

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Era reformasi ini pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan dan kekurangan yang ada terutama dalam pengelolaan pemerintahan dalam pengelolaan keuangan negara. Pemberlakuan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang No 33 Tahun tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran daerah. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat (Darise, 2006: 52).

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, 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.

Penyusunan anggaran pada pemerintah daerah merupakan bagian terpenting dari aktivitas dalam perencanaan dan pengendalian, maka untuk mendapatkan anggaran, mengalokasikan, serta mengawasi anggaran, diperlukan proses serta sistem yang mengarah pada partisipasi anggaran, dan tidak didasarkan pada kepentingan individu yang dapat menyebabkan berbagai persoalan disaat anggaran dialokasikan ke unit kerja yang ada sehingga tak akan terjadi senjangan anggaran. 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 kerja sama dari berbagai jenjang organisasi.

Penyusunan anggaran di pemerintah daerah merupakan hal penting, karena dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan rencana kerja yang meliputi Rencana Kerja Jangka Panjang (RKPJ), Rencana Kerja Jangka Menengah (RKJM), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Dalam menyusun anggaran masing-masing SKPD ikut berpartisipasi. Anggaran SKPD disusun berdasarkan rencana kerja jangka menengah. Rencana kerja menengah tersebut menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Kegiatan Anggaran (RKA)-SKPD.

Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja manajerial pemerintah daerah. Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran merupakan bagian dari proses penganggaran dengan pendekatan *bottom*

up. Proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up* merupakan proses penganggaran dimana anggaran disusun berdasarkan partisipasi dari bawahan. Dalam proses ini dikenal adanya partisipasi penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran menurut Brownell dalam Nursidin adalah sebagai suatu proses dalam suatu organisasi yang melibatkan para manager dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Partisipasi dalam penyusunan anggaran sektor publik/pemerintah terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif, bekerja sama dalam penyusunan anggaran. Anggaran dibuat oleh Kepala Daerah melalui usulan-usulan dari unit kerja. Penyusunan anggaran di pemerintah kabupaten Gorontalo Utara juga mengacu pada proses *bottom up* dimana masing-masing SKPD menyusun sendiri anggaran bagi dinas masing-masing. Proses penganggaran seperti ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajerial SKPD, khususnya SKPD yang ada di Kabupaten Gorontalo Utara. Dalam pelaksanaannya di SKPD yang ada di Kabupaten Gorontalo Utara partisipasi aparat masih kurang maksimal, karena tidak semua terlibat dalam penyusunan anggaran.

Penelitian mengenai partisipasi penyusunan anggaran dan pengaruhnya terhadap kinerja manajerial masih menunjukkan hasil yang bertentangan. Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya menunjukkan bukti bahwa partisipasi penyusunan anggaran mempunyai efek positif yang kuat terhadap kinerja manajerial (Wadhan, 2005). Penelitian oleh Sinambela (2003: 56) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial. Marpaung menemukan bahwa partisipasi

dalam penyusunan anggaran dan kinerja manajerial memiliki hubungan positif. Harefa (2010: 62) menemukan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial.

Fenomena yang terdapat di Kabupaten Gorontalo Utara sehubungan dengan kinerja aparat pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran adalah penyusunan anggaran pada pemerintah daerah mengacu pada proses *bottom up*, di mana masing-masing SKPD menyusun sendiri anggaran bagi dinas masing-masing. Proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up* merupakan proses penganggaran dimana anggaran disusun berdasarkan partisipasi dari bawahan. Belum maksimalnya kinerja aparat pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran dan anggaran yang dibuat kurang spesifik atau kurang jelas sehingga mempengaruhi kinerja aparat pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran menyebabkan anggaran yang terealisasi masih belum sesuai dengan tujuan yang harus dicapai untuk setiap satu tahun anggaran yang terlihat pada laporan realisasi anggaran pada tahun 2008-2011, sebagaimana terlihat pada tabel 1.

Tabel 1: Laporan Realisasi APBD Kab Gorontalo Utara

(Dalam Rupiah)

Tahun	Pendapatan			Belanja		
	Anggaran	Realisasi	Capaian	Anggaran	Realisasi	Capaian
2008	151.900.678.632	162.416.442.434	106, 92 %	154.209.047.071	135.785.928.736	88. 05 %
2009	286.255.470.867	300.383.045.027	104, 90 %	314.666.292.386	288.449.353.691	91, 67%
2010	327.688.534.988	324.355.402.336	98, 84 %	365.533.047.839	312.697.834.483	85.46 %

Sumber: DPPKAD Kab. Gorontalo Utara, 2012

SKPD yang ada di Kabupaten Gorontalo Utara menerapkan penyusunan anggaran secara partisipatif. Namun, berbagai kendala yang ditemukan adalah anggaran yang disusun belum sepenuhnya mengubah proses penyusunan menjadi lebih berorientasi hasil (*output*). Hal inilah yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian dengan judul: “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah di Kabupaten Gorontalo Utara”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diuraikan identifikasi masalah di Kabupaten Gorontalo Utara yakni masih kurangnya partisipasi aparat dalam penyusunan anggaran sehingga hasil maupun output yang diharapkan tidak maksimal, sebagaimana terlihat pada Laporan Realisasi Anggaran pada tahun 2008-2010.

1.3 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penelitian adalah apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Gorontalo Utara?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD di Kabupaten Gorontalo Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

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

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya mengenai partisipasi dalam penyusunan anggaran dan kinerja manajerial, disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi oleh peneliti selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara dalam mempertimbangkan hal-hal yang terkait dengan penyusunan anggaran dan penilaian bagi manajerial SKPD.