

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pemerintah Daerah sebagai salah satu organisasi sektor publik setiap tahun melakukan penyusunan anggaran. Anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter (Mahsun dkk.2011 :75). Menurut Ulum (2008) dalam Kholmi dan Milayanti (2012) dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang.

Anggaran bagi sebuah organisasi sektor publik seperti pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting. Pentingnya anggaran bagi organisasi sektor publik karena beberapa alasan yakni *pertama* anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. *Kedua* anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. *Ketiga* anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap

rakyat. Dalam hal ini anggaran merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga yang ada (Syarifuddin, 2003).

Pemerintah Daerah setiap tahun menyusun anggaran dalam bentuk program kegiatan untuk pencapaian kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Anggaran untuk Pemerintah Daerah dikenal dengan sebutan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Rahayu (2007) dalam Istiyani (2009) menguraikan bahwa sebelum disahkan sebagai sebuah APBD, anggaran pemerintahan daerah terlebih dahulu melewati beberapa proses penyusunan yang relatif rumit. Berbeda dengan sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa Pemerintah menetapkan Peraturan Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang akan menjadi aturan teknis dalam proses penyusunan dan pengelolaan APBD. Hal inilah yang mendasari diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Garis besar proses penyusunan APBD berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut :

- (1) Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
- (2) Penyusunan Kebijakan Umum APBD berdasarkan RKPD;
- (3) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara;
- (4) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD);
- (5) Penyusunan Ranperda APBD;
- (6) Penetapan APBD.

Proses yang panjang ini merupakan rutinitas yang harus dilakukan oleh Pemerintahan Daerah setiap tahun anggaran. Munawar dkk. (2006) merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 menguraikan bahwa proses penyusunan APBD harus berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Dalam pelaksanaannya, sebagai bagian dari pemenuhan amanat Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Menteri Dalam Negeri setiap tahun harus mengeluarkan Pedoman Penyusunan APBD. Sebagai contoh untuk pedoman penyusunan APBD tahun 2014 Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014. Dalam Permendagri ini antara lain disebutkan bahwa penyusunan APBD memiliki prinsip yang perlu dipatuhi oleh Pemerintah Daerah yakni sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan

urusan dan kewenangannya; tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; transparan, untuk memudahkan masyarakat mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD; partisipatif, dengan melibatkan masyarakat; memperhatikan asas keadilan dan kepatutan; dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

Proses-proses tersebut di atas menuntut Aparatur Pemerintah Daerah untuk memiliki kapasitas mumpuni dalam penyusunan, pelaksanaan sampai pertanggungjawaban APBD. Menurut Kenis (1979) dalam Kholmi dan Milayanti (2012) pelaksanaan anggaran dapat berjalan secara efektif apabila penyusunan anggaran dan penerapannya memperhatikan lima komponen *budgetary goal characteristics* (karakteristik tujuan anggaran) yaitu: partisipasi anggaran (*budgeting participation*), kejelasan tujuan anggaran (*budget goal clarity*), evaluasi anggaran (*budgeting evaluation*), umpan balik anggaran (*budgeting feedback*), dan kesulitan tujuan anggaran (*budgeting goal difficulty*).

Penelitian dengan variabel independen Karakteristik Tujuan Anggaran telah banyak dilakukan pada organisasi sektor publik. Penelitian Munawar dkk.(2006) menemukan bahwa karakteristik tujuan anggaran secara simultan berpengaruh secara positif terhadap perilaku, sikap, dan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang. Namun jika diuji secara parsial, hanya variabel partisipasi anggaran dan umpan balik anggaran yang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja,

sedangkan variabel kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran tidak berpengaruh secara signifikan. Penelitian lain yang dilakukan oleh Istiyani (2009) menemukan bahwa dari lima komponen Karakteristik Tujuan Anggaran, empat variabel (kejelasan tujuan, partisipasi, umpan balik dan kesulitan pencapaian tujuan) berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparat Pemda di Kabupaten Temanggung, sedangkan variabel evaluasi anggaran tidak signifikan terhadap kinerja aparat Pemda di Kabupaten Temanggung. Kholmi dan Milayanti (2012) menemukan bahwa karakteristik tujuan anggaran (partisipasi, kejelasan, evaluasi, umpan balik dan kesulitan) secara bersama-sama berpengaruh lemah terhadap sikap aparat dalam menilai kinerja pemda Kota Palangka Raya.

Pada dasarnya penelitian ini sama dengan penelitian Istiyani tahun 2009 dengan variabel independen penelitian adalah Karakteristik Tujuan Anggaran dan variabel dependen adalah Kinerja Aparat Pemerintah Daerah. Perbedaan mendasar terletak pada obyek penelitian yaitu Kabupaten Manggarai Barat yang merupakan Kabupaten yang lahir setelah era otonomi daerah. Peneliti ingin mengetahui sejauh mana komponen karakteristik tujuan anggaran memberikan pengaruh terhadap kinerja pada daerah otonomi baru, khususnya di Kabupaten Manggarai Barat.

1.2. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat?
2. Apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat?
3. Apakah evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat?
4. Apakah umpan balik anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat?
5. Apakah kesulitan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat?
6. Apakah karakteristik tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk membuktikan pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah pada Kabupaten yang lahir pada era otonomi daerah khususnya Kabupaten Manggarai Barat yang merupakan Kabupaten Pemekaran yang dibentuk tahun 2003.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1.4.1. Manfaat Kebijakan

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam bentuk kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk regulasi yang mengamanatkan pentingnya setiap SKPD memahami karakteristik tujuan anggaran sebelum penyusunan APBD setiap tahunnya.