap suatu rangsangan yang datang dari luar, misalnya reaksi pegawai terhadap terjadinya krisis ekonomi yang sampai saat ini belum terselesaikan, perasaan terhadap kenaikan upah/gaji yang diterima dan sebagainya.

Upaya untuk menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja perlu didukung dengan adanya kompetensi pegawai yang handal. Kompetensi pegawai diperlukan untuk melaksanakan proses penganggaran dalam upaya peningkatan kualitas organisasi, efisiensi penganggaran, optimalisasi penggunaan sumber daya, evaluasi program dan pemantauan kinerja, serta pelaporan. Sesuai dengan pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004, secara umum, seluruh kabupaten/kota yang berada pada wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dituntut untuk menyusun anggaran berbasis kinerja. Kewajiban ini juga harus dilakukan oleh Kabupaten Pesisir Selatan. Setiap tahun anggaran berbasis kinerja ini disusun oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dimana

anggaran tersebut akan menjelaskan program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh masing-masing SKPD pada tahun berjalan. Sukses dan tidaknya suatu program dan kegiatan itu salah satunya tergantung pada anggaran yang ada.

Namun di lapangan, pada akhir tahun anggaran ditemukan adanya sisa anggaran pada laporan keuangan Kabupaten Pesisir Selatan. Adanya sisa anggaran ini disebabkan karena kurangnya daya serap dari masing-masing SKPD untuk memanfaatkan dan menjalankan kegiatan dan program yang telah direncanakan sebelumnya, seperti yang terlihat pada Tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1
Daya Serap Belanja pada Laporan Realisasi Anggaran
Kab. Pesisir Selatan

Uraian Belanja	Anggaran Setelah Perubahan	Realisasi	Lebih/(kurang)	%
Belanja Operasi	674.544.725.912	655.570.598.192	(18.974.127.720)	97.19
Belanja Modal	172.271.048.613	130.156.648.921	(42.114.399.692)	75.55
Belanja tak terduga	3.509.750.000	3.344.735.000	(165.015.000)	95.30
Jumlah	850.325.524.525	789.071.982.113	(61.253.542.412)	92.80

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran, 2011

Dengan kurangnya daya serap ini mengakibatkan kurangnya efektivitas pengendalian keuangan pada pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Untuk itu PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) pada masing-masing SKPD berusaha keras agar melaksanakan anggaran yang telah direncanakan sebelumnya agar daya serap anggaran bisa dilakukan semaksimal mungkin sehingga efektivitas dari pengendalian keuangan pada pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan dapat dilakukan dengan baik.

Agar anggaran berbasis kinerja ini lebih efektif dan efisien, maka dalam penyusunannya diperlukan tenaga yang mempunyai kompetensi di bidangnya. Di Kabupaten Pesisir Selatan, yang menyusun anggaran berbasis kinerja adalah Pejabat Eselon IV sekaligus sebagai Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Para PPTK di masing-masing SKPD di Kabupaten Pesisir Selatan memiliki kompetensi yang berbeda-beda. Dengan adanya perbedaan kompetensi inilah yang menimbulkan sisa anggaran pada masing-masing SKPD. Jika setiap PPTK mempunyai kompetensi yang memadai maka sisa anggaran bisa diminimalisir. Sehingga daya serap anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan bisa maksimal.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai konsep efektivitas pengendalian keuangan terhadap penganggaran berbasis kinerja dan kompetensi di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Penelitian ini adalah replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Rahmatulloh (2010) tentang pengaruh penganggaran berbasis kinerja dan kompetensi terhadap efektivitas pengendalian keuangan di lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Bogor. Hasil penelitian menyimpulkan ada pengaruh penganggaran berbasis kinerja dan kompetensi terhadap efektivitas pengendalian keuangan di lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Bogor. Perbedaan penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian sebelumnya adalah sampel, objek dan waktu penelitian. Dimana pada penelitian ini yang dijadikan sampel adalah seluruh SKPD di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan pada tahun 2014.

Dari latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul ***“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Kompetensi Pegawai terhadap Efektivitas Pengendalian Keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan”***

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian yang penulis kemukakan diatas, ada beberapa permasalahan yang dapat penulis angkat dalam penelitian ini, diantaranya adalah:

1. Bagaimana pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap efektivitas pengendalian keuangan di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan?
2. Bagaimana pengaruh kompetensi pegawai terhadap efektivitas pengendalian keuangan di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis kemukakan diatas, maka diantara tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap efektivitas pengendalian keuangan di pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh kompetensi pegawai terhadap efektivitas pengendalian keuangan di pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat dalam bidang akademik yaitu diharapkan hasil penelitian ini dapat memperkaya khasanah keilmuan mengenai bagaimana menyusun anggaran yang efektif dan sesuai dengan fungsi dari penganggaran berbasis kinerja dan kompetensi dalam efektivitas pengendalian keuangan, dan dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan bagi penelitian yang sama dimasa yang akan datang
2. Manfaat dalam dunia praktis, yaitu diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi berupa pemikiran dalam rangka penyusunan anggaran yang efektif dan sesuai atau mengakomodir fungsi penganggaran berbasis kinerja dan kompetensi dalam efektivitas pengendalian keuangan di pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan

