

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan suatu proses politik. Dalam hal ini, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Dahulu penganggaran dilakukan dengan sistem top-down, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan system ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (overloaded). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran.

Bertolak dari kondisi ini, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*). Melalui sistem ini, bawahan/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut.

Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut dengan Rancangan Kerja Anggaran (RKA). RKA ini menggambarkan kerangka logis hubungan antara kebijakan anggaran (arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD) dengan operasional anggaran (program dan kegiatan anggaran) di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan unit kerja yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. RKA memuat juga standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya sebagai instrumen pokok dalam anggaran kinerja. RKA merupakan dokumen pengganti dokumen daftar usulan kegiatan dan daftar usulan proyek yang selama ini digunakan dalam penyusunan rancangan APBD dengan sistem lama. Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat.

Hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta tidak berhubungan dengan pengalokasian dana dari masyarakat. Pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran

tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis, 1979)

Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Selanjutnya, hal ini akan menurunkan perbedaan antara anggaran yang disusun dengan estimasi terbaik bagi organisasi. Penelitian Locke dalam Kenis (1979) menunjukkan hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja SKPD menunjukkan hasil yang signifikan. Demikian juga, penelitian Darma (2004) mendukung adanya hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja dalam konteks pemerintah daerah. Hal ini didukung penelitian Abdullah (2004) yang mengatakan terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun sebaliknya, penelitian Adoe (2002) yang dikutip oleh Bangun (2009) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja SKPD. Berdasarkan data yang diperoleh dari [HTTP://www.gorontalo.go.id/indeks/tanggapanresmipemda](http://www.gorontalo.go.id/indeks/tanggapanresmipemda) Gorontalo, ada seseorang yang tidak jelas identitasnya mempertanyakan penjualan eks. RS Aloe Saboe. Dimana hasil penjualan asset yang masuk ke kas daerah dan seharusnya anggaran tersebut digunakan untuk pembangunan namun pada kenyataannya asil penjualan tersebut digunakan untuk membayar gaji 13 PNS di Lingkungan PEMKOT Gorontalo pada tahun 2009 dan masih dalam proses penyelidikan dari KPK RI. Hal tersebut berarti masalah ketepatan sasaran anggaran di pemerintah kota Gorontalo perlu dikaji lagi.

Fenomena di atas merupakan ide yang mendasari dilakukannya penelitian kembali tentang Pengaruh kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja SKPD. Untuk mengkonfirmasi ketidakkonsistenan Pengaruh kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja SKPD, maka dilakukan pengamatan dan penelitian kembali dengan judul Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparat di Pemerintahan Kota Gorontalo (studi pada 12 SKPD di Kota Gorontalo)

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Lemahnya perencanaan anggaran akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* dan *overfinancing*, yang dapat mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektifitas unit kerja pemerintah daerah.
2. Adanya kasus ketidak tepatan sasaran anggaran dimana anggaran yang seharusnya digunakan untuk pembangunan namun pada kenyataanya digunakan untuk membayar gaji 13 PNS di Lingkungan PEMKOT Gorontalo pada tahun 2009.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan fenomena teoritis dan praktis sebagaimana diuraikan pada latar belakang masalah di muka, maka dirumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat perangkat daerah di Pemerintahan Kota Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dilakukan penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparat perangkat daerah di Pemerintahan Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Peneliti

Sebagai bahan masukan bagi penulis menambah khasanah ilmu pengetahuan dan mengembangkan wawasan dalam bidang akuntansi manajemen dan keuangan daerah khususnya tentang kejelasan sasaran anggaran dan implikasikan terhadap kinerja aparat perangkat daerah.

2. Bagi Pemerintah Kota Gorontalo

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo didalam menyikapi fenomena yang berkembang sehubungan dengan partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan kinerja aparat perangkat daerah.

3. Peneliti Lanjutan

Sebagai bahan masukan penelitian bagi peneliti – peneliti lain didalam mengembangkan dan memperluas penelitian