

BAB I

Pendahuluan

1. 1. Latar Belakang Masalah

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap dengan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintah tersebut. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Kinerja sektor publik sebagian besar dipengaruhi oleh kinerja aparat atau manajerial. Menurut Bastian (2006, 47) kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

Menurut Mahoney (1963) dalam Handoko (2003, 158), kinerja instansi pemerintah adalah kinerja para individu anggota organisasi dalam kegiatan manajerial, antara lain perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan, pengaturan staf, negoisasi, perwakilan dan kinerja secara keseluruhan. Kinerja instansi pemerintah satuan kerja perangkat daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah daerah yang

mengindikasikan tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi aparat pemerintah.

Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti bahwa proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut (Mardiasmo, 2009, 57). Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas publik dalam peningkatan kinerja instansi pemerintah, karena dengan adanya akuntabilitas kepada masyarakat, masyarakat tidak hanya untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga mengetahui pelaksanaan kegiatan yang dianggarkan sehingga pemerintah daerah berusaha dengan baik dalam melaksanakan seluruh perencanaan yang ada karena akan dinilai dan diawasi oleh masyarakat.

Kualitas proses pengukuran kinerja sangat dipengaruhi oleh kualitas proses penganggaran karena pengukuran kinerja merupakan mata rantai yang berkisenambungan dengan proses penganggaran. Kenis (1979) mengatakan salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Menurut Kenis (1979), kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut.

Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini akan menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan (Kenis, 1979).

Evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang dilakukan oleh kementerian pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) menuai apresiasi dan dinilai sangat penting serta sudah sesuai dengan ketentuan mengingat rendahnya penyerapan anggaran pada pemerintahan Presiden Joko Widodo. Hasil evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di seluruh wilayah Indonesia terlihat masih kurang ada peningkatan khususnya di daerah Bekasi yang masih banyak kekurangan yang dilakukan oleh pemerintahan Bekasi salah satu contohnya gagal mencapai target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah seperti terlihat dalam optimalisasi kelembagaan, “Ada banyak bukti yang memperlihatkan kegagalan kita seperti dalam optimalisasi kelembagaan,” kata Wali Kota Rahmat Effendi. menurutnya, target pemerintahannya sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) tahun 2014 adalah optimalisasi kelembagaan. Target tersebut gagal tercapai yang pada akhirnya berimplikasi pada banyak hal. Rahmat Effendi memberi contoh salah satu kegagalan adalah absennya 30 pejabat saat rapat paripurna pengesahan APBD Kota Bekasi tahun 2015. “ke-30 pejabat tersebut tidak hadir tanpa alasan yang jelas. Padahal itu agenda penting,” katanya. Hal tersebut, dinilainya sebagai contoh buruk yang memperlihatkan tak adanya rasa tanggungjawab seorang pejabat publik terhadap masyarakatnya. Parameter kegagalan lainnya ialah minimnya penyerapan anggaran yang hanya sekitar 76 persen dari total APBD tahun 2015 sebesar Rp, 3,5 triliun. Dari persentase APBD tersebut, penyerapan untuk belanja modal sekitar 68 persen. Wali kota berkata “Namun saya tidak yakin kualitas dan efektifitas dari belanja modal tersebut. Sebab banyak kegiatan yang baru dimulai pada awal desember 2014 atau akhir jelang tutup buku tahun anggaran” (Antar Bogor, 2015). Fenomena kinerja Pemkot Bekasi yang sehingga masyarakat mem-*bully* di media sosial dikarenakan sejalan dengan minimnya penyerapan anggaran oleh hampir semua SKPD di lingkungan pemkot Bekasi. Dan semua itu tidak lepas dari lemahnya pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Bekasi sampai saat ini. Rahmat mengaku segera mengevaluasi kinerja jajarannya guna mengantisipasi hal itu agar tidak terulang pada 2015.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) mengemukakan Laporan Keuangan dan Belanja Daerah Bekasi Tahun 2014, diberi Opini WDP (wajar dengan pengecualian), dan hasil evaluasi Kementerian Pendayaguna Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Indonesia, atas Akuntabilitas Kinerja

Instansi Pemerintah Bekasi tanggal 30 Januari 2014 mendapat nilai kurang memuaskan dengan predikat CC hal ini disebabkan karena banyaknya kinerja yang belum tercapai, ini menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja Bekasi belum terlaksana secara maksimal karena kurangnya kinerja yang dilakukan oleh pemerintahan Bekasi dan hal ini sangat berpengaruh terhadap kurangnya kejelasan sasaran anggaran pemerintahan Bekasi (LAKIP, 2014).

Dinas Pendidikan (Disdik) Kota Bekasi pada tahun anggaran 2014, kembali melakukan tindakan sembrono, yakni dengan memberikan gaji kepada para pegawai yang telah memasuki batas usia pensiun, sehingga merugikan keuangan negara sebesar Rp 346 juta. Hal tersebut terungkap dalam audit Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2014 Semester II, bahwa kerugian negara disebabkan kelalaian penyelenggara keuangan pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi. Kepala Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Rudi Sabarudin mengakui bahwa pihaknya diminta mengembalikan uang yang tersalurkan kepada seluruh pegawai yang telah memasuki BUP dan yang telah meninggal. Namun, dalam konseling yang dilakukannya kepada Inspektorat, pengembalian dapat dilakukan dengan cara mencicil, asalkan semua dikembalikan. “Iya benar telah terjadi selisih anggaran. Kami juga sudah melayangkan surat kepada seluruh penerima agar mengembalikan uang tersebut,” katanya (Berita Ekspres, 2015).

Pemerintah selaku pengelola dana publik agar dapat memenuhi akuntabilitas kiranya memperhatikan beberapa hal antarlain anggaran. Anggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif dalam satuan uang yang berjangka waktu tertentu, biasanya satu tahun. Salah satu karakteristik anggaran

adalah kejelasan sasaran anggaran, dengan adanya sasaran anggaran yang jelas maka, akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran yang sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. 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.

Manusia adalah makhluk Tuhan yang paling tinggi dibanding makhluk Tuhan lainnya. Manusia dianugerahi kemampuan untuk berpikir, kemampuan untuk memilah dan memilih mana yang baik dan mana yang buruk. Dengan kelebihan itulah manusia seharusnya mampu mengelola lingkungan dengan baik. Allah SWT menjadikan manusia sebagai khalifah di muka bumi hanya untuk menyembah dan beribadah kepadaNya. Mengerjakan segala perintahNya, mulai dari shalat, puasa, zakat, dan segala hal yang mendatangkan kemaslahatan bagi diri manusia itu sendiri dan menjauhi laranganNya agar dapat mencegah kerusakan di muka bumi. Maka dari itu setiap manusia harus mempunyai rasa tanggungjawab dalam apa yang sudah mereka kerjakan. Sebagaimana sudah disebutkan dalam firman Allah SWT surat An - Nahl ayat 93.

Artinya “Dan kalau Allah menghendaki, niscaya Dia menjadikan kamu satu umat (saja), tetapi Allah menyesatkan siapa yang dikehendaki-Nya dan memberi petunjuk kepada siapa yang dikehendaki-Nya. Dan sesungguhnya kamu akan ditanya tentang apa yang telah kamu kerjakan”.

Maksud dari ayat tersebut adalah dihari kiamat nanti Allah SWT akan menanyakan pertanyaan pada umatnya dengan keras tentang apa yang telah kalian kerjakan, kemudian kalian akan mendapatkan balasannya.

Pada prinsipnya menurut Islam setiap orang adalah pemimpin. Ini sejalan dengan fungsi dan peran manusia di muka bumi sebagai khalifahtullah, yang diberi tugas untuk senantiasa mengabdikan dan beribadah kepada-Nya seperti yang tercantum dalam surat Al-Baqarah ayat 30.

Artinya: "Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."

Tinjauan Islam dalam pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah bahwa akuntabilitas yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban dan berfungsinya untuk mengatur jalannya kegiatan perusahaan, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing. Hal ini sangat berpengaruh dengan sifat Islam yang mewajibkan kita untuk melakukan pekerjaan dengan tanggungjawab kejujuran, keadilan agar tidak terjadi kecurangan didalam pekerjaan. Keberlangsungan dan kesinambungan kehidupan makhluk semua yang berada diatas bumi adalah suatu kewajiban manusia dan tanggungjawab seorang manusia (muslim). Menurut Nasir (2003, 339-340), tanggungjawab yang utama bagi seorang manusia (muslim) adalah tanggungjawab manusia kepada Tuhan (hablum-minallah), tanggungjawab manusia terhadap diri sendiri, tanggungjawab manusia kepada masyarakat (hanlum-minannas), dan tanggungjawab manusia terhadap alam sekitar (lingkungan).

Pentingnya tanggungjawab didalam diri seseorang adalah agar orang tersebut tidak mengalami kegagalan atau kerugian untuk dirinya sendiri maupun orang lain. Karena dengan adanya tanggungjawab, maka kita akan mendapatkan hak kita seutuhnya. seperti yang dikatakan Einstein (1879-1955) yang dikutip oleh Saleh (2012, 321) mengatakan bahwa *“the price of greatness is responsibility”* (harga sebuah kebesaran ada pada tanggungjawab).

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung-jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Ketidak jelasan sasaran anggaran akan meyebabkan pelaksanaan anggaran menjadi bingung, tidak fokus dalam bekerja, mubazir dan pada akhirnya anggaran tersebut akan sia-sia karena tidak fokusnya dalam membuat anggaran dan pada akhirnya anggaran akan menjadi tidak bermakna dan tidak bermanfaat pada kesejahteraan masyarakat.

Didalam pelaksanaan kejelasan anggaran berpengaruh dengan adanya koordinasi, tanggungjawab dan transparansi. Tentu saja kelalaian tanggungjawab atas anggaran ini dapat mempengaruhi kinerja dari pihak tersebut. Penilaian kinerja dari masyarakat sangatlah penting bagi instansi pemerintahan. Jika masyarakat sudah kehilangan kepercayaan terhadap pemerintahan, maka pemerintahan tersebut tidak akan bisa melakukan fungsinya dengan baik. Dalam pengelolaan anggaran, kejujuran adalah suatu kewajiban, yang tidak bisa

dijalankan kecuali dengan penerapan prinsip transparansi anggaran. Oleh karena itu berdasarkan kaidah tersebut maka, melakukan transparansi anggaran adalah wajib. Dalam pandangan islam, menghindari transparansi anggaran adalah suatu kemaksiatan.

Dalam islam pengawasan yang berfungsi sebagai pengendalian dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang benar. Pengawasan internal yang melekat dalam setiap pribadi muslim tersebut, akan menjauhkannya dari bentuk penyimpangan dalam pengelolaan anggaran dan menuntunnya konsisten menjalankan hukum-hukum Allah SWT dalam setiap aktivitasnya. Pengawasan internal baiknya diiringi dengan pengawasan eksternal untuk mencapai tujuan organisasi melalui mekanisme kepemimpinan yang adil, transparan, akuntabel dan tanggungjawab.

Dengan latar Belakang diatas maka penulis memilih judul “PENGARUH AKUNTABILITAS PUBLIK DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP KINERJA INSTANSI PEMERINTAH SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH DAN TINJAUANNYA DARI SUDUT PANDANG ISLAM (Studi Kasus pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Bekasi)”. Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja instansi Pemerintah satuan kerja perangkat daerah dan tinjauannya dari sudut pandang islam (studi kasus pada satuan kerja perangkat daerah kota bekasi).

1. 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaruh Akuntabilitas Publik terhadap Kinerja Instansi Pemerintah?
2. Bagaimana Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Instansi Pemerintah?
3. Bagaimana Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Instansi Pemerintah ditinjau sudut pandang Islam?

1. 3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penulisan ini :

1. Mengetahui pengaruh akuntabilitas publik terhadap Kinerja Instansi Pemerintah.
2. Mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap Kinerja Instansi Pemerintah.
3. Mengetahui pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap Kinerja Instansi Pemerintah dari sudut pandang islam.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat sebagai sarana pelatihan intelektual, mengembangkan wawasan berpikir yang dilandasi dengan konsep ilmiah dan meningkatkan pemahaman mengenai pengaruh akuntabilitas publik dan

kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah satuan kerja perangkat daerah dan tinjauannya dari sudut pandang Islam.

2. Bagi satuan kerja perangkat daerah Kota Bekasi , penelitian ini bermanfaat sebagai bahan informasi dan pertimbangan untuk mengambil kebijakan terutama berkaitan dengan pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran di masa yang akan datang.
3. Bagi kalangan akademik, penelitian ini tentunya bermanfaat sebagai kontribusi untuk memperkaya khasanah keilmuan pada umumnya dan pengembangan penelitian sejenis di masa yang akan datang