

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini adalah *good governance*. Tuntutan gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah agar terselenggara pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat serta adanya pengaruh globalisasi menuntut adanya keterbukaan. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Terlebih setelah diberlakukannya Undang- undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi menjadi Undang- undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang- undang Nomor 25 tahun 1999 berikutnya direvisi kembali menjadi Undang- undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah semakin dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Lahirnya otonomi merupakan perwujudan dari pergeseran sistem pemerintahan, yakni sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi. Menurut Mardiasmo (2002) beberapa misi yang terkandung dalam otonomi daerah, *Pertama*, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah. *Kedua*, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk

berpartisipasi dalam perubahan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Hal itu untuk meningkatkan pelayanan kesejahteraan masyarakat agar semakin baik, kehidupan yang demokratis, adil, rata, dan hubungan yang serasi dalam Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi kepada kabupaten dan kota memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*) (Mardiasmo, 2002).

Dalam proses pengelolaan keuangan pemerintah, anggaran merupakan salah satu masalah penting, Mardiasmo (2005) mengemukakan tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Dengan adanya tuntutan pemerintah daerah yang ikut berpartisipasi dalam proses penganggaran, maka dalam hal ini diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk saling memberikan informasi terutama yang bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Partisipasi penyusunan anggaran ini diperlukan agar anggaran yang dibuat sesuai dengan realita yang ada di lapangan. Partisipasi menurut Brownel dalam Coryanata (2004:619) adalah suatu perilaku, pekerjaan, dan aktifitas yang

dilakukan oleh aparat pemerintah selama aktivitas penyusunan anggaran yang berlangsung. Partisipasi telah menjadi fokus banyak peneliti, antara lain dilakukan oleh Brownel dalam Coryanata (1986), Indriantoro (1993), Subraniam dan Mia (2001); Chong dan Chong (2000).

Partisipasi penyusunan anggaran sangat erat hubungannya dengan kinerja aparat pemerintah daerah, karena kinerja aparat pemerintah dilihat berdasarkan partisipasi aparat pemerintah dalam menyusun anggaran (Mahoney dalam Leach-Lopez *et al.*, 2007). Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI, Anwar Nasution (2007), menegaskan bahwa berdasarkan hasil audit BPK, ternyata kinerja pemerintah daerah (pemda) di tanah air masih jauh dari memuaskan karena belum transparan dan akuntabel..

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah menurut Fadel Muhammad (2007) ada empat, yaitu kapasitas manajemen kewirausahaan, budaya organisasi. Lingkungan makro, yang kesemuanya menuntut untuk segera dilakukan pembenahan.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah menetapkan tujuan dan sasaran dan kemudian membuat rencana kegiatan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Pencapaian tujuan suatu pemerintah daerah membutuhkan peran semua anggota yang ada dalam pemerintahan. Agar tujuan pemerintah mudah tercapai, maka diperlukan suatu pedoman yang disebut anggaran. Anggaran merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting. Anggaran direncanakan dan disusun untuk menjadi pedoman kerja bagi seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan. Anggaran juga digunakan sebagai standar atau tolok ukur

yang akan dibandingkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai dari pelaksanaan kegiatan. Hasil dari perbandingan ini akan dipergunakan untuk menilai apakah kegiatan telah berjalan secara efektif dan efisien.

Proses Penyusunan Anggaran merupakan kegiatan yang penting dan melibatkan berbagai pihak. Penyusunan Anggaran pada dasarnya merupakan proses penetapan peran pimpinan satuan kerja dalam melaksanakan satuan program atau bagian dari program. Agar pelaksanaannya berjalan efektif, para pelaksana berpartisipasi untuk merencanakan anggaran, yaitu sejauh mana partisipasi atau peran serta dalam penyusunan anggaran.

Namun demikian dalam rangka mewujudkan kinerja pemerintahan secara menyeluruh tidak berhenti pada tahap awal penganggaran, namun dibutuhkan peran manajerial pimpinan daerah khususnya pengelola keuangan yang ada di daerah. Peran manajerial menurut Mintzberg (2004) terdiri atas peranan antar pribadi, peranan informasional, peranan keputusan.

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.

Penelitian- penelitian tentang partisipasi dalam penganggaran yang telah banyak dilakukan tersebut meneliti pengaruhnya terhadap kinerja manajerial. Sedangkan dalam penelitian ini akan meneliti pengaruhnya terhadap kinerja organisasi pada pemerintah daerah.

Rohman (2007) melakukan survey pada pemerintah provinsi dan kabupaten kota Jawa Tengah tentang Pengaruh Peran Manajerial Pengelola Keuangan Daerah dan Fungsi Pemeriksaan Intern terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran manajerial Pengelola Keuangan Daerah dan Fungsi Pemeriksaan Intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Dengan melihat pada hasil penelitian Rohman (2007) bahwa sekalipun fungsi pemeriksaan intern berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah dan peran manajerial pengelola keuangan daerah, namun pengaruhnya sangat rendah. Untuk itu dalam penelitian ini tidak memasukkan variabel fungsi pemeriksaan intern sebagai variabel yang berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Partisipasi Dalam Penyusunan Anggaran dan Peran Manajerial Pengelola Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka masalah penelitian yang dapat di identifikasikan sebagai berikut :

1. Apakah tuntutan masyarakat atas good governance mempengaruhi kinerja pelayanan pemerintah daerah?
2. Apakah otonomi daerah mempengaruhi tingkat efesiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya?

3. Apakah Pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah peran manajerial pengelola keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran dan peran manajerial pengelola keuangan daerah terhadap kinerja Pemerintah provinsi sumatera utara

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi dalam penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah provinsi sumatera utara?
2. Apakah peran manajerial pengelola keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi sumatera utara?
3. Apakah partisipasi dalam penyusunan anggaran dan peran manajerial pengelola keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi sumatera utara?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan pokok yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis:

1. Pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara
2. Pengaruh peran manajerial Pengelola Keuangan Daerah terhadap kinerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara
3. Pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran dan peran manajerial pengelola keuangan daerah terhadap kinerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara

1.6 Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya sebagai bahan masukan bagi peneliti lain serta menjadi masukan bagi rekan-rekan yang berminat dan tertarik memperdalam penelitian keuangan daerah;

2. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini bagi para akademis adalah sebagai bahan informasi dan masukan bagi peneliti yang berminat pada permasalahan yang sama

3. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam rangka untuk lebih meningkatkan kinerjanya.