

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Suatu instansi pemerintah didirikan sebagai suatu wadah untuk mencapai beberapa tujuan. instansi tersebut harus mengelolah berbagai rangkain kegiatan yang diarahkan menuju tercapainya tujuan organisasi dalam pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat yang bertindak sebagai aktor atau peserta dalam organisasi yang bersangkutan, maka dengan sendirinya kinerja instansi yang bersangkutan banyak tergantung pada perilaku manusia yang terdapat dalam intansi pemerintah tersebut. Meningkatnya kesadaran masyarakat individu maupun kelompok terhadap penyelenggaraan administrasi publik dengan memicu timbulnya gejolak terhadap ketidakpuasan seseorang. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh pemerintah atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Dengan kata lain, suatu kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan yang tajam, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Pemerintah dituntut untuk dapat lebih transparan, dan akuntabel dalam menjalankan administrasni pemerintahan khususnya yang berhubungan dengan anggaran.

Dalam konteks lain, pengukuran suatu keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara obyektif, disebabkan karena belum diterapkannya sistem pengukuran kinerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan secara obyektif dan efisiensi dari pelaksanaan program program disuatu instansi pemerintah. Dalam suatu organisasi sektor publik, pemerintah daerah diharuskan mampu untuk mencapai kinerja yang berorientasi pada masyarakat dan mendorong pemerintah agar selalu mengerti akan tuntutan lingkungannya dalam upaya untuk memberikan suatu pelayanan yang baik kepada masyarakat secara transparan dan berkualitas serta melakukan pembagian tugas yang baik kepada pemerintah daerah tersebut.

Anggaran adalah suatu alat perencanaan dan pengendalian yang sangat penting dalam instansi pemerintah, sehingga proses penyusunan anggaran merupakan aspek penting dalam pencapaian keberhasilan dari suatu organisasi. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan dan perencanaan yang ada sebelumnya maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, dalam penyusunan anggaran yang dinamakan dengan partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran melibatkan bawahan dalam proses penyusunannya, sehingga bawahan yang kinerjanya diukur berdasarkan anggaran akan termotivasi untuk mencapai kinerja sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam anggaran.

Proses penyusunan penganggaran daerah telah diatur dalam permendagri nomor 21 tahun 2004. Dalam peraturan tersebut menjelaskan tentang pedoman dalam Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga untuk menghasilkan dokumen RKA-KL dengan klasifikasi anggaran belanja menurut organisasi fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Proses penyusunan anggaran berbasis kinerja harus memperhatikan pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dalam pencapaian hasil yang telah direncanakan.

Muindro Renyowijoyo, (2008). Dalam bukunya mengatakan bahwa tujuan akuntansi dalam sektor publik tidak terlepas dari upaya untuk memperbaiki kinerja manajemen dan meningkatkan akuntabilitas internal yang berdampak pada masyarakat (publik). salah satu elemen penting dalam dari akuntansi manajemen sektor publik adalah biaya dan juga kinerja yang baik dalam pelaksanaan aktivitas maupun perencanaan dalam suatu organisasi.

Salah satu dari karakteristik tujuan anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu para pegawai untuk mencapai kinerja yang di harapkan. Sehingga dengan adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah seseorang 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 kegiatan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja.

Penelitian yang dilakukan oleh Siskawati (2004), Yulia (2008) mendapat hasil bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Selanjutnya Penelitian (Sardjito, 2007) melakukan penelitian tentang partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja Aparat Pemerintah Daerah menunjukkan bahwa adanya pengaruh yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah, dan menyebutkan bahwa semakin tinggi partisipasi anggaran maka semakin meningkat kinerja aparat pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Anadi Miftahul Choiri (2016) pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah: desentralisasi, gaya kepemimpinan, komitmen organisasi, dan budaya organisasi sebagai variabel moderating bahwa partisipasi penyusunan anggaran dengan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderating tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Metha Kurnia Sari 2016 melakukan penelitian tentang pengaruh akuntabilitas publik, kejelasan sasaran anggaran, dan sistem pengendalian manajemen terhadap kinerja manajerial skpd di kabupaten sukoharjo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran

anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Sukoharjo. Berbeda dengan Nikita Angelita Maria Nangoy, Jullie j. Sondakh, Harijanto Sabijono (2016) melakukan penelitian tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah kota Manado hasil penelitian menggambarkan bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap variabel kinerja aparat pemerintah daerah.

Pemerintah Kabupaten Gorontalo merupakan pemerintah yang menginginkan setiap SKPD nya memiliki kinerja yang baik dan dapat bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas tugas dan fungsinya, baik dalam pengorganisasian, perencanaan, pelaksanaan program, pengawasan dan evaluasi. Termasuk di dalamnya adalah pertanggungjawaban anggaran. Keterlibatan mereka merupakan salah satu kerja sama setiap individu untuk mencapai target anggaran. Pencapaian terget anggaran merupakan salah satu yang di inginkan oleh mereka. Pentingnya pemahaman mereka mengenai penganggaran merupakan salah satu faktor menuju penganggaran yang baik. Kurangnya pemahaman mengenai penganggaran ini akan mempengaruhi partisipasi anggaran yang menghasilkan tidak terakomodinya kinerja bawahan. Dalam hal ini, target penganggaran mungkin tidak di pahami dengan jelas oleh pelaksanaan anggaran. Oleh karena itu pemimpi SKPD tidak akan efektif bekerja tanpa adanya bawahan yang akan memberikan informasi yang relevan kepada mereka.

Dalam hal ini merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi penilaian kinerja pemerintah Kabupaten Gorontalo. Ini juga dapat dilihat dari realisasi APBD Kabupaten Gorontalo pada tahun 2012-2016 yang mengalami fluktuasi. Adapun daftar APBD dan realisasinya serta capainya adalah sebagai berikut.

**Tabel 1: Realisasi Penerimaan Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2012 s/d 2016 Kabupaten Gorontalo**

<b>Tahun</b>	<b>Uraian</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Capaian</b>
<b>2012</b>	Pendp.	692.358.477.576	701.999.806.396	101%
	Belanja	720.842.217.663,90	674.160.572.417,39	94%
<b>2013</b>	Pendp.	785.244.245.003	800.101.203.15,44	102%
	Belanja	841.577.344.982	769.527.123.098,56	91%
<b>2014</b>	Pendp.	889.826.642.836,89	916.843.957.946,29	103%
	Belanja	975.536.715.947,78	874.979.463.989,74	90%
<b>2015</b>	Pendp.	1.095.804.422.342	1.093.070.223.386,67	100%
	Belanja	1.221.654.007.409	1.115.723.910.634,45	91%
<b>2016</b>	Pendp.	1.306.043.203.343	1.247.786.434.115,19	102%
	Belanja	1.409.239.101.162	1.238.056.951.019,45	91%

*Sumber: Data Badan Keuangan 2016*

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kinerja organisasi dapat tercermin dari suatu anggaran, pada pemerintah daerah suatu kinerja dapat diukur melalui anggaran pendapatan dan belanja

daerah. Seberapa baik kinerja pemerintah daerah akan terlihat dari realisasinya, semakin tinggi realisasi dari suatu anggaran yang ditargetkan maka kinerja akan semakin baik.

Dilihat dari presentasi realisasi pencapaian anggaran pendapatan dan belanja ini dinilai belum efektif karena belum mencapai target yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Gorontalo. Dimana realisasi pembelanjaan pada tahun 2012 capainya 94% pada tahun 2013 menurun menjadi 91% kemudian pada tahun 2014 belanja dalam capaiannya menurun lagi sebesar 90% kemudian tahun 2015 pada sisi belanja mencapai peningkatan 91% sedangkan pada tahun berikutnya lagi yaitu pada tahun 2016 menungkat lagi menjadi 96%

Berdasarkan permasalahan yang ada di Kabupaten Gorontalo ini dapat terlihat bahwa kinerja aparat pemerintah daerah masih kurang efektif. Hal ini terbukti menyebabkan program dan kegiatan yang dilaksanakan dan direncanakan tidak dapat dilaksanakan sesuai waktu yang telah direncanakan, dan tentunya pencapaian realisasinya tidak dapat mencapai target yang telah di anggarankan untuk setiap tahun anggaran. Hal ini diduga karena kurangnya partisipasi dan pengendalian dalam penyusunan anggaran dan dapat berpengaruh pada kinerja yang ada di Kabupaten Gorontalo.

Peneliti memilih pemerinath Kabupaten Gorontalo sebagai objek penelitian karena telah di terapkan sistem anggaran yang berbasis kinerja di pemerintah ini. Sistem yang semakin baik ini hendaknya sejalan dengan

peningkatan kinerja pemerintah. Anggaran yang disusun sangat erat kaitannya dengan publik. Pemerintah diuntut untuk mampu mengelolah keuangannya dengan efisiensi, efektifitas dan ekonomis. Namun bagaimana pengaruh partisipasi ini terhadap kinerja pemerintah itu sendiri. Hal ini juga penting untuk di evaluasi kembali mengingat banyaknya peraturan yang tertulis yang sudah di buat oleh pemerintah pusat sampai dengan kebijakan pemerintah itu sendiri. Kemudian realisasi penganggaran dari kejelasan sasaran anggaran harus lebih jelas untuk menghindari pandangan negatif masyarakat tentang kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan fenomena diatas, penulis termotifasi untuk meneliti lebih lanjut tentang **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran yang pencapaian realisasi tidak dapat mencapai target yang telah di anggarkan untuk setiap tahun anggaran.

2. Kinerja pegawai dalam penyusunan anggaran masih kurang efektif sehingga tujuan yang telah direncanakan tidak sesuai target yang telah di tentukan.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran secara parsial berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Gorontalo?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran secara parsial berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Gorontalo ?
3. Apakah partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Gorontalo?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Dalam hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan wawasan bagi dunia pendidikan akuntan dengan pemahaman yang lebih mendalam tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

#### **1) Bagi Peneliti**

Bagi peneliti ini akan menjadi ilmu yang bermanfaat untuk menerapkannya di dunia kerja serta dapat menjadi referensi tambahan untuk pengembangan ilmu kedepannya.

#### **2) Bagi Intansi**

Bagi instansi diharapkan dapat menjadi referensi bagi para manajer serta karyawan lainnya dalam upaya untuk memaksimalkan penyusunan anggaran serta kinerja yang baik dan benar agar tidak terjadi penyelewengan dalam melaporkan laporan keuangan perusahaan.

3) Bagi Lembaga Perguruan Tinggi (UNG)

Terjadinya kerjasama atau hubungan yang baik antara instansi pemerintah dan lembaga perguruan tinggi (UNG)