

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mendorong peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien. Kedekatan organisasi pemerintah pada level daerah diharapkan lebih mampu menerima aspirasi riil masyarakat tentang pelayanan apa yang dibutuhkan. Oleh karena itu, diharapkan ada input yang diperoleh dalam rangka perencanaan pembangunan sehingga tidak ada kesenjangan antara perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah baik program dan anggaran dengan kebutuhan riil masyarakat.

Proses perencanaan pembangunan daerah perlu diimbangi oleh ketersediaan beberapa hal seperti kapasitas aparatur pemerintah, sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber dana. Berkaitan dengan hal ini, maka untuk mengukur tingkat pencapaian atas rencana yang ditetapkan dengan sasaran yang ingin dicapai perlu dilakukan evaluasi atas kinerja. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, berdampak pada perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah dan hubungan keuangan sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya yang ditetapkan.

Anggaran merupakan salah 1 elemen penting dalam perencanaan agar dapat melakukan pengendalian terhadap pencapaian tujuan organisasi dalam hal ini pemerintah daerah.

Anggaran dibutuhkan oleh sebuah organisasi untuk menerjemahkan keseluruhan strategi ke dalam rencana dan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Selanjutnya, mengingat pentingnya fungsi anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian dalam organisasi maka proses penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi anggaran perlu dilakukan agar dapat disesuaikan dengan tujuan anggaran.

Pemerintah Daerah Kota Gorontalo merupakan salah satu organisasi sektor publik yang menjalankan otonomi daerah sesuai aturan dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, merupakan komitmen pemerintah dalam rangka pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan serta harkat dan martabat masyarakat Kota Gorontalo. Hal tersebut dapat diwujudkan bila satuan perangkat kerja daerah (SKPD) seperti BAPPEDA dalam menjalankan fungsinya dengan baik dan mengedepankan prinsip-prinsip pembangunan yang bermasyarakat.

Kebijakan pembangunan Pemerintah Kota Gorontalo diarahkan pada sektor pendidikan, sektor kesehatan, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan pembangunan, dituntut proses perencanaan program dan anggaran yang baik serta didukung oleh kualitas kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari ketersediaan dana yang memadai, sehingga diharapkan terciptanya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan pemerintah daerah secara akuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan

akuntabilitas terhadap masyarakat. Anggaran merupakan elemen penting dalam tata kelola pemerintahan karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi. Namun demikian, pelaksanaan anggaran dengan kinerja belum tentu sesuai yang diharapkan dalam pencapaian tujuan.

Prinsipnya, perencanaan anggaran memiliki beberapa karakteristik sasaran anggaran. Pandangan Kenis (1979) karakteristik sasaran anggaran yaitu partisipasi anggaran (*budgetary participation*), kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), umpan balik anggaran (*budgetary feedback*), evaluasi anggaran (*budgetary evaluation*) dan kesulitan sasaran anggaran (*budget goal difficulty*). Karakteristik sasaran anggaran dapat berpengaruh terhadap sikap yang terkait dengan pekerjaan dan sikap yang terkait dengan anggaran. Selanjutnya, anggaran bukan hanya rencana keuangan yang menentukan tujuan biaya dan pendapatan bagi pusat-pusat tanggung jawab di perusahaan bisnis, namun juga sarana untuk kontrol, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja, dan motivasi. Pengetahuan mengenai tujuan yang telah dianggarkan dan informasi mengenai tingkat dimana tujuan tersebut telah tercapai memberikan dasar bagi para manajer untuk mengukur efisiensi, mengidentifikasi masalah, dan mengontrol biaya. Dalam hal waktu dan besarnya, koordinasi berbagai aktivitas fungsional juga dicapai melalui proses pembuatan dan penerapan anggaran. Dalam konteks ini, anggaran menunjukkan bagian penting dari sistem motivasi organisasi yang dirancang untuk memperbaiki sikap dan kinerja keuangan daerah. Seluruh aspek ini menunjukkan bahwa potensi anggaran mungkin menjadi alat keuangan yang bermanfaat. Meski demikian, anggaran yang diterapkan secara tidak tepat bisa menyebabkan perilaku disfungsional dan sikap negatif diantara anggota organisasi.

Reformasi pengelolaan keuangan daerah dengan terbitnya Undang-Undang No. 17 tahun 2003 dan UU No.1 Tahun 2003 serta UU No. 15 tahun 2004 mengisyaratkan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap perencanaan dan penganggaran di daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dikelola berdasarkan prestasi kerja/anggaran kinerja, yang berarti program kerja dan kegiatan yang dilaksanakan dengan menggunakan APBD harus dirumuskan secara jelas dan terukur, apa output dan outcomenya. Sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Menurut Kenis (1979) adanya tujuan anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target anggaran. Selanjutnya, target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran atau tujuan yang ingin dicapai organisasi sehingga dapat memberikan suatu tingkat kepuasan. Dengan demikian karakteristik sasaran anggaran dapat berimplikasi pada kinerja keuangan pemerintah daerah yang berpartisipasi baik dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran sesuai Kebijakan Umum APBD.

Mendukung hal tersebut, peneliti mengutip hasil penelitian yang berhubungan dengan karakteristik dan kinerja keuangan, seperti penelitian yang dilakukan oleh Wahyuni (2009) yang menfokuskan pada karakteristik anggaran dan pengaruhnya terhadap kinerja manajerial, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari beberapa indikator yang dianalisis seperti (partisipasi penyusunan anggaran), *budget goal clarity* (kejelasan sasaran anggaran), *budget goal difficulty* (kesulitan sasaran anggaran), *budgetary feedback* (umpan balik anggaran) dan *budgetary evaluation* (evaluasi anggaran) masing-masing memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Kinerja.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Made dan Abdul Halim (2006:20) yang meneliti tentang karakteristik penyusunan anggaran dan pengaruhnya terhadap efektivitas

pelaksanaannya, menunjukkan bahwa pelaksanaan anggaran dipengaruhi oleh perubahan partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan tingkat kesulitan anggaran. Dari hasil penelitian tersebut, dapat dikatakan bahwa karakteristik anggaran memegang peranan penting dalam proses pelaksanaan anggaran. Disamping itu, pengaruh pelaksanaan anggaran sebagaimana penelitian tersebut mengindikasikan adanya pengaruh pada kinerja keuangan.

Selanjutnya, mengutip hasil penelitian Azhar (2008:24) bahwa kinerja keuangan sebelum dan sesudah otonomi daerah tidak mengalami perbedaan yang signifikan, hal ini diukur melalui desentralisasi fiskal, upaya fiskal, dan tingkat kemampuan pembiayaan memiliki perbedaan-perbedaan namun untuk tingkat efisiensi penggunaan anggaran tidak memiliki perbedaan yang signifikan.

Dari beberapa penelitian tersebut, tentunya menjadi acuan peneliti untuk melihat dan menguji karakteristik anggaran dengan kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan sebagaimana ditulis oleh Mardiasmo (2002:45), bahwa indikator kinerja keuangan meliputi penyimpangan antara realisasi anggaran dengan target yang ditetapkan dalam APBD, efisiensi biaya, efektivitas program serta pemerataan dan keadilan. Dengan demikian, kinerja keuangan sangat peka terhadap karakteristik anggaran sebagaimana telah disebutkan di atas.

Mengacu pada hasil pengamatan dan observasi yang dilakukan peneliti, bahwa yang terjadi di pemerintah daerah di Kota Gorontalo terkait proses penganggaran yang mengakibatkan beberapa kebijakan pembangunan. Karena kinerja keuangan tidak berjalan maksimal, dan adanya pergeseran pos anggaran pada setiap kegiatan yang ada pada lingkungan SKPD. Fakta tersebut, menggambarkan kondisi pengelolaan anggaran yang ada di Pemerintah Kota Gorontalo secara umum. Khusus di BAPPEDA Kota Gorontalo sebagai lembaga yang perencana, cukup

merasakan kondisi tersebut, hal ini didasarkan dari data-data keuangan yang belum memenuhi target capaian pekerjaan, sehingga terjadi pergeseran anggaran pada setiap kegiatan.

Sekilas gambaran tentang peran BAPPEDA sebagai lembaga yang merencanakan semua anggaran daerah, pada prinsipnya program-program yang direncanakan melalui BAPPEDA berdasarkan masukan dari SKPD dalam bentuk usulan program, yang kemudian diajukan ke lembaga legislatif untuk mendapat persetujuan terhadap pos-pos anggaran yang telah dibuat oleh SKPD. Pada tahap ini, maka peran BAPPEDA sebagai perencana dan dapat pula bertindak sebagai pengontrol semua program pada tingkatan SKPD. Pada posisi ini, terlihat bahwa ada kecenderungan pengelolaan keuangan yang tidak maksimal, karena memungkinkan setiap SKPD tidak bisa memenuhi atau menganggarkan semua usulan perencanaan, sehingga ketika implementasi setiap program terjadi pergeseran anggaran. Ini dalam hemat penulis akan mempengaruhi kinerja keuangan khususnya bagian perencanaan yang ada di BAPPEDA Kota Gorontalo. Faktanya bahwa banyak program-program Pemerintah Kota Gorontalo yang terbengkalai, baik itu pembangunan drainase, jalan maupun baru-baru ini ada keluhan dari masyarakat melalui media cetak Gorontalo Pos yang terbit tanggal 10 November 2011 tentang honorarium/gaji 13 tidak dibayarkan tepat pada waktunya, ini menunjukkan kinerja keuangan yang belum berjalan sesuai harapan. Dengan demikian, apa yang menjadi titik tolak adalah karakteristik anggaran turut mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya di BAPPEDA Kota Gorontalo.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah peneliti dapat mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi, diantaranya:

1. Dalam perencanaan, karakteristik anggaran menjadi pedoman utama bagi setiap aparat, hanya saja pada tahapan pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana mestinya.
2. Berbagai masalah yang berhubungan pelaksanaan pekerjaan di lapangan, seperti tidak selesainya pekerjaan pada kurun waktu tertentu.
3. Fungsi profesionalitas dan prinsip-prinsip pelaksanaan anggaran tidak dijadikan pedoman dalam pelaksanaan program atau kebijakan, dan terkesan diabaikan.

1.3 Rumusan Masalah

Didasarkan pada latar belakang masalah serta identifikasi masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

- a) Bagaimanakah tingkat karakteristik anggaran dan kinerja keuangan di BAPPEDA Kota Gorontalo ?
- b) Seberapa besar pengaruh karakteristik anggaran (Partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kesulitan sasaran anggaran, umpan balik anggaran dan evaluasi anggaran) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di BAPPEDA Kota Gorontalo baik secara parsial ?
- c) Seberapa besar pengaruh karakteristik anggaran (Partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kesulitan sasaran anggaran, umpan balik anggaran dan evaluasi anggaran) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di BAPPEDA Kota Gorontalo baik secara simultan ?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

- a) Untuk mengetahui tingkat penerapan karakteristik anggaran dan kinerja keuangan di BAPPEDA Kota Gorontalo.
- b) Untuk mengetahui pengaruh karakteristik anggaran (Partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kesulitan sasaran anggaran, umpan balik anggaran dan evaluasi anggaran) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di BAPPEDA Kota Gorontalo baik secara simultan.
- c) Untuk mengetahui pengaruh karakteristik anggaran (Partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kesulitan sasaran anggaran, umpan balik anggaran dan evaluasi anggaran) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di BAPPEDA Kota Gorontalo baik secara parsial ?

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1.5.1 Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya mengenai karakteristik anggaran terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut bagi peneliti selanjutnya;

1.5.2 Manfaat praktis

Diharapkan dalam penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pihak yang berkepentingan, dalam hal ini pemerintah daerah Kota Gorontalo dalam perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran berhubungan dengan anggaran dan kinerja keuangan pemerintah daerah.

