

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan alat akuntabilitas, perencanaan dan pengendalian manajemen, serta sebagai alat kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian. Dalam upaya mencapai tujuan penganggaran, perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Proses penyusunan anggaran sesuai dengan Permendagri No 13 tahun 2006 yang kemudian diubah ke-Permendagri No. 27 tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. Selain lebih dominan dalam proses penyusunan anggaran, pejabat eksekutif juga bertindak sebagai pelaksana anggaran, sehingga memiliki asimetri informasi keuangan pemerintah daerah dibanding pejabat legislatif, hal inilah yang memberi peluang kepada pejabat eksekutif untuk berpartisipasi (Lembaran Negara, 2006).

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak terlepas dengan adanya hubungan keagenan antara dua atau lebih individu dan kelompok yang berpotensi melahirkan kontrak baik implisit

maupun eksplisit dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh principal, hal ini diperkuat oleh Lupia & McCubbins (2000) dalam Abdullah dan Asmara (2006) menyatakan bahwa *delegation occurs when one person or group, a principal, select another person or group, an agent, to act on the principal's behalf.*

Mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan tepat waktu. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan.

Pejabat eksekutif dalam mengelola keuangan maupun dalam menyusun laporan keuangan pemerintah daerah dengan peraturan perundang-undangan maupun standar akuntansi pemerintahan, berdampak pada hasil pemeriksaan BPK atas pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah yang mendapat opini selain Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Pengelolaan keuangan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat mendorong pejabat eksekutif untuk meningkatkan alokasi anggaran pos belanja yang seolah-olah memiliki kinerja untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, tetapi sebenarnya alokasi belanja tersebut mengandung konflik kepentingan. Tindakan ini

merupakan partisipasi yang dianggap kurang baik dalam menghasilkan kualitas anggaran.

Terkait dengan anggaran, aparat pemerintah daerah yang terlibat secara langsung dalam proses implementasi penyusunan dan pengelolaan keuangan daerah yang tertuang dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), akan menjadi subjek dalam penelitian ini, dimana akan diidentifikasi aspek hubungan kualitas partisipasi yang meliputi sikap dan partisipasi terhadap aturan penyusunan dan pengelolaan keuangan daerah khususnya dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Arifin, 2012).

Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan faktor kritis yang dapat mempengaruhi keefektifan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Efek-efek yang ditimbulkan oleh partisipasi secara umum adalah positif dengan mengacu pada moral, motivasi, inisiatif, kinerja, prestasi kerja, kepuasan kerja, serta sikap bawahan terhadap pekerjaan, supervisor, dan organisasi itu sendiri.

Keterlibatan (partisipasi) berbagai pihak dalam membuat keputusan dapat terjadi dalam penyusunan anggaran. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa ketika suatu tujuan atau standar yang dirancang secara partisipatif disetujui, maka karyawan akan bersungguh-sungguh dalam tujuan atau standar yang ditetapkan, dan karyawan juga memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk mencapainya karena ikut serta terlibat dalam penyusunannya. Kesungguhan dalam mencapai tujuan organisasi

oleh para bawahan akan meningkatkan efektivitas organisasi, karena memiliki konflik potensial antara tujuan individu dengan tujuan organisasi dapat dikurangi bahkan dihilangkan (Rahayu, 1997).

Partisipasi anggaran terutama dilakukan oleh manajer tingkat menengah yang memegang pusat-pusat pertanggungjawaban dengan menekankan pada keikutsertaan mereka dalam proses penyusunan dan penentuan sasaran anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Dengan dilibatkannya manajer dalam penyusunan anggaran, akan menambah informasi bagi atasan mengenai lingkungan yang sedang dan yang akan dihadapi serta membantu menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan anggaran (Siegel dan Marconi, 1989).

Disamping itu, partisipasi dapat mengurangi tekanan dan kegelisahan para bawahan karena mereka dapat mengetahui suatu tujuan yang relevan, dapat diterima dan dapat dicapai. Keikutsertaan dalam penyusunan anggaran merupakan suatu cara efektif untuk menciptakan keselarasan tujuan setiap pusat pertanggungjawaban dengan tujuan organisasi secara umum. Onsi (1973) juga berpendapat bahwa partisipasi akan mengarah pada komunikasi yang positif, karena dengan partisipasi akan terjadi mekanisme pertukaran informasi. Selain, itu masing-masing informasi tentang rencana kerja mereka (Hopwood, 1976).

Berkaitan dengan beberapa penjelasan di atas, jika dihubungkan dengan pemerintah daerah, maka dapat dikatakan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 31 yang mengatur bahwa Kepala Daerah harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa Laporan Keuangan. Laporan Keuangan tersebut setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (Nordawan, 2011).

Partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) akan berpengaruh dalam mencapai kualitas APBD. Partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran adalah menunjukkan pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah yang terlibat dalam proses penganggaran daerah, diberi kesempatan untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan melalui negosiasi terhadap anggaran. Hal ini sangat penting, karena aparat pemerintah daerah akan merasa produktif dan puas terhadap pekerjaannya sehingga memungkinkan munculnya perasaan beprestasi dan menghasilkan pekerjaan yang berkualitas. Hal ini didukung oleh pendapat dalam Bangun (2009) bahwa kunci dari kinerja yang efektif adalah apabila tujuan dari anggaran tercapai dan partisipasi dari bawahan atau para staf memegang peranan penting

dalam pencapaian tujuan. Jika dikaitkan dengan tujuan APBD, maka tujuan yang dimaksud adalah APBD yang berkualitas.

Berbagai permasalahan tentang pelaksanaan reformasi birokrasi terutama yang dilihat dari sisi partisipasi aparaturnya merupakan sebuah permasalahan yang kompleks terlebih lagi merupakan kumpulan dari berbagai permasalahan yang dikumpulkan untuk dijadikan satu kata artinya bahwa berbagai persoalan didalam organisasi birokrasi dapat disatukan menjadi persoalan partisipasi yang mengakibatkan berdampak pada KKN dan lain sebagainya (Stiglitz, 1997).

Pencermatan terhadap alokasi belanja dalam APBD merupakan hal yang menarik, selain faktor ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, alokasi anggaran harus didasarkan kepada prioritas masyarakat, kecendrungan yang ada saat ini adalah struktur belanja tertinggi dalam APBD digunakan untuk belanja tidak langsung. Belanja pegawai langsung, belanja barang dan jasa, dan belanja modal merupakan pos yang mendapat sorotan masyarakat atas terjadinya penyimpangan sebagaimana dikemukakan beberapa pihak. Dewi (2011) menyatakan hanya dengan mendahulukan belanja modal, memperbanyak belanja barang dan jasa, pejabat eksekutif daerah akan memperoleh banyak bagian dari praktik pencurian dalam pemerintahan, dari pos-pos APBD itulah lubang-lubang kebocoran sengaja diciptakan.

Dengan fenomena yang telah dijelaskan di atas, dengan sendirinya akan mempengaruhi partisipasi aparat pemerintah yang terlibat dalam

penyusunan anggaran sehingga kualitas pekerjaan (APBD) akan ikut terpengaruh. Sebagaimana dikemukakan oleh Halim dan Abdullah (2006) bahwa perilaku penyimpangan eksekutif dalam pengusulan belanja ini diantaranya adalah mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, mengusulkan kegiatan yang memiliki peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi, mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam kegiatan, mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar komponen setiap kegiatan, memperbesar anggaran kegiatan yang sulit diukur hasilnya.

Selain berpatokan pada fenomena di atas, hal yang perlu menjadi pembenahan pemerintah Provinsi Gorontalo yakni mengenai kualitas APBD dalam hal ini mengenai ketepatan merealisasikan APBD. Berikut ini data Realisasi dan Anggaran Pemerintah Provinsi Gorontalo:

Tabel 1: Realisasi dan Anggaran

Tahun	Pendapatan			Belanja		
	Anggaran	Realisasi	Ket.(%)	Anggaran	Realisasi	Ket.(%)
2008	471.941	537.004	113,8%	554.447	537.723	97,0%
2009	534.505	561.186	105,0%	534.505	619.327	115,9%
2010	534.032	593.392	111,1%	568.218	527.649	92,9%
2011	636.640	697.576	109,6%	671.051	673.504	100,4%
2012	913.402	933.170	102,2%	938.402	885.021	94,3%
2013	1.038.201	1.040.798	100,3%	1.078.802	1.049.710	97,3%

Sumber: situs dana perimbangan (www.djpk.depkeu.go.id)

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa target (anggaran) dari pendapatan Pemerintah Provinsi Gorontalo dapat dicapai dengan baik. Hal ini dibuktikan dari persentase efektivitas yang melebihi 100%.

Hal ini mengindikasikan bahwa dalam efektivitas pendapatan, Provinsi Gorontalo telah terletak pada kriteria yang sangat efektif.

Kemudian terkait dengan efektivitas belanja, dapat dilihat bahwa terjadi kesenjangan yakni adanya realisasi belanja yang lebih besar dibandingkan dengan belanja yang dianggarkan. Hal ini semestinya tidak terjadi karena dapat berdampak pada terjadinya defisit anggaran dalam keuangan Pemerintah daerah. Hal tersebut terjadi pada tahun 2009 dan 2011. Tidak hanya itu, jika dilihat dari jumlah realisasi belanja yang dibandingkan dengan belanja, dapat dilihat bahwa nilai belanja pada tahun 2014 sangat jelas telah terjadi defisit dalam APBD.

Berdasarkan fakta di atas, beberapa hasil penelitian mengatakan diantaranya dalam penelitian Arifin (2012) dengan judul Pengaruh Partisipasi Aparat Pemerintah dalam Penyusunan Anggaran terhadap Kualitas APBD Pemda (komitmen organisasi, budaya organisasi, dan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderasi). Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi aparat pemerintah dalam penyusunan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas anggaran, dengan turut serta para pegawai dalam proses penyusunan anggaran, maka mereka juga merasa bertanggung jawab atas keberhasilan program yang telah dibahas bersama. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yakni pada objek dan analisis data, penelitian terdahulu fokus pada regresi berganda sementara penelitian ini menggunakan regresi sederhana.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan formulasi judul penelitian: **“Pengaruh Partisipasi Aparat Pemerintah Dalam Penyusunan Anggaran Terhadap Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Terkait dengan belanja, telah terjadi kesenjangan pada tahun 2009 dan 2011 yakni mengenai realisasi dari belanja daerah lebih besar dibandingkan dengan anggaran yang ditetapkan.
2. Pada tahun 2014 telah terjadi kesenjangan khususnya adanya defisit karena nilai belanja lebih besar dibandingkan pendapatan daerah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah partisipasi aparat pemerintah dalam penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh partisipasi aparat pemerintah dalam penyusunan anggaran terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat yang dilampirkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengembangan ilmu akuntansi khususnya akuntansi sektor publik dan akuntansi keperilakuan. Disamping itu diharapkan pula menjadi referensi untuk peneliti sejenis di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan kepada pimpinan Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo khususnya terkait dengan partisipasi aparat dan kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.