

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penganggaran merupakan suatu proses pada organisasi sector publik, termasuk diantaranya pemerintah daerah. Penganggaran sector publik terkait dalam penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktifitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja ,dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *manajerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Anggaran sector public merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana public dan pelaksanaan program-program yang dibiayai oleh uang public. Anggaran sector public dibuat untuk menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Anggaran merupakan *blue print* keberadaan sebuah Negara dan merupakan arahan di masa yang akan datang (Masdiasmo ,2005;62)

Pada era sekarang ini, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk dapat mengelola keuangan daerah masing-masing sesuai dengan Undang-Undang No 22 tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Dan Undang-Undang No 23 tahun 1999 yang diperbaharui dengan Nomor 33 tahun 2004

tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Misi utama dari kedua Undang-Undang tersebut adalah desentralisasi.

Sejauh ini berbagai perundang-undangan dan produk hukum telah dikeluarkan dan diberlakukan dalam upaya untuk menciptakan system pengelolaan anggaran yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Mengingat kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah sampai tingkat kecamatan sangat tergantung pada kemampuan aparatur pemerintah daerah. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah membawa perubahan yang fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan keuangan daerah, khususnya masalah anggaran. (Utari, 2009)

Dalam pengelolaan keuangan daerah juga harus mengikuti prinsip transparansi, akuntabilitas dan *value for money*. Salah satu wujud akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan pembangunan dan keuangan daerah adalah dengan diwajibkannya Kepala Daerah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan pembangunan dan pemeritahan di daerahnya pada setiap akhir tahun anggaran (Halim 2002 :203). Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan (Nordiawan, 2006: 47).

Otonomi daerah memiliki implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Perubahan paradigma ini membawa konsekuensi bagi pemerintah. Di antara perubahan yang harus dilakukan adalah pendekatan dalam penganggaran (Yuwono dkk, 2005:58). Pelaksanaan desentralisasi kewenangan kepala daerah, aparatur dan masyarakat berkewajiban untuk tetap menjaga kesatuan bangsa, dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan, serta bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Pengertian tersebut mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Organisasi sektor publik tentunya berkeinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi seringkali terkendala oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki (Freeman dalam Nordiawan (2006: 48)),

Banyak aspek yang muncul dari adanya reformasi keuangan daerah. Namun, yang paling umum menjadi sorotan bagi pengelola keuangan daerah adalah adanya aspek perubahan mendasar dalam pengelolaan anggaran daerah (APBD). Perhatian utama adalah adanya paradigma baru dalam

manajemen anggaran daerah (Halim, 2001:16). Paradigma yang menuntut lebih besarnya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan anggaran, dan dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget* (Yuwono dkk, 2005: 63).

Perubahan paradigma anggaran daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif (*value for money*). Reformasi anggaran daerah dimulai dengan penyusunan anggaran daerah yang tidak lagi mengacu kepada PP No. 6 tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja. Perubahan kebijakan tentang anggaran terjadi mengikuti perubahan kebijakan pengelolaan keuangan negara. Reformasi sektor pemerintah mencakup perubahan format lembaga, dan pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga pemerintahan di daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparansi, dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi, yaitu menciptakan *good governance* dapat tercapai (Mardiasmo dalam Hasira 2009). Hakekat otonomi daerah yaitu yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat (Susantih 2009).

Permasalahan yang berkaitan dengan penganggaran seperti partisipasi, kesenjangan anggaran, kinerja dan hal lainnya, telah menjadi fokus banyak peneliti, khususnya dalam domain akuntansi keperilakuan. Penelitian mengenai penganggaran pada organisasi sektor swasta yang murni berorientasi pada bisnis atau laba (*pure profit organization*) memang telah banyak dilakukan. Namun, hasil penelitian pada organisasi yang murni mencari laba tidak semuanya dapat diperlakukan sama pada organisasi sektor publik. Hal ini disebabkan karena ada perbedaan yang mendasar di antara keduanya.

Mengacu kepada uraian di atas, peneliti memandang anggaran pemerintah daerah merupakan suatu realitas sosial yang disusun dengan adanya interaksi sosial antara berbagai pihak. Oleh karena itu, pada penelitian ini, peneliti melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus bagaimana proses penyusunan anggaran pemerintah daerah pada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD) khususnya yang berkaitan dengan perilaku aparatur (Rahayu, Ludigdo, dan Affandy, 2007).

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka diambil judul penelitian **“STUDI FENOMENOLOGIS TERHADAP PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN DI KABUPATEN KLATEN”**

B. Perumusan Masalah

Anggaran pemerintah daerah merupakan suatu realitas sosial yang disusun dengan adanya interaksi sosial antara berbagai pihak. Oleh karena itu, pada penelitian ini, peneliti melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus bagaimana proses penyusunan anggaran yang berkaitan dengan perilaku aparatur.

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang hendak diteliti dirumuskan sebagai berikut (1) bagaimanakah perilaku aparatur dalam proses penyusunan anggaran ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui perilaku aparatur dalam proses penyusunan anggaran.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menambah literatur mengenai faktor perilaku individu dalam organisasi yang berpengaruh meningkatkan partisipasi penganggaran.
2. Hasil penelitian ini diharapkan bisa dijadikan masukan bagi organisasi khususnya Pemerintah Daerah agar memperhatikan faktor-faktor perilaku

dalam implementasi Sistem Akuntansi Keuangan Daerah guna meningkatkan kegunaan sistem tersebut.

3. Dapat memberikan kontribusi terhadap akademisi, dosen, dan mahasiswa sebagai tambahan referensi dalam melakukan penelitian sejenis

E. Sistematika Penulisan

Sebagai arahan dalam memahami skripsi ini, penulis menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang landasan teori dalam penelitian, yaitu mengenai keuangan daerah, anggaran daerah sebagai anggaran sektor publik, penyusunan anggaran berbasis kinerja, anggaran pendapatan dan belanja daerah, mekanisme penyusunan APBD, struktur penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, penyusunan APBD, dan penelitian terdahulu.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab berisi tentang lokasi penelitian, jenis penelitian, definisi konsep, situs penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis data.

BAB IV PENGELOMPOKAN DATA

Bab berisi tentang data yang diperoleh tentang Proses Penyusunan Anggaran Di Kabupaten Klaten , Partisipasi Aparatur Dalam Proses Penyusunan Anggaran, Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, Perbedaan Proses Penyusunan Anggaran Lama Dengan Anggaran Berbasis Kinerja, Fenomena Dalam Proses Penyusunan Anggaran , Hambatan Dan Kendala Yang Dihadapi Dalam Proses Penyusunan Anggaran Berdasarkan Hasil Wawancara

BAB V ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang analisis data yang diuraikan dalam deskripsi lokasi penelitian, analisis data dan pembahasan.

BAB VI PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan dari hasil analisis data, keterbatasan penelitian dan saran untuk pengembangan bagi peneliti selanjutnya.