

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, era globalisasi telah menuntut adanya perubahan yang sangat cepat dan menyebabkan adanya pergeseran pemikiran yang kompleks disegala bidang. Kinerja yang dicapai oleh organisasi pada dasarnya adalah prestasi para anggota organisasi itu sendiri, mulai dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah. Konsep kinerja pemerintah daerah sendiri muncul ketika institusi pemerintah mulai mencoba mengenalkan konsep baru dalam pengelolaan urusan publik menjadi *good governance*. Organisasi yang berhasil merupakan organisasi yang memiliki visi dan misi yang jelas serta terukur. Artinya bahwa visi dan misi tidak akan bermakna ketika tidak teraktualisasi dalam kinerja organisasi dalam kerangka menciptakan *good governance*. Menurut Kumorotomo, dkk (2005: 103) kinerja organisasi publik adalah hasil akhir (*output*) organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, transparan dalam pertanggungjawaban, efisien, sesuai dengan kehendak pengguna jasa informasi, visi dan misi organisasi, berkualitas, adil, serta diselenggarakan dengan sarana dan prasarana yang memadai.

Penyelenggaraan pemerintah daerah tidak terlepas dari anggaran, dalam melaksanakan aktivitas keuangan dibutuhkan anggaran. Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan kinerja. Anggaran menjadi penting karena digunakan dalam mengalokasikan dana untuk pelaksanaan

kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2009: 61).

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan undang-undang Nomor 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran daerah. Anggaran berisi mengenai rencana penerimaan dan pengeluaran dalam membiayai kegiatan pemerintah. Anggaran memiliki beberapa fungsi, antara lain anggaran sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat pemotivasi, dan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (Mahsun dkk, 2006: 81). Mengingat begitu pentingnya anggaran, maka perlu dilakukan penyusunan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan daerah sebagai organisasi publik.

Penyusunan anggaran pada pemerintah daerah merupakan bagian terpenting dari aktivitas dalam perencanaan dan pengendalian, maka itu untuk mendapatkan anggaran, mengalokasikan, serta mengawasi anggaran diperlukan proses serta sistem yang mengarah pada partisipasi anggaran, dan tidak didasarkan pada kepentingan individu yang dapat menyebabkan berbagai persoalan disaat anggaran dialokasikan ke unit kerja yang dapat menyebabkan berbagai persoalan disaat anggaran dialokasikan ke unit kerja yang ada sehingga tidak akan terjadi kesenjangan anggaran, sebab informasi pada pemerintah daerah

dapat berupa informasi yang terdapat pada tiap-tiap dinas. Tentunya kepala satuan unit kerja di pemerintahan daerah akan lebih mengetahui informasi yang terdapat pada dinas mereka dibanding kepala daerah. Proses penyusunan anggaran di pemerintah daerah pada dasarnya merupakan proses penetapan peran setiap kepala SKPD dalam melaksanakan program atau bagian dari program, penyusunan anggaran memerlukan kerjasama dari berbagai jenjang organisasi. Penyusunan anggaran di pemerintah daerah merupakan hal penting, karena dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) disusun didasarkan rencana kerja yang meliputi Rencana Kerja Jangka Panjang (RKJP), Rencana Kerja Jangka Menengah (RKJM), dan rencana kerja pembangunan daerah. Dalam penyusunan anggaran masing-masing SKPD ikut berpartisipasi.

Pada waktu orde baru berkuasa, penganggaran dilakukan dengan sistem *top down*, di mana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana 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 di atas,

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.

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan diterapkan secara bertahap mulai anggaran 2005, diatur dengan keluarnya peraturan pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan pada tataran operasional departemen dalam negeri menerbitkan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Namun demikian, hingga saat ini masih sulit untuk melihat tolak ukur kinerja pemerintah secara komprehensif. Padahal tolak ukur ini sangat diperlukan untuk menjadi pedoman baik bagi pemerintah sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menilai kinerja pemerintah daerah.

Partisipasi pemerintah daerah dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Partisipasi merupakan konsep di mana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sampai tingkat tertentu bersama atasannya (Robbins, 2006: 35). Partisipasi penyusunan anggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh seseorang dalam proses penyusunan anggaran (Brownell dalam Coryanata, 2004). Partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penganggaran pemerintah daerah mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun

anggaran daerah serta pelaksanaannya untuk mencapai target anggaran. Aparat perangkat daerah pada pemerintahan daerah yang terlibat dalam proses penganggaran pemerintah daerah diberi kesempatan ambil bagian dalam pengambilan keputusan melalui perencanaan anggaran. Hal ini sangat penting karena SKPD pemerintah daerah akan merasa lebih produktif dan puas terhadap pekerjaannya sehingga memungkinkan munculnya perasaan berprestasi yang akan meningkatkan kinerjanya.

Sistem anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintahan Kabupaten Bone Bolango. Anggaran pemerintah daerah menjadi satu kebutuhan yang sangat strategis dalam membiayai berbagai program kegiatan di berbagai dinas, badan, dan lembaga lain dalam lingkup pemerintah daerah dan melalui anggaran daerah juga akan dapat diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor-faktor yang menjadi kendala. Kendala yang terjadi adalah lemahnya perencanaan anggaran yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah. Dari pengamatan yang diperoleh penyusunan anggaran kabupaten Bone Bolango, penyusunan anggaran dilakukan sesuai dengan kalender anggaran, namun pada saat pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah ditetapkan ada kalanya tidak dilaksanakan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan dan partisipasi bawahan penyusunan anggaran belum maksimal. Hal ini salah satu faktor yang dapat mempengaruhi penilaian kinerja pemerintah daerah kabupaten Bone Bolango. Ini juga dapat terlihat pada realisasi APBD kabupaten Bone Bolango

tahun 2009-2011 mengalami fluktuasi. Adapun daftar APBD dan realisasinya serta capaiannya sebagai berikut:

1. Tahun 2009, anggaran pendapatan Rp. 319.605.651.012 realisasinya Rp. 317.434.166.407 capaiannya 99%, sedangkan untuk anggaran belanja Rp. 340.537.112.537 realisasinya 326.659.823.749 capaiannya 96%.
2. Tahun 2010, anggaran pendapatan Rp. 338.231.485.083 realisasinya Rp 330.328.861.808 capaiannya 97%, sedangkan untuk anggaran belanja Rp. 348.775.002.096 realisasinya Rp. 322.765.401.583 capaiannya 92,5%
3. Tahun 2010, anggaran pendapatan Rp. 439.647.975.952 realisasinya Rp 438.212.947.601 capaiannya 99%, sedangkan untuk anggaran belanja Rp. 451.209.385.079 realisasinya Rp. 405.583.963.124 capaiannya 89,8%

Berdasarkan masalah yang ada di kabupaten Bone Bolango ini dapat terlihat bahwa kinerja aparat pemerintah daerah belum maksimal menyebabkan program dan kegiatan yang direncanakan belum dilaksanakan sesuai waktu yg direncanakan dan pencapaian realisasinya belum mencapai target yang telah dianggarkan untuk setiap tahun anggaran, hal ini diduga karena kurangnya perencanaan, dan pengendalian penyusunan anggaran dan dapat berpengaruh pada kinerja pemerintah kabupaten Bone Bolango. Bertitik tolak dari penjelasan di atas, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Pemerintah Kabupaten Bone Bolango”.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini adalah apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango dan bagaimana tingkat partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja pemerintah kabupaten Bone Bolango?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya mengenai partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja pemerintah daerah, disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi oleh peneliti berikutnya.

1.4.1 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pihak yang berkepentingan, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam pengambilan kebijakan terkait dengan penyusunan anggaran dan penilaian kinerja pemerintah daerah.