

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam mewujudkan *good governance*. Sejalan dengan upaya perwujudan otonomi daerah dan *good governance*, maka tepat untuk memperhatikan masalah akuntabilitas. Dalam konteks birokrasi pemerintah akuntabilitas adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Manajemen suatu organisasi apapun dapat dikatakan akuntabel apabila dalam pelaksanaan kegiatannya telah menentukan tujuan (*goal*) yang tepat, mengembangkan standar yang dibutuhkan untuk pencapaian tujuan, merupakan pemakaian standar serta mengembangkan standar organisasi dan operasi secara efektif dan efisien.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh sumber pendapatan termasuk dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem keuangan daerah mampu memberikan

nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional , transparan, partisipatif dan bertanggung jawab.

Perubahan penting dalam pengelolaan keuangan daerah yang terkandung pada ketujuh paket Undang-undang adalah dalam hubungannya dengan tuntutan akuntabilitas dan transparansi publik. Oleh karena itu hakekat otonomi daerah harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, partisipatif dan bertanggungjawab dan pengawasan daerah.

Tahap perencanaan sebagai dasar penyusunan APBD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Nasional setiap pemerintah dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk jangka waktu 20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk jangka waktu 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk jangka waktu 1 tahun. RKPD merupakan dasar penyusunan dasar kebijakan umum APBD. Pada pelaksanaan APBD Kepala Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) sebagai Pengguna Anggaran dan Pengguna Barang melaksanakan anggaran berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam APBD. Dalam kaitannya dengan belanja SKPD dilarang melaksanakan pengeluaran atas beban APBD untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya serta pelaksanaannya harus didasarkan pada

prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Proses perencanaan pembangunan daerah perlu diimbangi dengan 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 berdasarkan sasaran perlu dilakukan evaluasi atas kinerja. Pemberlakuan Undang-undang No.32 Tahun 2002 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 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 artikulasi dari hasil perumusan dan strategi dan perencanaan strategik yng telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *mangerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2005:61).

Anggaran dibuat oleh kepala daerah melalui usulan unit-unit kerja yang disampaikan kepada kepala bagian dan diusulkan kepada kepala daerah, dan setelah itu bersama-sama DPRD menetapkan anggaran yang dibuat sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku. Proses anggaran daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 memuat Pedoman Penyusunan Rancangan APBD yang dilaksanakan oleh tim anggaran eksekutif bersama-sama unit organisasi perangkat kerja (unit kerja).

Penyusunan rencana kerja masing-masing program harus sudah memuat secara rinci uraian mengenai nama program, tujuan dan sasaran program output yang dihasilkan, sumber daya yang dibutuhkan, periode pelaksanaan program, alokasi dan indikator kerja. Seluruh program yang telah dirancang oleh masing-masing unit kerja, selanjutnya diserahkan kepada Panitia Eksekutif. Selanjutnya Panitia Eksekutif menganalisis dan bila perlu menyeleksi program-program yang akan dijadikan rencana kerja di masing-masing unit kerja berdasarkan program kerja yang masuk ke Panitia Eksekutif, selanjutnya disusun dan dirancang draf Kebijakan Pembangunan dan Kebijakan Anggaran Tahunan (APBD) yang nantinya akan dibahas pihak legislatif (Permendagri No.13 Tahun 2006).

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah daerah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan diterapkan secara bertahap melalui anggaran 2005, diatur dengan keluarnya peraturan

pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang pengolahan keuangan daerah pada tatanan 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 daerah 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 penyusunan anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Partisipasi merupakan konsep dimana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sebagai tingkat tertentu bersama atasannya (Robbins, 2006 : 2005). Partisipasi penyusunan anggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh seseorang dalam proses penyusunan anggaran (Browell dalam Corynata, 2004). Partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penganggaran pemerintah daerah mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran pemerintah daerah serta pelaksanaannya untuk mencapai target anggaran. Aparat perangkat daerah pada pemerintah 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 pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Anggaran pemerintah daerah menjadi suatu 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. Hal 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 Rp. 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. 384.775.002.096 realisasinya Rp. 322.765.401.583 capaiannya 92,5%

3. Tahun 2011, 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%

(LHP, BPK Tahun 2009-2011).

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 yang direncanakan dan pencapaian realisasinya belum mencapai target yang telah dianggarkan untuk setiap tahun anggaran, hal ini diduga karena kurangnya perencanaan, pengendalian penyusunan anggaran yang pada akhirnya 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 Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah yaitu :

1. Lemahnya perencanaan anggaran yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah.
2. Adanya temuan/kasus pada Laporan Hasil Pemeriksaan BPK untuk tahun anggaran 2009-2011 memberikan gambaran pada bahwa kinerja aparat pemerintah daerah belum maksimal menyebabkan program dan kegiatan yang direncanakan belum dilaksanakan sesuai waktu yang direncanakan dan pencapaian realisasinya belum mencapai target yang telah dianggarkan untuk setiap tahun anggaran.

1.3 Rumusan Masalah

Pentingnya partisipasi penyusunan anggaran, selalu dinilai dari baik atau buruknya kinerja yang ada dalam pemerintah. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah memerlukan pendekatan kontijensi. Pendekatan kontijensi memberikan gagasan bahwa hubungan antara partisipasi anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah diduga dipengaruhi oleh beberapa faktor/variabel yang bersifat kondisional. Salah satu variabel yang bersifat kondisional tersebut adalah variabel moderating. Pada penelitian ini komitmen organisasi digunakan sebagai variabel moderating. Oleh sebab itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh secara parsial terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi memoderasi pengaruh secara simultan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan memberi bukti secara empiris komitmen organisasi memperkuat atau memperlemah pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi di Indonesia terutama dalam hal tingkat partisipasi dan profesionalisme kinerja aparatur. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

1.5.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis yang dapat diperoleh dalam penelitian ini yaitu :

1. Diharapkan bagi aparat pemerintah daerah khususnya SKPD yang berada di lingkungan kabupaten Bone Bolango agar meningkatkan partisipasi dalam penyusunan anggaran karena partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan faktor penting yang dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah, dengan partisipasi dari bawahan.
2. Diharapkan dapat memberikan masukan bagi aparat kabupaten Bone Bolango dalam melaksanakan program kerja yang lebih efektif dan efisien serta dapat menentukan arah strategi didalam perbaikan kinerja pemerintah daerah dimasa yang akan datang.