

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

UU Nomor 17 Nomor Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang didalamnya mengatur semua hak dan kewajiban negara terkait dengan keuangan dan pengelolaan kekayaan negara, selain itu juga mengatur tentang penyusunan anggaran baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, kementerian dan lembaga negara. Selanjutnya di dalam UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang di dalamnya menjelaskan tentang tata cara perencanaan pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur pemerintah pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Dengan terbitnya UU Nomor 32 tahun 2004 telah memberikan peluang yang besar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerah yang diharapkan dapat mendorong kemandirian, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mampu melakukan proses penyusunan anggaran sesuai dengan kemampuan, kondisi dan kebutuhan daerah setempat. Secara teknis, system penganggaran daerah dijabarkan dalam Permendagri Nomer 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan Daerah jo. Permendagri Nomor 59 tahun 2007 jo. Permendagri Nomor 21 tahun 2011.

Terkait penyusunan anggaran antara sektor swasta dan sektor publik adalah sesuatu yang berbeda. Pada sektor swasta proses penyusunan anggaran bersifat rahasia dan tertutup untuk publik dan hanya melibatkan pihak internal perusahaan. Ditambahkan oleh Suartana (2010: 137) bahwa penganggaran merupakan perencanaan keuangan perusahaan yang dipakai sebagai dasar

pengendalian (pengawasan) keuangan perusahaan untuk periode yang akan datang. Selanjutnya dalam konteks anggaran organisasi sektor publik, malah sebaliknya pemerintah harus menginformasikan kepada publik yang selanjutnya menjadi bahan diskusi untuk mendapat masukan dari masyarakat. Darise (2008: 133) menyampaikan bahwa anggaran merupakan pernyataan publik dan harus dipertanggungjawabkan kepada publik. Penyusunan anggaran pada sektor publik dimulai pada tahap perencanaan yang melibatkan masyarakat dalam penyusunan anggaran melalui kegiatan Musrembang Desa, Kecamatan, Kabupaten dan selanjutnya tersusunlah dokumen RKPD sebagai acuan penyusunan anggaran.

Penjelasan ini dipertegas didalam Permendagri Nomor 30 Tahun 2007 disebutkan bahwa anggaran sektor public sangat penting dan disusun berdasarkan prinsip pokok anggaran sektor public yang harus diperhatikan diantaranya adalah : partisipasi masyarakat; transparansi dan akuntabilitas anggaran; disiplin anggaran; keadilan anggaran; efisien dan efektifitas anggaran dan taat asas. Rahayu dkk (2007) berdasarkan hasil penelitiannya menemukan bahwa partisipasi masyarakat pada tahap musrembang hanya sebatas penyampaian usulan jenis kegiatan kemudian masyarakat tidak dapat mengikuti berbagai proses analisa kebijakan yang dibahas dalam tahap penyusunan anggaran yang didominasi oleh aparatur pemerintah.

Tahap penyusunan anggaran merupakan proses penganggaran daerah yang secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran. Penyusunan anggaran tersebut merupakan penjabaran dari program dan kegiatan yang termuat dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan hasil dari musrembang final

Musrembang Kabupaten. Anggaran secara umum mencakup rencana-rencana tentang berapa biaya atas rencana yang dibuat dan berapa banyak serta bagaimana cara memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut. Penganggaran merupakan kegiatan yang meliputi penyiapan, pelaksanaan, pengendalian, dan pertanggungjawaban anggaran yang kemudian dikenal dengan siklus anggaran (Yuwono dkk, 2005: 29). Mardiasmo (2009: 61) menyebutkan Anggaran adalah *manajerial for action* untuk memfasilitasi tujuan organisasi. Hal ini senada dengan Halim dan Kusufi (2014: 26) bahwa anggaran menjadi rencana manajerial untuk menerapkan strategi organisasi untuk mencapai tujuan organisasi sektor publik. Anggaran sektor publik tidak hanya masuk dalam akuntansi manajemen melainkan juga akuntansi keuangan dan anggaran merupakan informasi keuangan yang paling penting dalam organisasi sektor publik.

Organisasi sektor publik memiliki tujuan organisasi yang lebih menekankan pada pencapaian kinerja nonkeuangan dibandingkan pencapaian kinerja keuangan, karena tidak berorientasi pada laba (Halim dan Kusufi, 2014:12). Reformasi sektor publik selanjutnya memiliki tujuan untuk memperbaiki kinerjanya dengan mendorong dibangunnya sistem manajemen organisasi sektor publik yang berbasis kinerja. Hal ini dipertegas dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa digunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja yang tujuannya adalah untuk mengefisiensikan kegiatan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Terwujudnya efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintah Daerah melibatkan pihak manajemen pemerintah daerah dalam proses penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah

yang transparan, akuntabel. Adapun model penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan pendekatan *top-down* dan atau *bottom-up*. Anggaran yang ditetapkan sepihak oleh atasan (*top-down approach*) akan membawa konsekuensi yang berbeda. Menurut Anthony dan Govindarajan (1995) bahwa pendekatan *top-down* bisa menimbulkan perilaku disfungsional, sedangkan pendekatan *bottom-up* atau partisipasi memungkinkan terjadinya negosiasi di antara para manajer untuk mencapai tujuan organisasi.

Organisasi sektor publik dalam hal ini adalah pemerintah daerah dengan diterbitkannya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 yang mewajibkan penyusunan APBD berbasis kinerja dengan model anggaran partisipatif Hal ini menunjukkan bahwa otoritas (kekuasaan) yang terkait dalam penyusunan anggaran tidak tergantung hanya pada Kepala Daerah tetapi terdapat pelimpahan wewenang penyusunan anggaran pada struktur yang ada di bawahnya yaitu pimpinan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Sehingga dengan adanya pelimpahan wewenang tersebut setiap Kepala SKPD memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan terkait dalam penyusunan anggaran, Hal ini menunjukkan bahwa tidak hanya kepala daerah sebagai satu-satunya pengambil keputusan, tetapi telah terdistribusi pada struktur organisasi yang ada dibawahnya.

Dengan adanya distribusi dalam pengambilan keputusan terkait pada penyusunan anggaran pada struktur organisasi SKPD, memungkinkan adanya tanggungjawab pada setiap pimpinan SKPD terhadap pelaksanaan anggaran. Dijelaskan dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 bahwa Kepala SKPD sebagai pengguna anggaran medelegasikan kekuasaanya pada Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). PPTK selanjutnya disebut sebagai Pejabat

Pelaksana selain memiliki fungsi sebagai pengendali pelaksana kegiatan; melaporkan perkembangan kegiatan dan menyiapkan dokumen anggaran. Hal ini dipertegas kembali dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa pejabat pelaksana adalah pejabat pengawas yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan, sehingga bisa diuraikan bahwa Pejabat Pelaksana memiliki tanggung jawab selain terhadap pelaksanaan kegiatan tetapi juga pada penyusunan anggaran, maka sebagai pejabat pelaksana (manajer pemerintah) harus berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran yang ditandai dengan adanya keikutsertaan. Dalam hal ini Pejabat Pelaksana tidak hanya sekedar ikut dalam proses penyusunan anggaran tetapi lebih ditekankan untuk terlibat langsung memberikan kontribusi dengan terlibat dan memberikan pengaruh dalam menyiapkan dokumen anggaran secara matang. Hal ini dipertegas dalam pernyataan Melani (1975) menyebutkan bahwa yang membedakan antara penyusunan anggaran partisipatif dan non partisipatif adalah keikutsertaan dalam penyusunan anggaran, besarnya pengaruh terhadap penetapan anggaran dan kebutuhan untuk memberikan masukan/pendapat terhadap penyusunan anggaran.

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan keterlibatan seluruh manajer dalam suatu instansi untuk melakukan kegiatan dalam pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam anggaran. Milani (1975) menyampaikan bahwa partisipasi anggaran adalah besarnya pengaruh dan keterlibatan manajer bawahan dalam penyusunan anggaran, selanjutnya dalam Supomo (1998) menjelaskan bahwa Partisipasi penganggaran merupakan suatu pendekatan manajerial yang mempengaruhi hasil kerja anggota organisasi. . Sardjito dan Muthaher (2007) menyampaikan bahwa Partisipasi anggaran pada sektor publik merupakan

keterlibatan seluruh manajer (baik kasubag sampai kabag) dalam suatu instansi untuk melakukan kegiatan dalam pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam anggaran. Dengan adanya keterlibatan tersebut akan mendorong para kabag/kasub untuk bertanggung jawab terhadap masing-masing tugas yang diembannya sehingga para kabag akan meningkatkan kinerjanya agar mereka dapat mencapai sasaran / target yang telah ditetapkan dalam anggaran. Surwono (2013) menyatakan bahwa semakin tinggi partisipasi bawahan (pegawai) dalam proses penyusunan anggaran dapat meningkatkan kinerja manajerial (atasan). Partisipasi anggaran yang dilakukan pimpinan SKPD dalam penyusunan anggaran akan mengurangi ketimpangan informasi dalam organisasi, serta dapat menimbulkan komitmen yang lebih besar kepada para pimpinan untuk melaksanakan dan memenuhi anggaran, sehingga akan meningkatkan kinerja manajerial. Dengan adanya partisipasi karyawan dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab yang pada akhirnya meningkatkan komitmen organisasi (Suartana, 2010: 141).

Beberapa penelitian yang terkait dengan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial diantaranya dilakukan oleh Brownell (1986) dan Kenis (1979) menemukan bukti empiris bahwa ada hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja manajerial. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Yenti (2003); Indarto dan Dyah (2011); Himawan dan Ika (2010); Hasniasari dan Sholihin (2014); Putri dan Putra (2015). Tetapi hasil tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Milani (1975) yang menyatakan terdapat hubungan tidak signifikan antara partisipasi anggaran dan kinerja manajerial. Penelitian tersebut didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Marani dan Supomo (2003); Sumarno (2005) bahwa partisipasi tidak

berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Hasil-hasil penelitian tersebut merupakan hasil penelitian pada sektor privat.

Penelitian yang sejenis pada sektor publik masih relatif sedikit. Hal inilah yang menjadi menarik untuk dilakukan penelitian kembali. Otman (2012) menyebutkan bahwa sebagian besar tentang studi partisipasi anggaran dilakukan di sektor privat daripada sektor publik. Beberapa hasil penelitian yang dilakukan pada sektor pemerintahan diantaranya adalah Sarjito dan Muthaheer (2007); Osama dkk (2013) ; Putri dan Adiguna (2014; Deliana (2015) yang menunjukkan hasil bahwa ada hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja manajerial.

Dalam penelitian Govindarajan (1986) menyatakan bahwa dalam memutuskan perbedaan dari berbagai hasil penelitian maka dapat dilakukan dengan penelitian kontigensi. Penelitian terkait dengan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dengan dimoderasi oleh komitmen organisasi (Sumarno, 2005) dan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dengan dimoderasi oleh motivasi (Marani dan Supomo (2003).

Komitmen organisasi sebagai moderasi partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial telah diteliti oleh Sumarno (2005), hasil penelitian menunjukkan bukti empiris bahwa komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan partisipasi anggaran dan kinerja. Hal tersebut sama yang disampaikan oleh Sardjito dan Muthaheer (2007) menunjukkan bukti empiris bahwa semakin tinggi komitmen organisasi akan menyebabkan peningkatan kinerja aparat pemerintah daerah dalam berpartisipasi penyusunan anggaran. Komitmen merupakan kuatnya pengenalan dan keterlibatan seseorang pada suatu organisasi (Darmawan 2013). Adanya komitmen dari seluruh komponen organisasi menjadi salah satu

faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan dalam penyusunan anggaran (Penyusunan Anggaran bernasis kinerja BPKP : 2005) Surwono (2013) menyatakan bahwa semakin tinggi partisipasi bawahan (pegawai) dalam proses penyusunan anggaran dapat meningkatkan kinerja manajerial (atasan). Partisipasi anggaran yang dilakukan pimpinan SKPD dalam penyusunan anggaran akan mengurangi ketimpangan informasi dalam organisasi, serta dapat menimbulkan komitmen yang lebih besar kepada para pimpinan untuk melaksanakan dan memenuhi anggaran, sehingga akan meningkatkan kinerja manajerial. Adanya partisipasi karyawan dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab yang pada akhirnya meningkatkan komitmen organisasi (Suartana, 2010: 141).

Beberapa penelitian yang terkait dengan partisipasi anggaran adalah Eker (2007) dan Maiga (2007) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran dengan dimoderasi komitmen berpengaruh positif terhadap kinerja, hal ini senada yang disampaikan oleh Sri Rezeki (2012) positif dan signifikan terhadap kinerja; Sumarno (2005) menyebutkan partisipasi anggaran dimoderasi komitmen meningkatkan kinerja manajerial

Disebutkan dalam Robbin (1996: 224) bahwa kinerja karyawan dipengaruhi oleh kesempatan, kemampuan dan motivasi. Kaitannya motivasi dalam proses penyusunan anggaran Mia (1988) menyebutkan bahwa dalam proses penyusunan anggaran mungkin akan lebih efektif bila karyawan memiliki motivasi yang tinggi. Darmawan, 2013:85) yang menyatakan bahwa motivasi merupakan suatu dorongan atau penggerak yang terdapat pada diri manusia yang dapat menimbulkan, mengarahkan dan mengorganisasikan tingkah lakunya. Selanjutnya Victor H. Vroom dalam Hasibuan (2014: 116) menyatakan bahwa

kekuatan yang memotivasi seseorang untuk giat dalam bekerja tergantung pada hubungan timbal balik antara apa yang diinginkan dan butuhkan dari hasil pekerjaan tersebut.

Penelitian yang lain adalah Marani dan Supomo (2003) menyebutkan motivasi berpengaruh terhadap kinerja, kemudian Handayani dan Arianti (2010); Andreani (2015) Menyebutkan motivasi signifikan dan positif terhadap kinerja. Sarwono dkk (2013) menyebutkan bahwa motivasi berpengaruh langsung terhadap kinerja manajerial. Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Brahmasari dan Suprayetno (2008) yang menyebutkan motivasi tidak signifikan terhadap kinerja; Slamet Riyadi 1998 menyebutkan bahwa interaksi motivasi dan partisipasi anggaran adalah tidak berpengaruh langsung terhadap kinerja manajerial.

Isu-isu yang berkaitan dengan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial telah menarik banyak peneliti untuk melakukan diskusi secara mendalam. Dari beberapa hasil penelitian sebagian besar masih fokus pada sektor privat dibandingkan pada sektor publik, Otman (2012) menyebutkan bahwa adanya gap dimana sebagian besar studi tentang partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dilakukan di sektor privat daripada sektor publik masih relatif sedikit, Selain itu beberapa hasil penelitian menunjukkan hasil yang berbeda antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dan Govindrajan (1986) menyimpulkan untuk memutuskan perbedaan dari berbagai hasil penelitian maka dapat dilakukan dengan penelitian kontigensi yang bisa melalui moderating maupun intervening. Maka penelitian ini mengevaluasi kembali hubungan partisipasi dalam penyusunan anggaran yang dimoderasi komitmen organisasi dan motivasi terhadap kinerja pejabat pelaksana sebagai

pihak manajerial pemerintah (penyusun anggaran) pada Pemerintah kabupaten Bangkalan sesuai dengan Undang – Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta sesuai dengan amanat Permendagri 21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh pada kinerja pejabat pelaksana?
2. Apakah komitmen organisasi menjadi moderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pejabat pelaksana ?
3. Apakah motivasi menjadi moderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pejabat pelaksana ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menguji dan menjelaskan partisipasi anggaran terhadap kinerja pejabat pelaksana
2. Untuk menguji dan menjelaskan partisipasi anggaran pada kinerja pejabat pelaksana dengan dimoderasi oleh komitmen organisasi
3. Untuk menguji dan menjelaskan partisipasi anggaran pada kinerja pejabat pelaksana dengan dimoderasi oleh melalui motivasi

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Praktisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan dan bahan evaluasi bagi Kepala Dinas sebagai pejabat administrasi, pejabat perencanaan dan pelaksana teknis kegiatan sebagai pejabat pelaksana dalam proses penganggaran.
2. Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan literature akuntansi dalam penerapan partisipasi anggaran pada kinerja pimpinan pada suatu SKPD