

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah pada dasarnya ditunjukkan untuk lebih mendekatkan pelayanan masyarakat di daerah sesuai kebutuhannya, sehingga dengan demikian pemerintah daerah mempunyai keleluasaan untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Pada hakekatnya semangat otonomi harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah. Mulai dari proses perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi seluruh fungsi-fungsi pemerintah yang telah didesentralisasikan.

Usaha penyempurnaan melakukan konsepsi anggaran yang berorientasi pada program yang berarti bahwa penggunaan sejumlah dana tertentu telah mempunyai maksud dan tujuan yang diperlukan, disusun dalam suatu anggaran yang ditentukan berdasarkan besar kecilnya target yang hendak dicapai oleh suatu program yang menjadi pusat perhatian.

Sejumlah dana-dana yang dipakai dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan dari suatu unit performance tertentu, pada hakekatnya meliputi biaya-biaya yang dapat pula diklasifikasikan dalam bentuk objek pembelanjaan. Dengan perkataan lain jumlah biaya kegiatan sama dengan jumlah kinerja menurut objek pembelanjannya. Dengan memperhatikan proses penyusunan anggaran dalam *performance budgeting* sistem ini, maka anggaran yang dihasilkan jelas

merupakan suatu program kerja. Konsekuensinya adalah menuntut kepada para penyusun dan pelaksana anggaran untuk selalu berorientasi kepada program.

Dukungan SDM yang terlatih merupakan salah satu faktor menentukan keberhasilan penerapan *Performance Budgeting*. Aspek utama *Budgeting Reform* adalah perubahan dari *Traditional Budgeting* ke *Performance Budgeting*. *Traditional Budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *Line Item* dan *Incremental*. Proses penyusunan anggaran hanya didasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya. *Performance Budgeting* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu anggaran dianggap sebagai pencerminan program kerja (Bastian, 2006 : 6). Untuk memenuhi tujuan akuntabilitas dan keterbukaan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat pos-pos anggaran harus dikelompokkan kedalam kegiatan-kegiatan (sebagai *cost object*) dengan menetapkan berbagai standar biaya pelayanan minimal dan kinerja (*outcome, impact and benefit*).

Terkait dengan ini pula maka diterbitkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang menghendaki APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja baik anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan.

Sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut diatas khususnya mengenai keuangan daerah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya.

Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan. Menurut Freeman dalam Nordiawan (2006: 48) anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Pengertian tersebut mengungkapkan peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Organisasi sektor publik tentunya berkeinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat tetapi seringkali terkendala oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki.

Mardiasmo (2005 : 63) menyatakan terdapat beberapa alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu : (a) Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. (b) Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choise*) dan *trade offs*. (c) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Kenis (1979) mengatakan terdapat 5 karakteristik sistem penganggaran yaitu partisipasi anggaran, berbagi informasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran dan kecukupan anggaran. Hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial merupakan bidang penelitian yang banyak mengalami perdebatan. Hasil yang dilakukan Brownell (1982) menemukan hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial. Sebaliknya Milani (1975) menemukan hubungan yang tidak signifikan. Pada sisi lain penelitian-penelitian mengenai hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja manajerial belum didapatkan hasil yang konsisten. dan Nurkholis (2003) mengatakan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan tujuan anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Mitchell (1979), Brownell dan Melness (1986) menunjukkan variabel motivasi berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial. Selain itu penelitian Kenis (1979) menunjukkan adanya pengaruh signifikan kejelasan sasaran anggaran terhadap motivasi.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Bangun (2009) dan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah adanya penambahan variabel kecukupan anggaran. Penelitian ini dilakukan pada Aparat Pemerintah Kota Medan karena Pemerintahan sebagai salah satu organisasi 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 Medan. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan pembangunan maka dituntut suatu proses perencanaan program dan anggaran yang baik serta didukung oleh kualitas kinerja aparat pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari ketersediaan dana yang memadai, sehingga diharapkan terciptanya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan pembangunan maka dituntut suatu proses perencanaan program dan anggaran yang baik serta didukung oleh kualitas kinerja aparat pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari ketersediaan dana yang memadai, sehingga diharapkan terciptanya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan fenomena maka peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang anggaran berbasis kinerja dengan judul "Pengaruh Kecukupan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran dan Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja SKPD pada Pemerintah Kota Medan".

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian maka permasalahan pada penelitian ini yaitu :

- a. Apakah kecukupan anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan ?
- b. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan ?

- c. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan ?

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dibatasi dari segi kecukupan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran guna mengetahui pengaruhnya terhadap kinerja SKPD Pemko Medan sebagai salah satu instansi pemerintahan.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Apakah kecukupan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan ?
- b. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan ?
- c. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kota Medan ?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh kecukupan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja SKPD.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan pikiran dan manfaat yang berarti yaitu :

- a. Bagi peneliti dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam penyusunan anggaran sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku serta meningkatkan kemampuan analisis tentang APBD.
- b. Bagi pemerintah daerah dalam hal ini SKPD yang terdapat pada Kota Medan diharapkan menjadi masukan untuk meningkatkan kinerja Aparat Pemerintah untuk mencapai tujuan anggaran yang diinginkan.
- c. Bagi akademis diharapkan dapat memberikan referensi bagi peneliti selanjutnya pada khususnya dan bidang ilmu akuntansi sektor publik pada umumnya.