

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Organisasi sektor publik merupakan organisasi yang menjalankan pemerintahan Daerah dan sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat (Ramandei, 2009). Hal ini sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004. Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horisontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2009) yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Lingkup

anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2002), anggaran mempunyai beberapa fungsi utama, diantaranya adalah anggaran sebagai alat pengendalian dan anggaran sebagai alat penilaian kinerja. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja dimana anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian dapat dilakukan melalui empat cara, diantaranya yaitu membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan dan menghitung selisih antara rencana anggaran dengan realisasinya.

Ketika realisasinya berbeda secara signifikan dari rencana maka terjadi selisih sehingga tindakan tertentu harus diambil untuk melakukan revisi yang perlu terhadap rencana. Selisih besaran antara realisasi dengan anggaran yang ditetapkan ini menjadi perhatian utama karena besaran angka tersebut secara tidak langsung mengungkapkan kapasitas pegawai dalam penyusunan anggaran. Hal ini dikarenakan adanya beberapa permasalahan yang sebagian besar permasalahan-

permasalahan tersebut disebabkan keadaan intern pemerintah daerah. Indikator input berupa penerimaan sumber pemasukan daerah seperti pemasukan pajak daerah, retribusi daerah serta pendapatan asli daerah yang sah lainnya belum dikelola secara optimal. Selain itu, rendahnya tingkat penyerapan anggaran belanja juga merupakan faktor yang mempengaruhi terjadinya selisih antara rencana anggaran dengan realisasinya.

Pengamat ekonomi Daniey Adi Purwanto (2010) (<http://www.okezone.com/>) mengungkapkan bahwa ada empat faktor krusial yang membuat penyerapan anggaran dinilai rendah, salah satunya adalah lemahnya perencanaan anggaran. Rendahnya daya serap mencerminkan perencanaan program dan proyek pemerintah yang lemah dan tidak matang. Lemahnya perencanaan anggaran dapat mengakibatkan ketidaktepatan anggaran. Ketidaktepatan anggaran adalah keadaan dimana realisasi anggaran tidak sesuai dengan rencana anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya sehingga ketika hal itu terjadi maka kinerja keuangan sektor publik dinilai belum efektif karena kinerja pemerintah daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran tersebut (Kepmendagri No 29 Tahun 2002).

Menurut Kenis (1979), ada beberapa karakteristik sistem penganggaran dalam perencanaan anggaran, diantaranya adalah partisipasi anggaran (*budgetary participation*) dan kejelasan sasaran

anggaran (*budget goal clarity*). Keterlibatan (partisipasi) berbagai pihak dalam membuat keputusan dapat terjadi dalam penyusunan anggaran.

Dengan menyusun anggaran secara partisipatif diharapkan kinerja para manajer di bawahnya yang dinilai melalui ketepatan anggaran akan meningkat. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa ketika suatu tujuan atau standar yang dirancang secara partisipatif disetujui, maka bawahan akan bersungguh-sungguh dalam tujuan atau standar yang ditetapkan dan bawahan juga memiliki rasa tanggungjawab pribadi untuk mencapainya karena ikut serta terlibat dalam penyusunannya (Milani, 1975). Kesungguhan dalam mencapai tujuan organisasi oleh para bawahan akan meningkatkan efektivitas organisasi dan berdampak pada ketepatan anggaran, karena memiliki konflik potensial antara tujuan individu dengan tujuan organisasi dapat dikurangi bahkan dihilangkan (Piola, 2014). Semakin tinggi tingkat keterlibatan manajer dalam proses penyusunan anggaran akan semakin meningkatkan kinerja. Penyusunan anggaran secara partisipasi akan mengarah pada komunikasi yang positif, karena dengan partisipasi akan terjadi mekanisme pertukaran informasi selain dari masing-masing informasi tentang rencana kerja mereka (Hopwood, 1976 dalam Piola, 2014).

Selain partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran juga merupakan salah satu karakteristik tujuan anggaran yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan yang dinilai melalui ketepatan anggaran. Menurut Kenis (1979), kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh

mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh instansi pemerintah.

Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja yang dinilai melalui ketepatan anggaran dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini akan menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan (Kenis, 1979).

Adapun fenomena yang terjadi saat ini yaitu berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah SKPD Kota Gorontalo tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 menunjukkan bahwa kinerja keuangan SKPD Kota Gorontalo belum maksimal. Hal ini ditunjukkan dengan adanya ketidaktepatan anggaran sehingga keadaan ini juga membuktikan bahwa kinerja manajerial di SKPD Kota Gorontalo belum bisa bekerja sesuai dengan harapan.

Hal ini disebabkan karena adanya selisih antara rencana anggaran yang telah ditetapkan dengan realisasinya. Selisih anggaran pendapatan dan belanja yang terjadi selama lima tahun di SKPD Kota Gorontalo tersebut dapat di lihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 1.1 : Laporan Realisasi APBD Kota Gorontalo**

Tahun	Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Selisih	%
2009	Pendapatan	418.417.000.000	417.715.697.693	701.302.307	99,83
	Belanja	430.421.000.000	440.009.556.617	(9.588.556.617)	102,22
2010	Pendapatan	556.389.430.216	503.562.284.429	52.827.145.787	90,51
	Belanja	548.241.074.274	475.470.285.241	72.770.789.033	86,73
2011	Pendapatan	634.852.421.085	573.569.646.515	61.282.774.569	90,35
	Belanja	634.931.105.169	569.023.534.016	65.907.571.152	89,62
2012	Pendapatan	633.711.171.576	588.400.495.656	45.310.675.919	92,85
	Belanja	636.345.991.878	584.847.246.801	51.498.745.076	91,90
2013	Pendapatan	742.942.448.874	675.337.872.413	67.604.576.066	90,90
	Belanja	774.048.256.125	655.064.494.838	118.983.761.286	84,63

Sumber : DPPKAD Kota Gorontalo

Persentase realisasi anggaran pendapatan dan belanja ini dinilai belum efektif karena belum mencapai target yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Gorontalo, dimana menurut Kasubag Akuntansi DPPKAD Kota Gorontalo bahwa target pencapaian realisasi adalah 100%. Hal ini disebabkan oleh rendahnya penyerapan anggaran belanja yang dilakukan oleh pemerintah karena lemahnya perencanaan anggaran dan kurangnya pengelolaan pendapatan daerah oleh pemerintah. Menurut kepala bagian akuntansi DPPKAD Kota Gorontalo, bahwa selisih dari anggaran ini adalah material namun selisih ini telah menjadi SiLPA (Sisa Lebih Pembayaran Anggaran) yang kemudian akan disetorkan kembali ke kas daerah.

Adapun penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Setyowati dan Purwantoro (2013) mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial dan kepuasan kerja pada pemerintah Kota Semarang, menyatakan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial dan kepuasan kerja. Sedangkan menurut Sardjito dan Muthaher (2007) terdapat pengaruh yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Noho (2014) yaitu tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap ketepatan anggaran menunjukkan hasil dimana variabel independennya berpengaruh signifikan terhadap variabel dependennya. Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Noho (2014) dengan menambahkan satu variabel independen yaitu partisipasi anggaran sehingga tehnik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis regresi linier berganda.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dari penelitian ini yaitu adanya ketidaktepatan anggaran antara anggaran yang telah ditetapkan

sebelumnya dengan realisasi anggaran tersebut dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 pada Pemerintah Kota Gorontalo.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka peneliti membuat rumusan masalah yaitu :

1. Apakah partisipasi anggaran secara parsial berpengaruh terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo ?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran secara parsial berpengaruh terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo ?
3. Apakah partisipasi dan kejelasan sasaran anggaran secara simultan berpengaruh terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo ?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran secara parsial terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo,
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran secara parsial terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo,
3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi dan kejelasan sasaran anggaran secara simultan terhadap ketepatan anggaran di SKPD Kota Gorontalo.



## **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu :

### **1. Manfaat Teoritis**

Untuk menerapkan ilmu di bidang akuntansi khususnya bidang akuntansi sektor publik serta dapat membandingkan antara teori dengan kenyataan yang ada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Gorontalo.

### **2. Manfaat Praktis**

Dapat memberikan masukan dan informasi yang berharga bagi pengambil kebijakan agar memanfaatkan partisipasi para bawahan dan menetapkan sasaran anggaran yang jelas dalam penyusunan anggaran sehingga ketepatan anggaran dapat tercapai yang merupakan cerminan kinerja suatu pemerintahan.