

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Organisasi pemerintah daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan dengan sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya pemberlakuan sistem desentralisasi pada tata pemerintahan dalam era otonomi daerah (Rumandei,2009: 01).

Sesuai dengan ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara Proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan memanfaatkan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Disamping itu Penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mendorong peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien. Kedekatan organisasi pemerintah pada level daerah diharapkan lebih mampu menerima aspirasi riil masyarakat tentang pelayanan apa yang dibutuhkan baik dalam bentuk perbaikan infrastruktur,

pelayanan, pemberdayaan Sumber daya manusia dan lain-lain.. Oleh karena itu, diharapkan ada input yang diperoleh dalam rangka perencanaan pembangunan sehingga tidak ada kesenjangan antara perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah baik program dan anggaran dengan kebutuhan riil masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan masyarakat menjadi visi besar pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah secara merata tentunya menyesuaikan pendapatan asli daerah (PAD).

Proses perencanaan pembangunan daerah perlu diimbangi oleh 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 dengan sasaran yang ingin dicapai perlu dilakukan evaluasi atas kinerja. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 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 atau input yang ditetapkan (PP Nomor 58 Tahun 2005).

Melalui pendekatan kinerja, APBD dapat disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu, dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, pemerintah daerah bersama DPRD menyusun kebijakan umum yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan

umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Penyusunan Kebijakan Umum APBD pada dasarnya merupakan upaya pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJPD dengan memperhatikan rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan pemerintah.

Dalam menyusun kebijakan umum APBD yang sesuai dengan visi, misi, tujuan dan sasaran maka diperlukan penjangkaran aspirasi masyarakat untuk mengetahui perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Penjangkaran aspirasi masyarakat dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat mulai dari tokoh agama, mahasiswa, paguyuban dll, untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah agar tetap selaras dengan cita-cita kepemimpinan daerah serta fungsi otonomi daerah.

Pemerintah daerah kabupaten bondowoso merupakan organisasi sektor publik yang menjalankan otonomi daerah sesuai aturan dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Implementasi undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, merupakan komitmen pemerintah dalam rangka pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan serta harkat dan martabat masyarakat bondowoso. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan pembangunan maka dituntut suatu proses perencanaan program dan anggaran yang baik serta didukung oleh kualitas kinerja aparatur

pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari ketersediaan dana yang memadai, sehingga diharapkan terciptanya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pengelolaan pemerintah daerah secara akuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2005), bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Anggaran merupakan salah satu elemen penting dalam perencanaan agar dapat melakukan pengendalian terhadap pencapaian tujuan organisasi dalam hal ini pemerintah daerah. Anggaran dibutuhkan oleh sebuah organisasi untuk menerjemahkan keseluruhan strategi kedalam rencana dan tujuan jangka pendek dan jangka panjang (Rumandei, 2009). Kemudian, mengingat pentingnya fungsi anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian dalam organisasi maka proses penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi anggaran perlu dilakukan agar dapat disesuaikan dengan tujuan anggaran.

Menurut Istiyani (2009) proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan melibatkan berbagai pihak baik tingkat atas maupun tingkat bawah yang mempunyai kuasa dalam mempersiapkan dan mengevaluasi tujuan anggaran, dimana anggaran selalu digunakan sebagai tolak ukur terbaik kinerja manajer. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap masyarakat.

Dalam perencanaan anggaran ada beberapa karakteristik tujuan anggaran. Menurut Kenis (1979) karakteristik tujuan anggaran yaitu partisipasi anggaran (*budgetary participation*), kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), umpan balik anggaran (*budgetary feedback*), evaluasi anggaran (*budgetary evaluation*) dan kesulitan sasaran anggaran (*budget goal difficulty*). Karakteristik tujuan anggaran dapat berpengaruh terhadap sikap yang terkait dengan pekerjaan dan sikap yang terkait dengan anggaran (Kenis, 1979). Selanjutnya, anggaran bukan hanya rencana keuangan yang menentukan tujuan biaya dan pendapatan bagi pusat-pusat tanggung jawab di perusahaan bisnis, namun juga sarana untuk kontrol, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja, dan motivasi. Pengetahuan mengenai tujuan yang telah dianggarkan dan informasi mengenai tingkat dimana tujuan tersebut telah tercapai memberikan dasar bagi para manajer untuk mengukur efisiensi, mengidentifikasi masalah, dan mengontrol biaya. Dalam hal waktu dan besarnya, koordinasi berbagai aktivitas fungsional juga dicapai melalui proses pembuatan dan penerapan anggaran.

Oleh sebab itu komunikasi tujuan yang dianggarkan secara menurun di suatu organisasi memberi informasi kepada para anggota manajemen yang lebih rendah mengenai apa yang diharapkan manajemen tingkat atas. Sebaliknya, manajemen tingkat atas mempelajari pencapaian dan masalah manajemen tingkat yang lebih rendah melalui pelaporan serta membandingkan tujuan dengan kinerja yang aktual. Selanjutnya, informasi anggaran membantu manajemen tingkat atas untuk mengevaluasi kinerja para manajer tingkat lebih rendah dan memberikan *reward* ataupun *punishment* (Kenis, 1979). Di dalam konteks ini, anggaran menunjukkan bagian penting dari sistem motivasi organisasi yang dirancang

untuk memperbaiki sikap dan kinerja manajerial. Seluruh aspek ini menunjukkan bahwa potensi anggaran mungkin menjadi alat manajerial yang bermanfaat. Meski demikian anggaran yang diterapkan secara tidak tepat bisa menyebabkan perilaku disfungsional dan sikap negatif diantara anggota organisasi (Kenis, 1979). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Indonesia disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun harus pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran.

Oleh karena itu dalam kaitannya dengan kinerja yang optimal dari pelaksana anggaran, sikap dari aparatur pemerintah daerah merupakan salah satu faktor yang mendukung peningkatan kinerja. Sikap positif dari masing-masing aparatur membuat pelaksana anggaran semakin loyal kepada organisasi, sehingga akan memberikan yang terbaik dalam pelayanan publik. Termotivasi dalam bekerja, bekerja dengan rasa tenang, dan yang lebih penting lagi kepuasan kerja yang tinggi memperbesar sehingga kemungkinan tercapainya produktivitas dan motivasi yang tinggi pula. Orang yang tidak merasa puas terhadap pekerjaannya, cenderung melakukan atau menghindar dari situasi-situasi pekerjaan baik yang bersifat fisik maupun psikologis.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Istiyani (2009), yang meneliti tentang “Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (study empiris pada Pemerintah Kabupaten Temanggung)” menyimpulkan bahwa Karakteristik tujuan anggaran (Partisipasi, kejelasan, evaluasi, umpan balik dan kesulitan) secara bersama-sama berpengaruh

positif dan signifikan terhadap kinerja aparatur Pemerintah daerah Kabupaten Temanggung.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Istiyani (2009) terletak pada pemilihan sampel yaitu memakai 3 (tiga) sampel penelitian serta obyek penelitian, jenis penelitian ini adalah penelitian kuantitatif dengan cara menyebarkan kuesioner sebagai teknik pengumpulan data. Istiyani menggunakan satu karyawan/aparatur Pemerintah daerah saja sebagai sampel yang diambil, menjadikan kurangnya karakteristik responden yang diambil sebagai sampel, sehingga membuat beberapa hasil penelitian yang tidak konsisten dengan penelitian-penelitian terdahulu, dimana hasil ini hanya merupakan kasus khusus saja. Sehingga untuk hasil yang belum konsisten ini perlu untuk diuji lagi pada beberapa aparatur Pemerintah daerah yang lainnya. Sehingga dalam penelitian ini kami menambah sampel penelitian dengan menggunakan 3 sampel dari masing-masing SKPD serta lokasi penelitian juga kami mengambil aparatur kabupaten bondowoso, karena bondowoso termasuk 5 kabupaten tertinggal di Jawa Timur (Faisal, 2012).

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Analisis Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja aparatur Pemerintahan Daerah Bondowoso?
2. Apakah karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja aparatur Pemerintahan Daerah Bondowoso?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui apakah karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja aparatur Pemerintahan Daerah Kabupaten Bondowoso?
- b. Untuk mengetahui apakah karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja aparatur Pemerintahan Daerah Kabupaten Bondowoso?

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

- a. Bagi para akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih atau kontribusi buah pikir untuk pengembangan literature Akuntansi Sektor Publik (ASP) khususnya pengembangan sistem pengendalian manajemen pada sektor publik.
- b. Bagi pemerintah Daerah diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan kinerja aparatur pemerintah untuk mencapai tujuan anggaran yang diinginkan.