

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Program-program yang diselenggarakan pemerintah diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk dapat mendorong pertumbuhan ekonomi maka diberlakukan desentralisasi, dimana desentralisasi ini dianggap sebagai jalan yang meyakinkan dan diharapkan dapat memberikan keuntungan kepada daerah. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik, harus bisa mengelola pemerintahannya dengan baik (*good governance*) dan bertanggung jawab.

Untuk dapat mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*) maka diperlukan adanya komitmen dari para anggota pemerintahan dalam menjalankan

pemerintahannya. Pemerintah dituntut untuk dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih, serta menerapkan prinsip *value for money* dengan selalu mengedepankan dan harus mempertimbangkan efektif, efisien dan ekonomis dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat (*stakeholder*). Suatu organisasi dalam hal ini khususnya pemerintah daerah dituntut untuk akuntabel dan transparan. Akuntabilitas ini merupakan bentuk kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggung jawaban yang dilaksanakan secara periodik (Mardiasmo, 2006). Sedangkan yang dimaksud dengan transparansi yaitu keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat (Mardiasmo, 2002). Pemerintah daerah juga dituntut untuk dapat memiliki kinerja yang berorientasi terhadap kepentingan masyarakat dan diharapkan mampu untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Kinerja merupakan keluaran atau hasil dari segala kegiatan atau program yang dijalankan oleh para aparatur pemerintah daerah mulai dari tingkat atas sampai tingkat bawah. Kinerja dapat juga dikatakan sebagai hasil kerja pegawai atau kelompok baik yang dilihat secara kualitas dan kuantitas. Pengukuran kinerja merupakan suatu hal yang dianggap perlu untuk dilakukan dengan tujuan untuk dapat menilai sejauh mana prestasi yang telah dicapai oleh suatu organisasi atas segala program atau kegiatan yang terkait dengan pengelolaan pemerintahan. Pengukuran kinerja dapat dilakukan terhadap beberapa aspek, salah satunya

berhubungan dengan aspek finansial yang meliputi anggaran dan pembangunan. Anggaran di pemerintah daerah adalah Anggaran Pendapatan atau Belanja Daerah (APBD), aparatur pemerintah harus dapat mengelola keuangan daerah dan menyusun rencana keuangan tahunan atau anggaran dengan sebaik mungkin. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan pengguna anggaran atau barang di pemerintah daerah. Semua program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan dalam pelaksanaannya tercantum dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-SKPD). Hal ini menunjukkan bahwa para aparatur pemerintah daerah ikut serta dalam proses penganggaran.

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan prestasi (kinerja) yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektifitas organisasi. Adanya partisipasi mendorong setiap manajer untuk meningkatkan prestasinya dan bekerja keras dan menganggap bahwa target organisasi adalah merupakan target pribadinya juga (Hariadi, 2002). Kerjasama antara atasan dengan bawahan merupakan suatu hal yang perlu dilakukan di dalam suatu organisasi. Komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan juga perlu dilakukan, hal ini dimaksudkan agar dapat saling memberikan informasi yang sekiranya berhubungan dengan organisasi tempat mereka bekerja, biasanya bawahan lebih mengetahui kondisi langsung bagiannya. Salah satu karakteristik anggaran adalah partisipasi penyusunan anggaran. Oleh sebab itulah bawahan juga diharapkan dapat berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Menurut Nurhalimah, dkk (2013) dengan adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran

diharapkan setiap aparat pemerintah daerah mampu meningkatkan kinerjanya sesuai dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya.

Selain ikut serta dalam penyusunan anggaran, aparatur pemerintah diharapkan dapat mengalokasikan dana atau anggaran dengan sasaran yang jelas dan spesifik. Sasaran anggaran yang jelas dan spesifik merupakan suatu hal penting yang harus ada di dalam suatu organisasi, dengan jelasnya sasaran anggaran tersebut maka pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam pencapaian sasaran dapat memahami dengan baik sasaran dari penyusunan anggaran tersebut. Apabila sasaran anggaran tidak jelas maka akan mempersulit pihak-pihak yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Menurut Emilia, dkk (2013) semakin tinggi tingkat kejelasan sasaran dalam anggaran maka semakin tinggi pula tingkat kinerja pemerintah.

Anggaran yang telah direncanakan dengan baik selanjutnya harus dapat dikelola dan dilaksanakan dengan baik pula. Untuk mengelola keuangan dengan baik maka diperlukan adanya pelaksanaan sistem akuntansi keuangan, dimana sistem akuntansi keuangan ini merupakan suatu sistem pengelolaan keuangan yang baik dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas (Bastian dan Soepriyanto, 2002). Pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah ini diharapkan dapat membantu para aparatur dalam melakukan proses pencatatan, pengikhtisaran hingga pelaporan keuangan di pemerintahan dengan baik. Sistem akuntansi keuangan daerah dilaksanakan untuk dapat menghasilkan informasi yang dibutuhkan oleh pihak-pihak yang membutuhkan baik itu pihak

yang ada di dalam organisasi maupun pihak yang berada di luar organisasi yang bersangkutan. Menurut Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 menyatakan bahwa Sistem Akuntansi Keuangan Daerah adalah sistem akuntansi yang meliputi pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan keuangannya dalam rangka pelaksanaan APBD, dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berterima umum.

Untuk menjalankan segala aktivitas atau program yang sesuai dengan visi dan misi organisasi dengan harapan dapat mencapai tujuan organisasi maka setiap aparatur pemerintah harus memiliki komitmen organisasi. Komitmen diperlukan sebagai dasar untuk dapat melakukan pekerjaan di dalam organisasi dengan baik. Komitmen yang tinggi biasanya akan membuat aparatur pemerintah daerah akan berusaha untuk bekerja dengan baik untuk dapat mencapai tujuan organisasi tempatnya bekerja. Selain itu, dengan komitmen yang tinggi itu pula aparatur pemerintah akan memiliki pemahaman yang lebih terhadap tujuan organisasi, berusaha untuk tetap berada di dalam organisasi tersebut dan mengutamakan kepentingan organisasi daripada kepentingannya sendiri. Menurut Wulandari (2013) semakin tinggi komitmen organisasi yang ada dalam setiap individu atau aparat pemerintah daerah akan meningkatkan kinerja yang baik pula.

Penelitian sebelumnya yang dimana meneliti mengenai kinerja aparatur pemerintah daerah antara lain, penelitian Nurhalimah, dkk (2013) yang menguji mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur perangkat daerah di pemerintah Aceh. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh

terhadap kinerja aparatur pemerintah di pemerintah Aceh. Sedangkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah di pemerintah Aceh.

Penelitian Jalaluddin dan Bahri (2009) yang menguji pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, dan evaluasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah kota Banda Aceh.

Penelitian Kalsum dan Wahyuningsih (2015) yang menguji pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan evaluasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah pada SKPD Kabupaten Bengkalis. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan evaluasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah pada SKPD Kabupaten Bengkalis.

Penelitian Sukmana dan Anggarsari (2009) yang menguji mengenai pengaruh pengawasan intern dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa pengawasan intern dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja.

Penelitian Yenti (2013) mengenai pengaruh motivasi, komitmen organisasi dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja. Hasilnya menunjukkan bahwa motivasi berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja organisasi.

Sedangkan komitmen organisasi dan partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja.

Penelitian Wulandari (2013) mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Hasilnya menunjukkan partisipasi anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah pada perangkat daerah kota Padang.

Dilihat dari beberapa hasil penelitian sebelumnya tentang variabel yang serupa ternyata terdapat ketidakkonsistenan hasil dari beberapa variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini. Seperti partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi. Oleh karena itu perlu dilakukan pengujian kembali dengan menggunakan variabel yang sama di pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur. Penelitian ini juga merupakan hal yang perlu dilakukan dengan tujuan agar dapat mengetahui sejauh mana kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur dalam menjalani visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang diukur melalui beberapa variabel.

Ada beberapa fenomena yang terjadi di pemerintahan daerah Kabupaten Lombok Timur, pertama mengenai pelaksanaan anggaran atau APBD. Kabupaten Lombok Timur merupakan salah satu kabupaten yang penyerapan anggarannya masih rendah. Sampai dengan akhir bulan Mei 2015 yang tersebar diseluruh SKPD, Pemerintah Kabupaten Lombok Timur baru mencapai 27%. Beberapa SKPD di Lombok Timur masih tergolong rendah dalam penyerapan anggaran. Jika serapan anggaran tidak bisa tercapai 100% kemungkinan besar DAU (Dana

Alokasi Umum) yang dikucurkan pemerintah pusat akan dikurangi. Seluruh SKPD diharapkan untuk segera melaksanakan program dan kegiatan-kegiatan proyek pembangunan yang ada di SKPD bersangkutan (Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Timur). Setiap pimpinan SKPD dituntut harus berkomitmen untuk mencapai target yang telah ditentukan di setiap organisasi yang dipimpinya.

Berikut ini data terkait dengan anggaran di pemerintahan daerah Kabupaten Lombok Timur pada tahun 2013:

**TABEL 1.1**  
Data Terkait Anggaran  
Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Timur  
Tahun 2013

(dalam rupiah)

	Anggaran*	Realisasi	Selisih
Pendapatan	1.666.585.050.506,00	1.434.649.857.357,09	231.935.193.148,91
Belanja	1.590.493.439.284,55	1.356.878.394.703,06	233.615.044.581,49
Surplus/defisit	76.091.611.211,45	77.771.462.654,03	(1.679.851.432,58)
Penerimaan Pembiayaan	54.065.495.239,55	49.271.873.589,32	4.793.621.650,23
Pengeluaran Pembiayaan	130.157.106.461,00	123.097.096.461,00	7.060.010.000,00
Pembiayaan Netto	76.091.611.221,45	73.825.222.871,68	2.266.388.349,77

Ket \* : Anggaran Setelah Perubahan

Sumber: Peraturan Daerah Kab. Lombok Timur Nomor 5 Tahun 2014

Berdasarkan data pada tabel di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2013 anggaran yang dianggarkan lebih besar daripada yang direalisasikan. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada anggaran yang sekiranya tidak digunakan atau tidak dimanfaatkan oleh pemerintah daerah, terutama dalam program proyek



pembangunan yang ada di setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bersangkutan. Selain itu, banyak pendataan aset dan administrasi yang masih amburadul, sehingga menyebabkan banyak piutang yang tidak tercantum. Sejumlah aset juga tidak terdaftar secara rinci. Aset yang berupa fisik bangunan dialihfungsikan dan kendaraan banyak dipindahkan. Seharusnya semua aset pemerintah daerah tersebut dihapus karena sudah berpindah tangan (Kepala Bagian Humas dan Protokol Setda Kabupaten Lombok Timur). Masih terdapat permasalahan pada sistem dan prosedur penatausahaan aset yang kurang baik.

Dari uraian tersebut di atas, maka peneliti ingin meneliti dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Nurhalimah, Darwanis dan Abdullah (2013). Dalam penelitiannya mereka meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah di pemerintah Aceh. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah sedangkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah. Penelitian ini tidak sama dengan penelitian dari Nurhalimah dkk, karena dalam penelitian ini peneliti menambahkan dua variabel independen yaitu pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah dan komitmen organisasi. Selain itu, objek dan tahun dalam penelitian ini juga berbeda dengan penelitian sebelumnya.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti mengambil objek di Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang terdiri dari beberapa kabupaten dan kota yaitu: Kabupaten Bima, Kabupaten Dompu, Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Lombok Timur, Kabupaten Lombok Utara, Kabupaten Sumbawa, Kabupaten Sumbawa Barat, Kota Bima dan Kota Mataram. Pada penelitian ini, peneliti memilih **Kabupaten Lombok Timur** sebagai objek penelitian dengan alasan:

1. Peneliti merupakan putri dari Kabupaten Lombok Timur.
2. Objek penelitian memiliki jarak yang jauh (antar pulau) sehingga banyak memakan waktu, biaya dan tenaga.
3. Kabupaten Lombok Timur, memerlukan adanya penataan yang lebih serius oleh pemerintah daerah yang bersangkutan.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.
3. Apakah pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.

4. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris terkait partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris terkait kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris terkait pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris terkait komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan bagi perkembangan ilmu sektor publik khususnya dalam yang berhubungan dengan kinerja. Selain itu juga dapat digunakan bagi perkembang ilmu akuntansi manajemen daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Instansi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan bahan pertimbangan untuk memperbaiki kinerja aparatur

pemerintah daerah di masa yang akan datang khususnya kinerja pemerintah daerah kabupaten lombok timur, sehingga untuk kedepannya diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan memuaskan.

b. Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan baik secara teori maupun praktik terkait dengan kinerja aparatur pemerintah daerah. Dan agar lebih mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kinerja.

c. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi para akademisi dan masukan bagi para peneliti yang berminat meneliti dengan permasalahan yang sama.

