

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Reformasi yang sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa di Indonesia telah merambah hampir ke seluruh aspek kehidupan. Salah satu aspek yang paling dominan adalah aspek pemerintah. Aspek pemerintah yang dimaksud adalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada aspek ini, isu yang mencuat adalah adanya tuntutan otonomi yang lebih luas dan nyata yang diberikan kepada daerah khususnya pada tingkat kabupaten/kota, (Halim dan Iqbal, 2012: 9).

Tujuan dari program otonomi daerah itu sendiri adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi, maupun karakteristik di daerah masing-masing. Hal ini dapat ditempuh melalui peningkatan yang menyangkut prestasi kerja aparatur pemerintah. Kinerja sektor publik sebagian besar dipengaruhi oleh kinerja aparatur pemerintah. Unit-unit kerja organisasi publik diharapkan dapat menciptakan lingkungan kerja yang kondusif dengan menginteraksikan kemampuan pimpinan dan kemampuan bawahan, (Ramdanil, 2013: 1).

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika suatu organisasi mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja

yang baik bagi suatu organisasi pemerintah akan dapat dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisiensi dan efektivitas (Halim dan Iqbal, 2012: 66).

Kinerja pemerintah daerah menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga daerahnya sehingga tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Menurut Brownel dalam Hapsari (2010) dalam suatu organisasi, kinerja dihubungkan dengan partisipasinya dalam penyusunan anggaran. Partisipasi anggaran merupakan tingkat seberapa besar keterlibatan dan pengaruh aparatur perangkat daerah dalam proses penyusunan anggaran suatu departemen atau bagiannya baik secara periodik maupun tahunan.

Darwanis dan Abdullah (2012) mengatakan bahwa dalam Pemerintah Daerah, makna partisipasi adalah pelibatan SKPD dalam penyusunan anggaran daerah (APBD). Kepala SKPD (sekretariat, dinas, badan, kantor, inspektorat dan satuan polisi pamongpraja) merupakan pengguna anggaran/pengguna barang, yang diberi kesempatan untuk mengajukan usulan terkait dengan pelaksanaan Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) SKPD yang dipimpinnya. Dahulu anggaran 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 system

ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*).

Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi. Partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan/pelaksana anggaran melakukan senjangan anggaran. Hal ini mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya dan bisa dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka. Partisipasi anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai serta proses penetapan standar, dengan menerima umpan balik berupa kinerja sesungguhnya dan mengambil tindakan yang diperlukan jika kinerja sesungguhnya berbeda secara signifikan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, (Bulutoding, 2012).

Pengendalian terhadap anggaran adalah proses untuk memastikan bahwa anggaran sampai hal yang spesifik dilaksanakan secara tepat dan efisien. Pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran dilakukan dengan tujuan menjamin agar pengumpulan penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan dalam anggaran negara, (Revrisond dalam Fuadi, 2013).

Dengan pengendalian anggaran tentunya menjamin terselenggaranya *good governance*. Dengan pengendalian menjamin tujuan organisasi dapat berjalan secara ekonomis efisien juga efektif. Hal ini sebagaimana dijelaskan Nugroho (2010), untuk menjamin agar strategi dalam mencapai tujuan organisasi dapat berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif, maka diperlukan suatu sistem pengendalian yang efektif.

Pemerintah Kabupaten Bone Bolango merupakan salah satu dari sekian banyak pemerintah daerah yang menginginkan setiap SKPDnya memiliki kinerja yang baik dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas dan fungsinya, baik dalam hal perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan program, pengawasan dan evaluasi, termasuk didalamnya adalah pertanggung jawaban anggaran.

Anggaran pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango 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.

Banyak dari mereka yang belum terlalu paham dengan penganggaran. Kurangnya pemahaman ini mungkin mempengaruhi

partisipasi anggaran yang menghasilkan tidak terakomodirnya 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. Partisipasi anggaran memberikan kesempatan bagi bawahan untuk terlibat dalam mempengaruhi proses penganggaran. Adanya partisipasi anggaran yang tidak sesuai dengan target yang diharapkan oleh bagian yang menyusun anggaran mengakibatkan terjadinya perbedaan informasi sehingga akan berdampak pada kinerja SKPD itu sendiri. Untuk itu selain partisipasi anggaran, dalam sebuah instansi perlunya penerapan *Good Governance* dengan maksimal sebagai bentuk pengawasan dan pengendalian atas setiap kebijakan.

Perkembangan kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2004 Dan UU No. 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan ini memberikan tantangan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif sesuai dengan kapasitas kemampuan daerah masing-masing. Akibatnya kebijakan ini memunculkan kesiapan (fiskal) daerah yang berbeda satu dengan yang lain mengingat sistem pengelolaan pemerintah daerah sebelumnya masih tersentralisasi.

Terselenggaranya *Good Governance* (kepemerintahan yang baik) merupakan prasarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. *Good Governance* adalah tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Dalam rangka diwujudkannya diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, terukur dan terlegitimasi sehingga kinerja pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh sebab itu segenap komunitas dalam negara menuntut pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya. Salah satu komunitas yang memberikan tekanan bagi pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya adalah Masyarakat Holzer & Rabin dalam Halim, (2012: 18).

Kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango, dapat dilihat dari seberapa baik pemerintah tersebut dalam menyusun laporan keuangan yang dinilai oleh BPK, kinerja instansi pemerintah daerah Bone Bolango berdasarkan hasil audit BPK masih di bawah harapan dari masyarakat maupun *stakeholder*. Hasil temuan BPK membuktikan bahwa kinerja dari pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango masih jauh dari harapan masyarakat terutama dalam hal pengelolaan aset dan anggaran. Selain itu dalam hal realisasi anggaran selama 3 tahun terakhir belum

sepenuhnya optimal seperti yang dapat digambarkan dalam tabel 1 di bawah ini:

**Tabel 1: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Bone Bolango Tahun 2011 s/d 2013**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Capain</b>
<b>2011</b>	Rp. 890.857.361.031,61	Rp. 856.898.929.967,33	96%
<b>2012</b>	Rp. 920.857.361.748,83	Rp. 890.421.182.588,28	97%
<b>2013</b>	Rp. 1.118.115.295.318,99	Rp. 1.070.223.499.245,20	96%

Sumber: DPPKAD Bone Bolango, 2014

Berdasarkan tabel di atas, menggambarkan bahwa kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum optimal sehingga mengakibatkan program yang dijalankan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango tidak dapat diselesaikan secara tepat waktu. Hal tersebut dapat terlihat dari anggaran dan realisasi Kabupaten Bone Bolango, kinerja keuangannya yakni rasio efektivitas belum maksimal.

Selain data diatas berikut ini disajikan juga data kinerja dari SKPD dalam hal realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap target PAD Kabupaten Bone Bolango tahun 2010 sampai 2013.

**Tabel 2: Target dan Realisasi PAD Kabupaten Bone Bolango Tahun 2010 s/d 2014 (dalam juta rupiah)**

Tahun	Target	Realisasi	Realisasi PAD Terhadap Target (%)
2011	18.106.362	15.645.915	86,41
2012	19.280.936	15.949.803	82,72
2013	26.036.372	20.749.611	79,69

Sumber : DPPKAD Kabupaten Bone Bolango

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa capaian dari realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bone Bolango masih belum optimal karena masih sangat jauh dari target yang ditetapkan. Hal ini tentunya menjadi suatu gambaran bahwa masih kurangnya kemampuan dari aparat Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam memungut dan mencapai target PAD selama tahun 2011-2013.

Sementara itu masalah terkait dengan *Good Governance* bahwa kurang optimalnya pengawasan intern dan pengendalian anggaran tersebut tentunya akan berdampak pada *good governance* (pengelolaan keuangan yang baik), hal ini sebagaimana temuan BPK tahun 2012 ditemukan permasalahan-permasalahan yang mengakibatkan kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakhematan dan ketidakefektifan dengan adanya temuan-temuan BPK tersebut akan menimbulkan masalah lain seperti terkait dengan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah melalui laporan keuangan tidak akan terlaksanakan dengan baik, sehingga menyebabkan laporan keuangan tersebut tidak dapat secara langsung tersedia dan aksesibilitas pada para pengguna potensial.

Penelitian terdahulu mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja telah dilakukan, diantaranya penelitian dari Kunwaviyah Nurcahyani (2010) pengaruh partisipasi anggaran terhadap Kinerja SKPD melalui komitmen organisasi dan persepsi inovasi sebagai variabel intervening. Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa adanya pengaruh langsung partisipasi anggaran terhadap Kinerja SKPD. Partisipasi anggaran juga berpengaruh secara signifikan terhadap komitmen organisasi dan persepsi inovasi. Namun, partisipasi anggaran tidak berpengaruh secara tidak langsung terhadap Kinerja SKPD melalui variabel intervening komitmen organisasi dan persepsi inovasi.

Penelitian Defri (2013) juga membuktikan bahwa Partisipasi Penyusunan Anggaran memberikan pengaruh kuat terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Pada Kota Bandung, begitu juga dengan Pengawasan Intern yang memberikan pengaruh kuat terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Pada Pemerintahan Kota Bandung. Begitu pun dengan penelitian yang dilakukan oleh Ratna (2013) yang berjudul Pengaruh *Good Governance* Dengan Akuntabilitas Kinerja. Hasilnya menemukan bahwa *Good Governance* Dengan Akuntabilitas Kinerja Berpengaruh Signifikan

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Partisipasi anggaran dan Penerapan *Good Governance* terhadap kinerja SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, dapat diidentifikasi berbagai masalah terkait partisipasi anggaran dan kinerja SKPD Kabupaten Bone Bolango yakni:

1. Hasil audit BPK selama 3 tahun terakhir masih terdapat WDP walaupun pada tahun 2013 mendapatkan predikat WTP.
2. Efektivitas anggaran masih belum optimal yang dibuktikan dengan realisasi pendapatan yang masih lebih rendah dibandingkan yang dianggarkan.
3. Pemahaman *Good Governance* masih belum maksimal yang dibuktikan dengan pengawasan yang kurang karena masih banyaknya sarana dan prasarana yang belum maksimal pengerjaannya sehingga hasil pengerjaan tersebut mudah untuk rusak.

## 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah pemahaman aparat atas *Good Governance* berpengaruh terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?

3. Apakah partisipasi anggaran dan pemahaman aparat atas *Good Governance* berpengaruh terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan penjelasan yang telah diuraikan di atas maka tujuan penelitian ini yakni:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mengetahui pengaruh pemahaman aparat atas *Good Governance* terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran dan pemahaman aparat atas *Good Governance* terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Teoretis**

Memberikan manfaat untuk menambah pemahaman tentang akuntansi keperilakuan khususnya tentang pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja. Penelitian ini juga berguna untuk melengkapi hasil-hasil penelitian sebelumnya mengenai partisipasi anggaran sehingga dapat dijadikan referensi baik oleh kalangan akademisi dalam hubungannya dengan akuntansi keperilakuan.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

Memberikan manfaat bagi perusahaan agar dapat menyempurnakan pola penyusunan anggaran yang diterapkan. Penelitian ini juga memberikan manfaat bagi perusahaan untuk lebih mengefektifkan sistem pengendalian biaya melalui anggaran.