BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan (Nordiawan, 2006: 47) dalam Syafrial (2009: 21). Menurut Mardiasmo (2004: 61), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi.

Anggaran berisi mengenai rencana penerimaan dan pengeluaran dalam membiayai kegiatan pemerintah. Anggaran memiliki beberapa fungsi, antara lain anggaran sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja keuangan, alat pemotivasi, dan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (Mahsun dkk, 2006: 81). Mengingat begitu pentingnya anggaran, maka perlu dilakukan penyusunan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah sebagai organisasi publik. Proses penyusunan anggaran di pemerintah daerah pada dasarnya merupakan proses penetapan peran setiap kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam melaksanakan program atau bagian dari program, penyusunan

anggaran memerlukan kerjasama dari berbagai jenjang organsisasi (Saleh, 2011: 2).

Menurut Indriantoro dan Supomo (1998) dalam Bangun (2009: 17) kinerja dinyatakan efektif apabila tujuan anggaran tercapai dan bawahan mendapat kesempatan terlibat atau berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran serta memotivasi bawahan, mengidentifikasi dan melakukan negosiasi dengan atasan mengenai target anggaran, menerima kesepakatan anggaran dan melaksanakannya sehingga dapat menghindarkan dampak negatif anggaran yaitu faktor kriteria kinerja, sistem penghargaan dan konflik. Kinerja keuangan aparat pemerintah daerah yang belum maksimal dalam penyusunan anggaran dikarenakan terbatasnya personel baik kualitas maupun kuantitas di tingkat kabupaten/Kota, selain itu daerah belum mampu untuk menyerap dana pembangunan yang begitu besar setelah adanya otonomi daerah.

Kinerja keuangan pemerintah daerah menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah untuk memenuhi kebutuhan rumah tanggaa daerahnya sehingga tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Kejelasan sasaran anggaran merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pada pemerintah (Safrial, 2009). Kejelasan sasaran anggaran adalah menggambarkan lingkup anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, dan dimengerti oleh pihak yang bertanggungjawab terhadap pencapaianya, (Hapsari, 2010).

Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Kenis (1979), bahwa kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas

dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran tersebut. Oleh sebab itu sasaran anggaran daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dapat dimengerti oleh mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakannya, penetapan tujuan spesifik akan lebih produktif dari pada tidak menetapkan tujuan spesifik. Hal ini akan mendorong karyawan untuk melakukan yang terbaik bagi pencapaian tujuan yang dikehendaki sehingga dapat berimplikasi pada peningkatan kinerja.

Kinerja perusahaan, atau organisasi pemerintah sering dihubungkan dengan partisipasi anggaran, Partisipasi anggaran merupakan tingkat seberapa besar keterlibatan dan pengaruh manajer dalam proses penyusunan anggaran suatu departemen atau bagiannya baik secara periodik maupun tahunan, Brownel (1992) dalam Hapsari (2010: 16). Partisipasi penyusunan anggaran sangat erat hubungannya dengan kinerja keuangan aparat pemerintah daerah, karena kinerja keuangan aparat pemerintah dilihat berdasarkan partisipasi aparat pemerintah dalam menyusun anggaran,Wulandari (2011: 18). Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Nasution (2007) yang dikutip oleh Wulandari (2011: 18) menyatakan bahwa berdasarkan hasil audit BPK, ternyata kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih jauh dari standar-standar yang telah ditentukan. Menurut Deputi IV BPKP, 2005 hal itu dikarenakan pemerintah belum transparan, dan penyusunan anggaran belum sepenuhnya disusun berdasarkan anggaran partisipasif.

Terkait dengan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara tersebut, Hasil pemeriksaan BPK untuk LKPD Gorontalo Utara Tahun 2011

menemukan 7 kasus ketidakpatuhan terhadap peraturan undang-undang kasus kasus tersebut diantaranya adalah 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan kekurangan penerimaaan, 4 kasus administrasi dan 1 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan ketidakhematan/pemborosan.

Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran merupakan bagian dari Proses penganggaran dengan pendekatan *buttom up*. Proses penganggaran dengan pendekatan *buttom up* merupakan proses penganggaran dimana anggaran disusun berdasarkan partisipasi dari bawahan. Dalam proses ini dikenal adanya partisipasi anggaran. Berdasarkan pengamatan sementara pada Pemerintah kabupaten Gorontalo Utara, Penyusunan anggarannya juga mengacu pada proses *buttom up* dimana masing-masing SKPD menyusun sendiri anggaran bagi dinas masing-masing. Proses penganggaran seperti ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan SKPD, khususnya SKPD yang ada di kabupaten Gorontalo utara. Namun dalam pelaksanaannya di SKPD yang ada di kabupaten Gorontalo Utara partisipasi aparat masih kurang maksimal, karena tidak semua terlibat dalam penyusunan anggaran,(Wawancara Pada pegawai DPPKAD Kabupaten Gorontalo Utara).

Banyak penelitian di bidang akuntansi yang memperhatikan masalah partisipasi penyusunan anggaran. Hasil-hasil penelitian belum konsisten dan sering terjadi kontradiksi. Pendekatan universalistik (*universalistic approach*)

mengupayakan praktek terbaik partisipasi penyusunan anggaran. Dalam pendekatan ini, partisipasi penyusunan anggaran selalu lebih baik dari sistem penyusunan anggaran yang lainnya dan merupakan desain yang paling optimal untuk semua perubahan dalam kondisi apapun. Seperti penelitian Marpaung (2010), Saleh (2011), Hapsari (2010), Bangun (2009) dan Rostin (2011) yang menemukan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara partisipasi anggaran dan kinerja.

Berdasarkan latar belakang masalah dan berbagai perbedaan hasil penelitian yang telah dilakukan tentang partisipasi anggaran terhadap kinerja. Maka penulis tertarik utuk meneliti kembali **"Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah kabupaten Gorontalo Utara (Studi Kasus Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara)"**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diuraikan identifikasi masalah yakni

1. Terkait dengan kinerja keuangan pemda Gorontalo utara hasil pemeriksaan BPK untuk LKPD Gorontalo Utara Tahun 2011 menemukan 7 kasus ketidakpatuhan terhadap peraturan undang-undang kerugian daerah, dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang mengakibatkan ketidakhematan/pemborosan.
2. Partisipasi aparat masih kurang maksimal, karena tidak semua terlibat dalam penyusunan anggaran

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi anggaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi anggaran secara simultan dan parsial terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya mengenai kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran dan kinerja keuangan, disamping itu hasil

penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut oleh peneliti berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pihak yang berkepentingan, dalam hal ini pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara dalam pengambilan kebijakan terkait dengan penyusunan anggaran dan penilaian kinerja keuangan.