

## **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 di segala bidang. Kinerja yang di capai 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 secara terukur. Artinya bahwa visi dan misi tidak akan bermakna ketika tidak terakualisi dalam kinerja organisasi dalam kerangka dalam menciptakan *good governance*. Menurut kumorotomo ddk (2005:103) kinerja organisasi, transparan dalam pertanggung jawaban, efisien sesuai dengan kehendak pengguna jasa informasi, visi dan misi organisasi, berkualitas, adil, serta diselenggarakan sarana dan prasarana yang memadai.

Penyelenggaraan pemerintah daerah tidak lepas dari anggaran, dalam melaksanakan aktivitas keuangan dibutuhkan anggaran. Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering digunakan 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 dalam periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2009:61).

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang no 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 ddk, 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 untuk mendapatkan anggaran, mengalokasikan, serta mengawasi anggaran diperlukan proses serta system yang mengarah pada partisipasi anggaran, dan tidak didasarkan pada kepentingan individu yang dapat

menyebabkan berbagai persoalan disaat anggaran dialokasikan ke unit kerja yang ada, sebab itu informasi pada pemerintah daerah dapat berupa informasi yang terdapat pada tiap-tiap dinas. Tentunya kepalah satuan unit kerja dipemerintahan daerah kan lebih mengetahui informasi yang terdapat pada dinas mereka dibanding kepalah daerah. Proses penyusunan anggaran dipemerintah daerah pada dasarnya merupakan proses penetapan peran setiap kepalah SKPD dalam melaksanakan program atau bagian dari program, penyusunan anggaran memerlukan kerjasamadari berbagai jenjang organisasi. Penyusunan anggaran dipemerintah 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 menengah (RKJM), dan rencana kerja pembangunan daerah. Dalam penyusunan anggaran masing-masin SKPD ikut berpartisipasi (Mahsun dkk, 2006: 83).

Waktu orde baru berkuasa, penganggaran dilakukan dengan sistem top down, dimana 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 sumberdaya yang diberikan tidak mencukupi (overloaded). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa

anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran. Bertolak dari kondisi ini, sector publik mulai menerapkan system penganggaran yang dapat mengulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (participatory budgeting). Melalui sistem ini, bawahan/pelaksana anggaran dibatalkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagianya sehingga tercapai kespakatan atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam penyusunan anggaran diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk saling memberikan informasi terutama yang bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada subbagiannya.

Partisipasi pemerintah daerah dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Partisipasi merupakan konsep dimana 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 Corynata, 2004). Partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penganggaran pemerintah daerah mengarah pada seberapa

tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran 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.

Kenis (1979) mengatakan terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Menurut Kenis (1979), adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi.

Riyanto(2003) menyatakan hubungan karakteristik anggaran dalam hal ini kejelasan sasaran anggaran, dengan kinerja dipengaruhi oleh faktor individual yang bersifat psycological atribute, sehingga faktor-faktor individual tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan sasaran anggaran dalam menilai kinerjaSKPD. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran tingkat kinerja dapat tercapai. Pencapaian

kinerja ini akan terikat dengan motivasi, dimana hal ini disebabkan dengan motivasi yang tinggi akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan.

System berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintah daerah khususnya di Kabupate Bone Bolango. Anggaran pemerintah daerah menjadi satu kebutuhan yang sangat strategis dalam membiayai berbagai program kegiatan diberbagi 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 evisiensi dean evektifitas unit kerja pemerintah daerah.

Dari pengamatan yang diperoleh penyusunan anggaran di Kabupaten Bone Bolango dilakukan sesuai dengan kalender anggaran, namun pasa saat pelaksanaan program dan kegiatan yang suda 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 kejelasan sasaran anggaran pada Kabupaten Bone Bolango. Hal ini juga dapat terlihat pada realisasi APBD Kabupaten Bone Bolango tahun 2010-2012 Terjadi Fluktuasi. Adapun daftar APBD dan realisasinya serta capaiannya adalah, Tahun 2010, anggaran pendapatan Rp. 338.231 realisasinya

Rp.330.332 atau 97,66 %, sedangkan untuk anggaran belanja Rp. 348.755 realisasinya Rp. 322.765 atau 92,54 %. Tahun 2011, anggaran pendapatan Rp.439.647 realisasinya Rp.445.257, sedangkan untuk anggaran pendapatan Rp.451.209 atau 101,26 % realisasinya Rp.411.641 atau 91,23 % . Tahun 2012, anggaran pendapatan Rp.438.172 realisasinya Rp.437.581, atau 99,87 % Sedangkan untuk anggaran belanja Rp. 482.168 realisasinya Rp.452.939 atau 93,94%.

**Tabel 1: Realisasi Anggaran Bone Bolango**

| <b>Tahun</b> | <b>Pendapatan/Belanja</b> | <b>Anggaran</b> | <b>Realisasi</b> | <b>Capaian (%)</b> |
|--------------|---------------------------|-----------------|------------------|--------------------|
| 2010         | Pendapatan                | Rp 338.231      | Rp 330.332       | 97,66              |
|              | Belanja                   | Rp 348.755      | Rp 322.765       | 92,54              |
| 2011         | Pendapatan                | Rp 439.647      | Rp 445.257       | 101,26             |
|              | Belanja                   | Rp 451.209      | Rp 411.641       | 91,23              |
| 2012         | Pendapatan                | Rp 438.172      | Rp 437.581       | 99,87              |
|              | Belanja                   | Rp 482.168      | Rp 452.939       | 93,94              |

Berdasarkan data 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 dan dapat berpengaruh pada kejelasan sasaran anggaran dikabupaten Bone Bolango.

Bertitik tolak dari penjelasan diatas, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan KejelasanSasaran Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah maka dapat dirumuskan masalah yaitu:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan yaitu:



1. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango
2. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah 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 kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah kabupaten bone bolango, disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi oleh penelitian berikutnya.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi pemerintah daerah dalam

upaya peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah.Kabupaten Bone  
Bolango