

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap organisasi termasuk pemerintah pusat maupun daerah dalam menjalankan tugasnya wajib mempunyai perencanaan yang disusun dan akan dijadikan pedoman dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Oleh karena itu, pemerintah merumuskan berbagai kebijakan yang salah satu kebijakan tersebut adalah pengaturan dalam bentuk anggaran. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo:61).

Di dalam kebijakan anggaran, dari pemerintah itu sendiri akan dapat dilihat seberapa besar fungsi pemerintah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya dan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhinya. Oleh karenanya, anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi salah satu tolak ukur yang dapat dijadikan barometer dalam menilai kinerja pemerintahan itu sendiri. Menurut Indra (2006 :274) Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

Sebagai salah satu implementasi dari akuntabilitas kinerja pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, maka pemerintah wajib memberikan pertanggungjawaban terhadap publik yaitu seluruh pelaksanaan kegiatan yang dibiayai melalui anggaran pemerintah, dimana pertanggungjawaban ini diberikan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan hasil (*outcomes*) atas tugas dan

fungsi pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan. Adapun bentuk pertanggungjawaban yang diberikan pemerintah kepada masyarakat salah satunya adalah perwujudan penetapan anggaran (Solikhun, 2012).

Penetapan anggaran adalah salah satu fungsi dari pemerintah, dimana fungsi anggaran adalah sebagai alat perencanaan yang salah satunya digunakan untuk menentukan indikator kinerja. Hal di atas tidak saja berlaku pada level pemerintah tetapi juga berlaku dan diimplementasikan pada tingkat pemerintah daerah, apakah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia. Di tingkat daerah, anggaran dibuat oleh Kepala Daerah melalui usulan dari unit-unit kerja yang disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Usulan kegiatan disampaikan oleh masing-masing SKPD kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Setelah usulan tersebut dirangkum oleh BAPPEDA dan setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah maka rancangan kegiatan yang dilengkapi dengan keperluan anggarannya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setelah sejumlah usulan kegiatan dan penganggarannya diterima DPRD maka Kepala Daerah selaku pihak eksekutif dan DPRD selaku pihak legislatif melakukan penetapan anggaran secara bersama-sama. Selanjutnya pengajuan kegiatan dan anggaran ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD yang ditandatangani oleh Kepala Daerah. Setelah dilakukan penetapan anggaran di dalam Peraturan Daerah maka lebih lanjut anggaran tersebut melalui mekanisme yang ada dibagikan kepada setiap SKPD yang ada di daerah untuk dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Selanjutnya pelaksanaan anggaran

yang bermuara pada pelaksanaan kegiatan dalam SKPD menjadi tanggungjawab pimpinan SKPD yang menerima anggaran tersebut.

Pada setiap organisasi sektor publik, seharusnya anggaran dapat digunakan untuk menilai kinerja para pimpinan SKPD, sehingga anggaran mampu mempengaruhi perilaku dan kinerja manajerial dari pimpinan SKPD itu sendiri. Anggaran diperlukan dan digunakan untuk mengendalikan penggunaan biaya dan menentukan biaya dan bidang-bidang masalah dalam organisasi dengan membandingkan hasil kinerja manajerial yang telah dianggarkan secara periodik. Anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah.

Dalam bidang pendapatan pemerintah seharusnya dapat secara transparan menyampaikan kepada publik dari sektor apa saja pendapatan tersebut diperoleh. Demikian juga halnya dengan penggunaan anggaran itu sendiri, sehingga apapun bentuk anggaran yang telah dipergunakan dalam bentuk belanja, maka pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dalam hal ini, kinerja pemerintah daerah selaku eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa hasil yang dapat dicapai, tentu saja pencapaian hasil tersebut dikaitkan dengan anggaran yang ditetapkan (Tofan, 2012).

Di dalam suatu organisasi ukuran kinerja menjadi sangat penting, hal ini guna evaluasi sejauh mana hasil kegiatan yang telah dilaksanakan dan menjadi pedoman perencanaan masa yang akan datang. Dalam perencanaan dan penggunaan anggaran beberapa jenis informasi dipersiapkan dan digunakan dalam pengendalian kegiatan dan anggaran. Hal ini dilakukan untuk menjamin bahwa

pekerjaan yang dilakukan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien. Dengan demikian mengukur kinerja tidak hanya melalui informasi finansial tetapi juga informasi nonfinansial. Kondisi di atas tidak terlepas dari mekanisme pelaksanaan proses penyusunan anggaran itu sendiri (Messa, 2013).

Keberhasilan proses penyusunan anggaran salah satunya dapat dipengaruhi oleh perilaku para pihak yang terlibat langsung dalam proses penyusunan anggaran itu sendiri. Adapun perilaku yang diharapkan dari para pihak itu sendiri dalam penyusunan anggaran adalah partisipasi. Partisipasi dapat meningkatkan rasa kesatuan anggota organisasi, yang dapat berfungsi untuk meningkatkan kerja sama antar anggota dalam penetapan tujuan organisasi.

Proses penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu (Anthony dan Govindarajan, 2005), pendekatan dari atas ke bawah (*Top-down Approach*), dalam pendekatan ini proses penyusunan anggaran dimulai dari manajer puncak. Anggaran disusun dan ditetapkan oleh pimpinan dan anggaran harus dilaksanakan bawahan. Pendekatan dari bawah ke atas (*Bottom-up Approach*), dalam pendekatan ini anggaran disusun berdasarkan hasil keputusan karyawan. Anggaran disusun mulai dari bawahan sampai ke atasan. Bawahan diserahkan sepenuhnya untuk menyusun anggaran yang akan dicapai di masa mendatang. Anggaran Partisipasi (*Participative Budget*), pendekatan penganggaran yang melibatkan manajer level menengah dalam pembuatan estimasi anggaran disebut *Participative Budget*. Anggaran partisipasi adalah anggaran yang dibuat dengan kerjasama dan partisipasi penuh dari manajer pada semua tingkatan.

Selain hal di atas yang dapat mempengaruhi kinerja adalah komitmen organisasi dan budaya organisasi. Komitmen organisasi yang tinggi akan meningkatkan kinerja yang tinggi pula. Komitmen organisasi merupakan seluruh perilaku dari para pihak menjalankan pada organisasi itu sendiri. Komitmen organisasi merupakan dimensi perilaku penting yang dapat digunakan untuk menilai kecenderungan karyawan untuk bertahan sebagai anggota organisasi. Komitmen organisasi merupakan identifikasi dan keterlibatan seseorang yang relatif kuat terhadap organisasi (Sopiah 2008: 155). Pada konteks pemerintah daerah, aparat yang ikut dalam penyusunan anggaran akan lebih bertanggungjawab jika di dukung dengan komitmen aparat yang tinggi terhadap organisasi (instansi) pemerintah daerah. Aparat lebih mementingkan kepentingan organisasi dari pada kepentingan pribadi. Hal ini akan mendorong aparat untuk menyusun anggaran dengan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi dan akan meningkatkan kinerja.

Budaya organisasi merupakan seperangkat sistem nilai-nilai (*values*), kepercayaan (*beliefs*), asumsi (*asumption*) atau norma-norma yang telah lama berlaku, disepakati dan diikuti oleh para anggota suatu organisasi sebagai pedoman perilaku dan pemecahan masalah-masalah organisasinya, baik itu masalah internal maupun eksternal organisasi (Edy, 2010 dalam Sinaga 2013). Alasan pemilihan variabel ini karena budaya organisasi merupakan salah satu faktor informal dalam menjalankan strategi organisasi yang dapat mengarahkan anggotanya dalam bekerja demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif, sehingga membuat anggotanya berpartisipasi penuh dalam mencapai target yang ditetapkan.

Beberapa penelitian mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja juga masih menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Misalnya Setiawan (2009:4) menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja memiliki hubungan yang sangat positif. Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Bambang dan Osmad (2007) yang menemukan hasil tidak signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah tergantung pada faktor-faktor yang situasional atau variabel kontijensi (*Contigency Variable*). Kinerja pegawai adalah hasil kerja secara kualitas, kuantitas, dan ketepatan waktu yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya yang tidak hanya dipengaruhi oleh kemampuan dan keahlian dalam bekerja, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh semangat kerjanya. Kinerja pegawai merupakan gabungan dari kemampuan, usaha, dan kesempatan yang dapat diukur dari akibat yang dihasilkan, sehingga kinerja tidak hanya menyangkut karakteristik pribadi masing-masing pegawai, melainkan hasil kerja yang telah dan akan dilakukan oleh seseorang.

Penelitian yang dilakukan Daft (2003) dalam Wulandari (2011) menunjukkan bahwa komitmen organisasi memiliki pengaruh signifikan terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial. Setiap organisasi memiliki keinginan untuk mencapai kinerja yang optimal, untuk mencapai kinerja yang optimal tersebut tentunya sangat dipengaruhi oleh komitmen yang dimiliki oleh karyawan yang ada didalam organisasi tersebut. Sebagai wujud

profesionalisme dan tanggung jawab aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan, diperlukan kualitas kinerja aparatur negara yang berorientasi pada mutu pelayanan publik (*public service*). Komitmen organisasi adalah dorongan dari dalam individu untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi dibandingkan dengan kepentingan sendiri (Weiner,2004:619) dalam Wulandari (2011). Komitmen organisasi dijadikan sebagai tolak ukur untuk mengetahui sejauh mana aparat pemerintah daerah memihak suatu organisasi tertentu serta untuk mempertahankan keanggotaannya dalam suatu organisasi. Apabila suatu organisasi memiliki komitmen organisasi yang kuat maka akan mempengaruhi aparat pemerintah daerah untuk bekerja keras dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Selain itu, komitmen organisasi yang tinggi juga dapat menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadinya dan selalu berusaha menjadikan organisasi tersebut organisasi yang sesuai dengan yang diharapkan.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Solikhun Arifin, Abdul Rahman (2012) dengan judul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah : Komitmen Organisasi, Budaya Organisasi Dan Gaya Kepemimpinan Sebagai Variabel Moderasi” yang menyimpulkan bahwa partisipasi anggaran memiliki pengaruh positif pada kinerja pegawai. Partisipasi tinggi akan memperbesar kinerja pegawai. Komitmen organisasi memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja pegawai. Hal ini berarti komitmen organisasi yang besar akan meningkatkan

pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai. Budaya organisasi tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap hubungan partisipasi anggaran dengan kinerja pegawai. Gaya kepemimpinan memiliki pengaruh positif terhadap hubungan partisipasi anggaran dengan kinerja pegawai. Hal ini berarti gaya kepemimpinan yang baik atau demokratis akan meningkatkan pengaruh partisipasi anggaran sehingga dapat meningkatkan kinerja pegawai.

Sardjito dan Muthaher (2007) meneliti tentang “pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah : budaya organisasi dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating”. Hasil penelitian menunjukkan adanya pengaruh positif antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Sardjito dan Muthaher (2007) yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah: Budaya Organisasi dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating”. Adapun perbedaan dari penelitian ini adalah terletak pada objek penelitian yang pada penelitian Sardjito (2007) menggunakan SKPD kota Padang sebagai objek penelitian sedangkan peneliti menggunakan objek penelitian SKPD kabupaten Siak. Alasan peneliti memilih objek penelitian di kabupaten Siak dikarenakan untuk menghemat waktu dan tenaga serta keakuratan hasil sampling.

Fenomena yang terjadi di Kabupaten Siak dapat dilihat dari total anggaran APBD 2016 yang disahkan yakni Rp 2,55 triliun lebih. Anggaran ini menurun dibandingkan tahun 2015 berjumlah 3,2 triliun. Atau mengalami defisit sebesar Rp

700 miliar. Hal ini terjadinya defisit anggaran pembangunan tahun 2016 disebabkan berkurangnya Dana Bagi Hasil (DBH) Migas yang diterima Kabupaten Siak dari pemerintah pusat, sebagai daerah penghasil minyak di Provinsi Riau. (Jum'at 18 Desember 2015 : BPK RI kabupaten siak).

Berdasarkan latar belakang masalah dan fenomena diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul: **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah: Komitmen Organisasi dan Budaya Organisasi Sebagai Variabel Moderasi (Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten siak).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut ini:

1. Bagaimana pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?

2. Bagaimana pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah?
3. Bagaimana pengaruh budaya organisasi terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Menemukan bukti empiris partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
2. Menemukan bukti empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.
3. Menemukan bukti empiris pengaruh budaya organisasi terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

Adapun beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi Aparat Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Siak dalam mengambil kebijakan-kebijakan

yang berkaitan dengan penyusunan anggaran yang dapat meningkatkan kinerja aparat Pemerintah Daerah didalam instansi-instansi yang berada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Siak.

2. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan acuan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya penelitian mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan memperluas pengetahuan serta wawasan mengenai partisipasi penyusunan anggaran dan pengaruhnya terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, serta komitmen organisasi dan budaya organisasi yang menjadi variabel moderatingnya.

D. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menyajikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TELAAH PUSTAKA DAN HIPOTESIS

Bab ini berisi landasan teori yang melandasi penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta perumusan hipotesis

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan tentang metode penelitian yaitu lokasi penelitian, operasional variabel, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH KABUPATEN SIAK

Bab ini menjelaskan tentang gambaran umum objek penelitian pemerintah kabupaten Siak sejarah berdirinya pemerintah kabupaten Siak, letak geografis, visi dan misi pemerintahan Siak, dan struktur pemerintahan kabupaten Siak.

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan secara deskriptif kualitatif, tanggapan responden masing-masing variabel penelitian, pembahasan dan analisis serta pengujian hipotesis.

BAB VI PENUTUP

Bab ini berisikan tentang simpulan dan saran dari pembahasan dan penelitian yang telah dilakukan.