

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara dalam bentuk republik yang mempunyai dasar negara yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum tertinggi yang berlaku. UUD 1945 memuat peraturan yang salah satunya tentang tata kelola keuangan negara dan daerah yang tertuang dalam UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU No.12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Tujuan undang – undang tersebut agar pengelolaan keuangan negara ataupun daerah perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang dalam hal ini diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah daftar yang membuat rincian penerimaan negara dan pengeluaran atau belanja negara selama satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember yang disebut dengan tahun fiskal. APBN terdiri atas Anggaran Pendapatan, Anggaran Belanja, dan pembiayaan (Mahsun dan Heribertus, 2011:80).

Selanjutnya, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah daftar yang membuat rincian penerimaan daerah dan pengeluaran atau belanja daerah selama satu tahun yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah (Perda) untuk masa satu tahun mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggara pemerintahan dan kemampuan

pendapatan daerah. Dalam penyusunan APBD dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Penyusunan Rancangan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara (Mahsun dan Heribertus, 2011:81-82).

Anggaran dalam lingkup sektor publik merupakan instrumen kebijakan multifungsi yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran merupakan alat perencanaan kegiatan pemerintah serta kegiatan pelayanan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter. Anggaran juga merupakan alat pengendalian dan pengawasan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah tersebut. Keseluruhan strategi operasional instansi berupa tujuan dan rencana, baik jangka pendek dan jangka panjang, tertuang di dalam anggaran (Suluh, 2012).

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 yang memuat perubahan-perubahan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran yang salah satunya adalah pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Penilaian kinerja adalah kesempatan periodik untuk melakukan komunikasi antara orang yang menugaskan pekerjaan dengan orang yang mengerjakannya untuk mendiskusikan apa yang saling mereka harapkan dan seberapa jauh harapan ini dipenuhi. Penilaian kinerja memungkinkan terjadinya komunikasi antara atasan dengan bawahan untuk meningkatkan produktivitas serta untuk mengevaluasi pengembangan apa saja yang dibutuhkan agar kinerja semakin meningkat.

Kinerja pelaksanaan anggaran Pemerintah dalam hal ini di nilai berdasarkan seberapa besar anggaran yang terserap oleh setiap satuan kerja pemerintahan. Hal ini dikarenakan keterserapan anggaran memiliki arti penting dalam pencapaian tujuan nasional, yaitu peningkatan dan pemeliharaan kesejahteraan rakyat. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa fungsi anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi, berperan untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Buruknya kualitas penyerapan anggaran akan berpengaruh kepada perekonomian nasional secara keseluruhan, antara lain efektivitas alokasi belanja yang ditujukan untuk pembangunan negara menjadi tidak tepat sasaran, berdasarkan indikator keberhasilan anggaran yang telah ditetapkan (Suluh, 2012). Dalam hal ini, Provinsi Gorontalo menjadi salah satu Provinsi di Indonesia yang mengalami masalah dalam penyerapan anggaran sebagaimana terlihat pada tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1**

**Pencapaian hasil realisasi anggaran periode 2012 - 2015**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Pencapaian</b>
2012	3.136.452.302.000	2.926.025.232.170	93%
2013	3.454.756.485.000	3.123.172.332.597	90%
2014	7.695.803.228.000	7.222.845.101.082	94%
2015	5.205.984.918.000	4.682.143.393.590	89%

*Sumber : Kanwil Kementerian Keuangan, DJPBN Provinsi Gorontalo, 2016*

Tabel diatas menunjukkan bahwa pencapaian realisasi anggaran dari tahun 2012 sampai dengan 2015 mengalami fluktuasi. Selanjutnya pada tahun 2015 juga memperlihatkan terjadi penurunan atas pencapaian realisasi anggaran, dimana pencapaian realisasi anggaran hanya 89% sedangkan pada tahun 2014 mencapai 94%.

Menurut dugaan dari bapak Catur Eri Prabowo selaku Kepala Seksi Pelaksanaan Anggaran di Kantor Wilayah Dirjen Perbendaharaan Negara (DJPBN) Provinsi Gorontalo bahwa hal ini terjadi karena lemahnya perencanaan anggaran dan kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing Kementrian/Lembaga. Lemahnya proses perencanaan yang berdampak pada ketidakterserapnya anggaran biasanya disebabkan oleh yang pertama, karena proses usulan anggaran dari bawah (*botton up*) melalui mekanisme MUSRENBANG (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) yang seharusnya dilakukan oleh setiap Kementrian/Lembaga sejauh ini hanya sebagai formalitas, sebab proses partisipasi dalam perencanaan yang dilakukan bukanlah proses negosiasi melainkan hanya sosialisasi dan penyampaian informasi publik, sementara masyarakat belum dilibatkan dalam dalam perencanaan secara utuh dari awal, dan hanya diberi sosialisasi hasil dari perencanaan yang sudah terbentuk.

Selanjutnya penyebab yang kedua adalah masih banyaknya proyek gelondongan atau belum jelas pengerjaannya. Hal ini membuat Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) harus menerjemahkan lagi proyek-proyek dari APBN dan APBD yang tentu memerlukan waktu lagi untuk menerjemahkannya sehingga mengakibatkan lambatnya penyerapan anggaran. Ketiga, karena lambatnya proses pengesahan Dokumen Pelaksanaan anggaran (DPA)

kementrian/Lembaga yang begitu banyak dengan intrik politik. Hal tersebut tentu berdampak pada munculnya sejumlah kesulitan dalam mengarahkan penggunaan anggaran dengan tepat sasaran. Keempat, masih adanya rasa khawatir/ketakutan yang berlebihan oleh aparaturnya untuk menggunakan anggaran dalam hal pengadaan barang dan jasa. Hal ini bisa saja dikarenakan oleh masih kurangnya pengarahan dari atasan atas penggunaan anggaran atau bahkan dikarenakan oleh tekanan dari atasan untuk mencapai sasaran anggaran. Dan yang kelima yang menyebabkan lemahnya kinerja pelaksanaan anggaran yaitu karena adanya tekanan kerja yang tinggi dan kepuasan kerja yang rendah. Hal ini biasanya disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi atasan dan bawahan mengenai gaya evaluasi anggaran K/L, sehingga tak jarang hal ini juga dapat menimbulkan perselisihan.

Mengenai pelaksanaan anggaran, Kenis (1979) berpendapat bahwa pelaksanaan anggaran dapat berjalan efektif apabila penyusunan anggaran dan penerapannya memperhatikan lima komponen karakteristik sasaran anggaran (*Budgetary Goal Characteristic*). Karakteristik sasaran anggaran (*Budgetary Goal Characteristic*) merupakan komponen-komponen yang berperan serta dalam mewujudkan tersusunnya suatu rencana keuangan, baik rencana jangka waktu pendek maupun jangka waktu panjang yang terdiri dari partisipasi penganggaran (*budgeting participation*), kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), kesulitan sasaran anggaran (*budgeting goal difficulty*), umpan balik anggaran (*budgeting feedback*), dan evaluasi anggaran (*budgeting evaluation*) (Kenis, 1979). Penganggaran partisipatif dipengaruhi oleh peran pegawai dan manajer tingkat bawah dalam proses manajemen. Keterlibatan pihak-pihak yang menjalankan operasional manajemen dalam penyusunan anggaran ini akan

mendorong kesesuaian anggaran dengan kebutuhan operasional yang riil di lapangan. Kejelasan sasaran anggaran akan memudahkan perumusan program kerja serta target yang dituangkan dalam penyusunan anggaran. Kesulitan sasaran anggaran mencerminkan rentang pencapaian sasaran, yaitu dari sangat mudah hingga sangat sulit untuk dicapai. Umpan balik anggaran digunakan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang telah dilaksanakan yang memudahkan organisasi atau individu untuk menyusun target anggaran. Evaluasi anggaran pada dasarnya merupakan alat penilaian, perbandingan, sinyal permasalahan, dan pertimbangan pembuatan keputusan dalam pelaksanaan anggaran (Suluh, 2012).

Penelitian mengenai karakteristik sasaran anggaran ini sudah banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu namun pada konteks pemerintah daerah yang berbeda, seperti penelitian yang dilakukan oleh Suryaningsih (2012) mengenai Karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran yang menunjukkan adanya pengaruh secara parsial dan silmutan terhadap kinerja. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh yang cukup kuat terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kota Yogyakarta dalam rencana penyusunan anggaran. Namun hal ini berbeda dengan penelitian Suluh (2012) dengan objek penelitian yaitu satuan kerja dalam lingkup KPPN Malang. Penelitian ini menunjukkan hasil yang berbeda, dimana karakteristik penganggaran dengan variabel kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pelaksanaan anggaran, sedangkan variabel partisipasi penganggaran, kesulitan

sasaran anggaran, umpan balik anggaran, dan evaluasi anggaran tidak berpengaruh positif terhadap kinerja pelaksanaan anggaran.

Melihat adanya perbedaan terhadap hasil penelitian terdahulu dan fenomena yang terjadi terkait dengan proses penganggaran yang telah diuraikan sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk menguji kembali penelitian mengenai **“Pengaruh Karakteristik Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Pelaksanaan Anggaran Pemerintah”** dengan objek dan waktu penelitian yang berbeda yaitu pada satuan kerja dalam lingkup Kementerian keuangan, DJPBN provinsi Gorontalo.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka di identifikasikan masalah penelitian ini adalah

1. Turunnya kinerja pelaksanaan anggaran dalam hal penyerapan anggaran.
2. Lemahnya perencanaan seperti proses partisipasi yang tidak melibatkan masyarakat dalam penetapan anggaran,
3. Masih banyak proyek yang tidak jelas sasarannya.
4. Adanya intrik politik dalam penetapan anggaran yang menyebabkan sulitnya mengarahkan anggaran sesuai sasaran.
5. Adanya rasa khawatir yang berlebihan oleh aparatur Kementerian/Lembaga untuk menggunakan anggaran dalam hal pengadaan barang dan jasa.
6. Masih sering adanya perbedaan persepsi antara atasan dan bawahan mengenai gaya evaluasi anggaran.

### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pelaksanaan anggaran ?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja pelaksanaan anggaran ?
3. Apakah tingkat kesulitan pencapaian anggaran berpengaruh terhadap kinerja pelaksanaan anggaran ?
4. Apakah umpan balik anggaran berpengaruh terhadap kinerja pelaksanaan anggaran ?
5. Apakah evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pelaksanaan anggaran ?
6. Apakah karakteristik sasaran anggaran (partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran, dan kesulitan sasaran anggaran) berpengaruh secara silmutan terhadap kinerja pelaksanaan anggaran ?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pelaksanaan anggaran.
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja pelaksanaan anggaran.
3. Untuk mengetahui pengaruh tingkat kesulitan sasaran anggaran terhadap kinerja pelaksanaan anggaran.
4. Untuk mengetahui pengaruh umpan balik anggaran terhadap kinerja pelaksanaan anggaran.



5. Untuk mengetahui pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja pelaksanaan anggaran.
6. Untuk mengetahui pengaruh karakteristik sasaran anggaran (partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran, dan kesulitan sasaran anggaran) secara silmutan terhadap kinerja pelaksanaan anggaran pemerintah.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris dan sebagai bahan kajian tentang karakteristik sasaran anggaran dan kinerja pelaksanaan anggaran pemerintah serta referensi untuk pengembangan penelitian selanjutnya pada bidang akuntansi sektor publik.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pikiran bagi satuan kerja dalam lingkup wilayah kerja Kementerian Keuangan, Dirjen Pembendaharaan Negara Provinsi Gorontalo dalam hal meningkatkan kinerja pelaksanaan anggaran pemerintah.