

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sejak tahun 2001 berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran pemerintah daerah. Sebelumnya pendekatan penentuan alokasi lebih mengacu pada realisasi anggaran tahun sebelumnya dengan sedikit peningkatan tanpa merubah jenis atau pos belanja. Pendekatan atau sistem tersebut disebut sebagai sistem anggaran tradisional (*line-item and incremental budgeting*). Penetapan kinerja dalam sistem ini didasarkan pada ketersediaan anggaran. Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu. Artinya, anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja. Sistem penganggaran tradisional ini mempunyai kelemahan yaitu tidak adanya muatan indikator kinerja dalam anggaran untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik.

Bersamaan dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, proses penganggaran negara bereformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Arah penggunaan dana pemerintah tidak lagi berorientasi pada input, tetapi pada output. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran untuk menggunakan sumber daya

pemerintah yang makin terbatas, tetapi tetap dapat memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi. Pendekatan penganggaran yang demikian sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik (Izzaty, 2011).

Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) oleh setiap daerah di Indonesia menjadi wujud penyelenggaraan otonomi yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah melalui penyusunan anggaran. Berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah membawa konsekuensi bagi setiap daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang dimiliki secara efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Pembangunan dengan sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran ini biasa disebut dengan penganggaran berbasis kinerja (Sembiring 2009).

Penganggaran dengan pendekatan berbasis kinerja berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, ketika output dapat dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit.

Mardiasmo dalam Izzaty (2011) menyatakan bahwa sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Namun demikian, dalam pengimplementasian penganggaran berbasis kinerja juga mempunyai dampak terhadap organisasi itu sendiri. Adapun dampak penerapan metode penganggaran berbasis kinerja seperti diungkapkan oleh Diptyana dalam Izzaty (2011) adalah:

1. Muncul kebutuhan penyimpanan data, baik berupa data kualitatif maupun kuantitatif, baik berupa finansial maupun non finansial, karena data akan diolah menjadi informasi, untuk menentukan indikator, serta untuk mengevaluasi dan mengambil keputusan pengalokasian dana yang lebih objektif.
2. Muncul kebutuhan mengukur output dan input, serta kelayakan jenis indikator.
3. Biaya yang dikeluarkan lebih menekankan pada aktivitas yang dilakukan oleh pengguna anggaran, bukan menekankan pada jumlah anggaran yang terpakai.
4. Dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengidentifikasi indikator dan mampu menganalisis biaya dan data.

Oleh karena itu, menurut Anggarini dan Puranto (2010), terdapat kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja yaitu kepemimpinan

dan komitmen dari seluruh komponen organisasi, fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus, sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang), penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang jelas dan keinginan yang kuat untuk berhasil.

Berdasarkan kelima faktor tersebut, merupakan langkah awal yang paling tepat dalam menunjang keberhasilan organisasi mencapai tata kelola pemerintah yang baik dalam hal penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jadi dengan komitmen dari seluruh komponen organisasi yang kuat, penyempurnaan sistem administrasi yang dilakukan secara terus menerus, sumber daya yang berkualitas dan memadai yang meliputi uang waktu dan orang, penghargaan yang jelas dan sanksi yang tegas bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah daerah yang belum optimal menjalankan program kerjanya akan membantu penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mencerminkan penjabaran dari visi dan misi serta tupoksi dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang lebih selektif sehingga anggaran menjadi efektif dan efisien dalam pelaksanaannya, dimana dalam pelaksanaannya tersebut akan lebih berorientasi pada kepentingan public dan sesuai dengan harapan masyarakat sehingga dapat dijadikan bahan evaluasi dalam menyusun anggaran berikutnya.

Kesuksesan suatu organisasi atau setiap kelompok dalam suatu organisasi juga sangat tergantung pada kualitas kepemimpinan. Kepemimpinan menurut Sutarto dalam Suhartono (2004) adalah suatu

rangkaian kegiatan penataan berupa kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain dalam situasi tertentu agar bersedia bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Randhita dalam Izzaty (2011), faktor kepemimpinan mempunyai peran yang sangat penting dalam meningkatkan kinerja pegawai karena kepemimpinan yang efektif memberikan pengarahan terhadap usaha-usaha semua pekerja dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi. Gaya kepemimpinan yang efektif dibutuhkan pemimpin untuk dapat meningkatkan kinerja semua komponen organisasi dalam mencapai tujuan organisasi sebagai instansi pelayanan publik.

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran pendapatan dan belanja (APBD) daerah berbasis kinerja yaitu Sembiring (2009) menunjukkan bahwa komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi yang jelas secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Husnu (2011) tentang pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi yang jelas terhadap penyusunan APBD berdasarkan prestasi kerja. Hasilnya menunjukkan bahwa komitmen dari seluruh komponen organisasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi yang jelas berpengaruh secara signifikan terhadap penyusunan APBD berdasarkan prestasi kerja.

Penelitian tentang gaya kepemimpinan pernah dilakukan beberapa penelitian terdahulu. Brownell dalam Erwati (2009) menguji pengaruh gaya kepemimpinan dalam konteks sistem penganggaran dan menemukan bahwa interaksi antara *structure* dan *consideration* memiliki efek yang signifikan terhadap kinerja. Izzaty (2010) menemukan adanya pengaruh yang signifikan gaya kepemimpinan terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja. Menurut Nor (2007) menemukan bahwa gaya kepemimpinan tidak mempengaruhi secara signifikan hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial pada organisasi sektor publik. Muslimah dalam Erwati (2009) juga menunjukkan adanya hubungan yang tidak signifikan antara gaya kepemimpinan dengan partisipasi anggaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut serta pendapat dalam penelitian terdahulu maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“FAKTOR - FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERBASIS KINERJA (STUDI EMPIRIS PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BLORA)”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Benar Baik Sembiring (2009) dengan judul “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintah Daerah Kabupaten Karo)” yang dikompilasi dengan penelitian Khairina Nur Izzaty (2011) dengan judul “Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Kualitas Sumber

Daya Manusia terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Badan Layanan Umum (Studi pada Badan Layanan Umum Universitas Diponegoro)”. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu pada objek penelitian dalam penelitian ini adalah seluruh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dinas dan kantor di Pemerintah Kabupaten Blora. Adanya penambahan variabel independen yaitu gaya kepemimpinan. Sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Izzaty (2011) maka gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja.

#### **B. Batasan Masalah**

Untuk memfokuskan kajian dalam penelitian, maka perlu adanya batasan. Wilayah penelitian dibatasi yaitu di Kabupaten Blora dan sampel dibatasi pada dua golongan yaitu Kepala satuan kerja perangkat daerah dan Kepala bidang perencanaan/program.

#### **C. Rumusan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah komitmen dari komponen organisasi berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
2. Apakah penyempurnaan sistem administrasi berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?

3. Apakah sumber daya yang cukup berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
4. Apakah penghargaan (reward) yang jelas berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
5. Apakah sanksi (punishment) yang tegas berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?
6. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Merujuk pada rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah komitmen dari komponen organisasi berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
2. Untuk mengetahui apakah penyempurnaan sistem administrasi berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
3. Untuk mengetahui apakah sumber daya yang cukup berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
4. Untuk mengetahui apakah penghargaan (reward) yang jelas berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
5. Untuk mengetahui apakah sanksi (punishment) yang tegas berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.



6. Untuk mengetahui apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat dalam berbagai bidang, antara lain:

1. Bidang teoritis
  - a. Memberikan kontribusi literatur untuk penelitian-penelitian berikutnya.
  - b. Memberikan kontribusi ilmu sebagai referensi mata kuliah Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah dan Akuntansi Sektor Publik yang diharapkan dapat berguna bagi pembaca.
2. Bidang praktik
  - a. Memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pemerintah daerah, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi tambahan atau masukan khususnya dalam hal penyusunan anggaran.
  - b. Bagi pemerintah sendiri khususnya di wilayah tempat yang dijadikan studi empiris yaitu Kabupaten Blora, penelitian ini dapat membantu melakukan penyempurnaan dan perbaikan penyusunan anggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten Blora.