

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Umumnya tujuan yang dikehendaki oleh pemerintah adalah melayani kebutuhan masyarakat dengan sebaik-baiknya. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan alat sebagai pengendalian yaitu: anggaran, sehingga apa yang dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Menurut Mardiasmo (2002: 62) anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Anggaran setiap organisasi merupakan elemen terpenting untuk menjalankan suatu kegiatan, dimana anggaran sebagai alat perencanaan (*planning*), dan pengendalian (*control*) jangka pendek yang efektif. Di samping itu anggaran tidak hanya sebagai alat perencanaan keuangan dan pengendalian, akan tetapi sebagai koordinasi, komunikasi dan evaluasi kerja dan motivasi serta sebagai alat untuk mendelegasikan wewenang atasan kepada bawahan.

Proses penganggaran daerah diatur dalam Kepmendagri Nomor 21 tahun 2011. Regulasi tersebut menjelaskan tentang pedoman dalam rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang dilaksanakan oleh tim anggaran eksekutif bersama-sama unit organisasi

perangkat daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK memuat standar analisis belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya sebagai instrumen pokok dalam anggaran kinerja.

Anggaran pada sektor pemerintahan terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana di setiap program dan aktivitas. Desentralisasi di sektor pemerintahan terjadi dari kepala daerah satuan kerja perangkat daerah (SKPD), satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) dan sekretaris daerah. Desentralisasi dalam hal ini adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan yang ada di daerah tersebut. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah. Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran merupakan bagian dari proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up*. Proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up* merupakan proses penganggaran dimana anggaran disusun berdasarkan partisipasi dari bawahan. Dalam proses ini dikenal adanya

partisipasi penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran adalah sebagai suatu proses dalam suatu organisasi yang melibatkan para aparat/bawahan dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya (Nursisdin 2008 dalam Novaliastuti, 2012: 28).

Rencana penyusunan anggaran pemerintah mengacu pada rencana strategis (RENSTRA) dan rencana kerja (RENJA). Rencana strategis adalah dokumen perencanaan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan pemerintah dalam jangka waktu lima tahun. Renstra ini ditetapkan dengan berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). Renja adalah dokumen perencanaan pemerintah yang memuat rencana kerja untuk periode 1 (satu tahun). Rencana ditetapkan dengan mengacu pada RKP. Berdasarkan renstra dan renja tersebut disusun anggaran pemerintah, tingkat anggaran nasional disebut APBN (anggaran pendapatan dan belanja negara), dan tingkat daerah disebut APBD (anggaran pendapatan dan belanja daerah), dengan pola penyusunan anggaran yang harus berpedoman pada renstra diharapkan program kerja dan anggaran tidak sekedar berorientasi satu tahun tetapi juga mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah, untuk lebih menjamin peningkatan keterkaitan antara proses pendekatan penganggaran dengan prespektif jangka menengah, penerapan penganggaran secara terpadu, dan penganggaran berdasarkan kinerja harus diterapkan dengan baik.

Adanya tuntutan pemerintah daerah yang ikut berpartisipasi dalam proses penganggaran, maka dalam hal ini diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk saling memberikan informasi terutama yang bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Di samping memberikan informasi kepada atasan, bawahan juga harus ikut serta dalam penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran ini diperlukan agar anggaran yang dibuat sesuai dengan realita yang ada di lapangan.

Mahsun dkk (2006: 141) menjelaskan bahwa kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Kinerja yang dicapai oleh suatu organisasi pada dasarnya adalah prestasi para anggota organisasi itu sendiri, mulai dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah. Kinerja aparat pemerintah merupakan suatu sistem yang bertujuan untuk membantu atasan dalam menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial, dimana kinerja dapat diukur dari seberapa jauh kemampuan kinerja dalam mencapai target yang dianggarkan. Evaluasi kinerja adalah proses untuk menghasilkan informasi capaian kinerja yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan dan anggaran (dalam hal ini RKA-SKPD). Evaluasi dilakukan dengan cara membandingkan antara target kinerja dengan hasil yang dicapai, serta membandingkan rencana penggunaan dana dengan

realisasinya. Proses ini sangat penting untuk menunjukkan adanya keterkaitan antara pendanaan dengan capaian kinerja. Tujuan lain dari evaluasi kinerja adalah untuk mengukur tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan serta sebagai umpan balik (*feed back*) untuk penyusunan RKA-SKPD dan perbaikan kinerja pada tahun berikutnya.

Pemerintah Kabupaten Bone Bolango merupakan pemerintah yang menginginkan setiap SKPD nya memiliki kinerja yang baik dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas dan fungsinya, baik dalam hal perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan program, pengawasan dan evaluasi, termasuk didalamnya adalah pertanggungjawaban anggaran. Keterlibatan mereka akan meningkatkan komitmen untuk target anggaran. Pencapaian target anggaran merupakan salah satu yang diinginkan oleh mereka. Pentingnya pemahaman mereka mengenai penganggaran merupakan salah satu faktor menuju penganggaran yang baik. Kurangnya pemahaman mengenai penganggaran ini akan mempengaruhi partisipasi anggaran yang menghasilkan tidak terakomidirnya kinerja bawahan. Dalam hal ini, target penganggaran mungkin tidak dipahami dengan jelas oleh pelaksana anggaran. Oleh karena itu pemimpin SKPD tidak akan efektif bekerja tanpa adanya bawahan yang akan memberikan informasi yang relevan kepada mereka.

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 2011-2013 yang

mengalami fluktuasi. Adapun daftar APBD dan realisasinya serta capaiannya ditunjukkan pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1. Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Bone Bolango tahun 2011 s/d 2013

Tahun	Anggaran	Realisasi	Capaian
2011	Rp. 890.857.361.031,61	Rp. 856.898.929.967,33	96%
2012	Rp. 920.341.456.748,83	Rp. 890.521.182.588,28	97%
2013	Rp. 1.118.115.295.318,99	Rp. 1.070.223.499.245,20	96%

Sumber: DPPKAD Bone Bolango, 2014.

Dilihat dari presentasi capaiannya dari tahun ketahun capaiannya tidak mencapai 100%. Realisasi pada tahun 2011 capaiannya 96% pada tahun berikutnya yaitu tahun 2012 capaiannya meningkat menjadi 97%, sedangkan pada tahun berikutnya lagi yaitu tahun 2013 mengalami penurunan yaitu 96%.

Berdasarkan masalah yang ada di Kabupaten Bone Bolango ini dapat terlihat bahwa kinerja aparat pemerintah daerah masih kurang optimal. Hal ini terbukti menyebabkan program dan kegiatan yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan sesuai waktu yang direncanakan, dan tentu pencapaian realisasinya tidak dapat mencapai target yang telah dianggarkan untuk setiap tahun anggaran, hal ini diduga karena kurangnya partisipasi dan pengendalian penyusunan anggaran dan dapat berpengaruh pada kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango.

Penelitian Sardjito dan Osmad (2007) menemukan pengaruh signifikan antara variabel komitmen organisasi dalam memoderasi partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah. Selanjutnya Sinuraya (2009) menemukan pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan partisipasi anggaran dan kinerja pegawai adalah positif dan signifikan.

Menurut Djati dan Khusaini (2003: 7), komitmen kerja atau komitmen organisasi merupakan suatu kondisi yang dirasakan oleh karyawan yang dapat menimbulkan perilaku positif yang kuat terhadap organisasi kerja yang dimilikinya. Komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih mementingkan organisasi dari pada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik. Oleh karena itu, upaya memperbaiki kinerja organisasi harus diarahkan dengan baik. Informasi hasil pengukuran kinerja dapat dijadikan *feedback* (umpan balik) untuk mengarahkan perilaku pegawai menuju perbaikan kinerja selanjutnya.

Peneliti memilih Pemerintah Kabupaten Bone Bolango sebagai objek penelitian karena telah diterapkan sistem anggaran berbasis kinerja di pemerintahan ini. Sistem yang semakin baik ini hendaknya sejalan dengan peningkatan kinerja pemerintahan. Anggaran yang disusun sangat erat kaitannya dengan publik. Pemerintah dituntut untuk mampu mengelola keuangannya dengan efisien, efektif, dan ekonomis. Namun, bagaimana pengaruh partisipasi ini terhadap kinerja pemerintah itu sendiri.

Hal ini penting untuk dievaluasi mengingat banyaknya peraturan tertulis yang sudah dibuat oleh pemerintah pusat sampai pada kebijakan pemerintah itu sendiri. Realisasi dari komitmen yang secara jelas dipaparkan dalam visi dan misi yang mengatasnamakan berbasis kinerja dan pelayanan publik diharapkan mampu menghapus pandangan negatif masyarakat tentang kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam skripsi dengan judul **"Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango"**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat diuraikan identifikasi masalah dalam penelitian sebagai berikut:

1. Kurangnya pemahaman mengenai penganggaran sehingga dapat mempengaruhi partisipasi anggaran yang menghasilkan tidak terakomidirnya kinerja bawahan.
2. Adanya partisipasi anggaran yang pencapaian realisasinya tidak dapat mencapai target yang telah dianggarkan untuk setiap tahun anggaran.

3. Kinerja pegawai terhadap penyusunan anggaran masih kurang optimal sehingga tujuan yang direncanakan tidak sesuai target yang ditentukan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah penelitian ini dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah partisipasi anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh secara simultan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.

3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran dan komitmen organisasi secara simultan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

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

2. Manfaat Praktis

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