

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam UU No. 17 Tahun 2003 meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengitrogasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan peraturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam UU No. 17 Tahun 2003 ini disebutkan bahwa belanja negara dan belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Salah satu aspek penting dalam anggaran yakni pencapaian anggaran tersebut atau dengan kata lain penganggaran dinyatakan berhasil apabila mampu mencapai efektivitas dari anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Kohler dalam Zein dan Dikkifiani (2008) mendefinisikan efektivitas sebagai kualitas, kuantitas, hasil jasa, penggunaan waktu atau pencapaian kinerja lainnya yang sebanding dengan standar yang ditentukan semula. Efektivitas pelaksanaan anggaran yaitu tercapainya sasaran anggaran baik secara kuantitatif maupun kualitatif sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan

Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia terutama bagi orang yang terlibat dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan

kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan. Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*). Perkiraan yang bias ini dapat mengurangi efektivitas anggaran di perencanaan dan pengendalian organisasi (Waller, 1988 dalam Amrul dan Nasir 2002). Sehingga dalam pencapaian efektivitas anggaran sangatlah dibutuhkan partisipasi anggaran dari aparatur pemerintah yang berwenang dengan anggaran tersebut.

Partisipasi merupakan suatu konsep di mana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sampai tingkat tertentu bersama atasannya (Robbins, 2002: 179). Sementara Supomo dan Indriantoro (2008) menyatakan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan proses di mana individu terlibat dalam penyusunan target anggaran, lalu individu tersebut dievaluasi kinerjanya dan memperoleh penghargaan berdasarkan target anggaran. Perbedaan penganggaran partisipatif dengan non partisipatif terletak pada tingkat keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran

Pada 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.

Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan dan strategi dan perencanaan strategik yang 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 managerial plan for action untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2005:61).

Diawal penyusunan APBD harus ditetapkan target kinerja terukur yang minimal harus diwujudkan oleh tiap SKPD untuk tahun anggaran yang direncanakan dan total anggaran belanja yang disediakan untuk tiap SKPD tersebut. Target kinerja harus ditetapkan secara tepat karena akan benar-benar dipakai untuk menilai prestasi SKPD dan untuk mengukur efektivitas SKPD

Fenomena yang terjadi di pemerintah Kabupaten Bone Bolango dapat dilihat dari struktur belanja pada APBD yang lebih banyak mengakomodir belanja pegawai, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa telah terjadi kesalahan penganggaran. Setiap tahun terima CPNSD baru sehingga sangat membebani anggaran sehingga dana yang ada sebaiknya dipakai untuk kembangkan sektor riil mala hanya dihabiskan untuk belanja pegawai saja (<http://ekbangbonebolango.org/berita/pengawasan-pelaksanaan-apbd-dan-peningkatan-kualitas-audit>).

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja di Kabupaten Bone Bolango belum didasarkan pada kondisi ekonomi makro, namun telah mempertimbangkan kebutuhan riil operasional pemerintahan serta terpenuhinya pelayanan minimal pada masyarakat. Untuk lebih jelasnya masalah mengenai efektivitas pencapaian anggaran yang dipengaruhi oleh partisipasi aparatur dalam penyusunan anggaran dapat disajikan berikut ini:

Tabel 1: Anggaran dan Realisasi APBD Kabupaten Bone Bolango Tahun Anggaran 2011-2015(dalam satuan rupiah)

No	Tahun	Pendapatan		Belanja	
		Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
1.	2011	319.605.651.012,00	317.434.166.407,80	340.537.112.537,00	326.659.823.749,00
2.	2012	338.231.485.083,00	330.328.861.808,70	348.775.002.096,00	322.765.401.583,00
3.	2013	439.647.975.952,00	445.257.281.656,33	451.209.385.079,61	411.641.648.311,00
4.	2014	438.172.506.393,56	437.581.268.423,28	482.168.950.355,27	452.939.914.165,00
5.	2015	546.413.566.649,41	531.639.497.999,35	571.701.728.669,58	538.626.399.219,00

Sumber: DPPKAD Kabupaten Bone Bolango, 2017

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat anggaran pendapatan 5 tahun terakhir cenderung naik dari yang ditetapkan, namun secara realisasinya mengalami fluktuatif. Begitu juga pada anggaran belanja yang ditetapkan cenderung naik, namun realisasinya dibawah dari yang di tetapkan. Melihat fakta diatas bahwa dari segi anggaran pendapatan, ada indikasi terjadinya senjangan anggaran terutama pada tahun 2011, 2012, 2013, 2014 dan 2015 dimana realisasinya lebih kecil dari anggaran yang ditetapkan, sedangkan dari segi belanja ada indikasi terjadinya senjangan anggaran dari tahun 2011-2015.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka dana yang tersedia dalam APBD harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi kepentingan masyarakat. Pelaksanaan mekanisme birokrasi dalam sistem penyusunan anggaran dalam perkembangannya menjadi sangat penting untuk meningkatkan kinerja khususnya pada efektivitas penyusunan anggaran pemerintah daerah.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini di fokuskan pada SKPD Kabupaten Bone Bolango. Penelitian ini akan menguji pengaruh partisipasi aparatur pemerintah daerah terhadap efektivitas penyusunan anggaran. Maka penulis tertarik untuk melakukan peneltian dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Aparatur Pemerintah Dalam Penyusunan Anggaran Terhadap Efektivitas Pencapaian Anggaran (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango)**

1.2 Identifikasi Masalah

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

1. Minimnya partisipasi Aparat Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kabupaten Bone Bolango dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Tingkat efektivitas pencapaian anggaran masih rendah atau dengan kata lain terjadi senjangan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merumuskan masalah yaitu apakah Partisipasi Aparatur Pemerintah Dalam Penyusunan Anggaran berpengaruh terhadap Efektivitas Pencapaian Anggaran (Pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango)?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris pengaruh Partisipasi Aparatur Pemerintah Dalam Penyusunan Anggaran Terhadap Efektivitas Pencapaian Anggaran Pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi di Indonesia terutama dalam hal tingkat pengetahuan 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

1. Manfaat secara teoritis : dapat dijadikan sebagai bahan pengembangan pengetahuan dalam hal sistem administrasi yang efektif.
2. Manfaat praktis yaitu :
 - a. Sebagai bahan pengetahuan dan wawasan bagi penulis mengenai pengetahuan aparatur tentang anggaran.
 - b. Sebagai 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