

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penganggaran merupakan suatu proses yang cukup rumit pada organisasi sektor publik, termasuk di antaranya pemerintah daerah. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun.

Proses anggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 29 tahun 2002 memuat Pedoman Penyusunan, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (R-APBD) yang dilaksanakan oleh tim anggaran eksekutif bersama-sama unit organisasi perangkat daerah, kemudian disesuaikan menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.13 tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang disempurnakan menjadi Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Anggaran daerah merupakan alat dalam menentukan pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran, sumber pengembangan, ukuran-ukuran standar untuk penilaian kinerja, alat untuk memobilisasi pegawai dan alat koordinasi bagi semua kegiatan dari berbagai unit kerja. Unit-unit kerja pada pemerintahan daerah seperti dinas, badan merupakan unsur pelaksana pada pemerintah daerah.

Peraturan pemerintah (PP) No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Kinerja dapat dibagi menjadi kinerja manajerial, operasional keuangan. Dalam penelitian ini menggunakan kinerja manajerial. Kinerja manajerial yang diperoleh dari upaya manajer merupakan salah satu faktor yang dapat digunakan untuk meningkatkan pengelolaan organisasi secara efektif. Tetapi dengan keadaan yang ada di Indonesia sekarang ini kinerja manajerial buruk, salah satunya adalah penerapan prinsip penyusunan APBD tidak dilaksanakan dengan baik. Dengan adanya *Job Relevant Information* diharapkan kinerja manajerial dipemda menjadi lebih baik karena *Job Relevant Information* tersebut memiliki peranan yang penting berupa informasi-informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan anggaran, tetapi dalam kenyataannya informasi yang dibutuhkan oleh manajer belum

tentu menjadi penguat dalam partisipasi penyusunan anggaran, hal ini terjadi karena penyusunan anggaran tidak sesuai dengan prinsip dalam penyusunan APBD, adanya beberapa faktor yang menjadi kendala bagi kinerja manajerial terkait dengan informasi. Faktor tersebut antara lain disebabkan oleh kesalahan persepsi antara bawahan dan atasan, kurang optimalnya tanggungjawab bersama guna untuk pengambilan keputusan.

DIY merupakan daerah yang mempunyai potensi lebih baik yaitu salah satunya dengan melihat indeks korupsi yang sedikit dibandingkan dengan kota lain yang ada di Indonesia (www.ti.or.id/press). Disamping itu kota Yogyakarta memiliki karakteristik pemerintahan daerah yang berbeda. Disamping kota Yogyakarta, DIY yang terdapat beberapa kabupaten yaitu kabupaten Sleman, Kulon Progo, Bantul dan Gunung Kidul. Daerah-daerah tersebut saat ini sedang memajukan daerahnya. Dari fenomena yang terjadi sekarang ini kinerja manajerial dipemerintah daerah belum berjalan secara maksimal.

Kenis (1979) dalam Mawikere (2007) mengatakan anggaran memiliki berbagai aspek seperti karakteristik-karakteristik sasaran yang berhubungan dengan anggaran. Kejelasan anggaran menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, serta dimengerti oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaiannya.

Proses penyusunan anggaran pada pemerintah daerah merupakan tahapan yang cukup rumit dan melibatkan unit-unit kerja pemerintah

seperti dinas dan badan. Sistem desentralisasi yang diterapkan dalam kerangka otonomi daerah menyebabkan semakin luasnya tanggung jawab unsur-unsur pelaksana pemerintah daerah yaitu dinas dalam penetapan kebijakan-kebijakan daerah. Salah satu bentuk perwujudan keterlibatan tersebut adalah partisipasi dalam penyusunan anggaran karena anggaran adalah perangkat atau alat manajemen dalam proses perencanaan dan pengawasan.

Beberapa penelitian membuktikan bahwa, partisipasi penyusunan anggaran mempunyai efek positif terhadap kinerja manajerial : Argyris (1952) dalam Kenis (1979); Becker dan Green(1962); Bass dan Leavitt(1963); Shuler dan Kim (1979); Merchant (1981); Brownell dan McInnes (1986); Frcot dan Shearon (1991); Indriantoro (1993) dalam Darma (2004). Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Milani (1975); Brownell dan Hirtz (1986) dalam Sardjito (2007); Kenis (1979); Wijayanti (2005) dalam Novi (2008) dalam penelitian menemukan hubungan yang tidak signifikan.

Munawar (2006) menyatakan bahwa dengan pendekatan kinerja , APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, pemerintah daerah bersama DPRD menyusun kebijakan umum APBD. Kebijakan umum APBD adalah sasaran dan kebijakan program dalam satu tahun anggaran untuk dipedomi seluruh satuan kerja perangkat daerah dalam penyusunan rencana kegiatan dan anggaran dalam R-APBN dan

Rancangan Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RP-APBN).

Penetapan arah dan kebijakan umum APBD memiliki arti yang sangat penting yaitu untuk menjamin efektifitas pemenuhan kebutuhan rakyat, sehingga pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan apa yang benar-benar dibutuhkan dan mampu memuaskan masyarakat. Prinsip penyusunan APBD yang baik adalah transparan, partisipatif, disiplin, keadilan, dan efektifitas (Pratolo, 2002).

Kinerja manajerial merupakan salah satu faktor yang dapat digunakan untuk menilai pengelolaan organisasi secara efektif. Kren (1992) dalam Ick (2007) penelitiannya tentang *Job Relevant Information* sebagai informasi yang memfasilitasi pembuatan keputusan yang berhubungan dengan tugas.

Dalam penyusunan anggaran juga perlu adanya tujuan anggaran yang jelas agar memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target tersebut disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Menurut Munawar (2006) kejelasan tujuan anggaran menunjukkan luasnya tujuan anggaran yang spesifik dan jelas, serta dapat dimengerti oleh siapa yang bertanggung jawab.

Beberapa penelitian mengenai kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja juga menunjukkan hasil yang tidak konsisten seperti penelitian Mawikere (2007); Kenis (1979), Darma (2004) dan Abdulah (2004); Suhartono (2006) menemukan hubungan positif dengan kinerja.

Berbeda dengan penelitian Munawar (2006); Adoe (2002), Jumirin (2001); Suhartono (2006) dalam Novi (2008) menemukan hubungan yang tidak signifikan antara kejelasan tujuan sasaran anggaran dan kinerja manajerial.

Baiman (1982) dalam Kren (1992) dalam icuk dkk (2006) Mengidentifikasi 2 jenis organisasi utama dalam organisasi yaitu *decesion influecing* dan *Job Relevant Inforamation*, yakni informasi yang memfasilitasi pembuatan keputusan yang berhubungan dengan tugas.

Job Relevant Inforamation memberikan pengetahuan yang lebih baik bagi manajer mengenai alternatif keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan (Locke dkk.1967); Kren (1992) dalam Sayekti, dkk 2002; Sayekti dkk (2002) dalam Arya (2008) menyatakan bahwa *Job Relevant Inforamation* merupakan informasi yang dapat membantu manajer dalam memilih tindakan terbaik melalui *informed efford* yang lebih baik.

Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa partisipasi manajer dalam penentuan anggaran mendorong para manajer untuk mengidentifikasi tujuan atau target, menerima anggaran secara penuh dan melaksanakannya untuk mencapai target tersebut (Argyris, 1952; Hanson, 1966, dalam Slamet, 2000). Govindrajan (1986); Slamet 2000) dalam Rahman (2003) mengemukakan bahwa untuk menyelesaikan perbedaan dari berbagi hasil penelitian tersebut, bisa dilakukan dengan menggunakan pendekatan kontinjensi. Pendekatan ini secara sistematis mengevaluasi

berbagai kondisi atau variabel yang dapat mempengaruhi hubungan antara partisipasi dalam penyusunan anggaran dengan kinerja manajer.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Lidia M. Mawikere, Bambang Suhardito dan Sri Iswati, yang berjudul Kejelasan Sasaran Anggaran dan Pengaruhnya terhadap Kinerja Manajerial melalui *Job Relevant Information* di Pemda Sulawesi Utara. Perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya adalah penelitian ini menambahkan variabel yaitu penyusunan partisipasi anggaran dengan *Job Relevant Information* sebagai variabel pemoderasian. Disamping itu penelitian ini menggunakan metode penelitian yang berbeda dengan menggunakan analisis regresi linear sederhana dan aplikasi *Moderating Regression Analysis* dari regresi berganda.

Berdasarkan latar belakang yang ada, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul” **PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP KINERJA MANAJERIAL, DENGAN *JOB RELEVANT INFORMATION* SEBAGAI VARIABEL PEMODERASIAN**”.

B. Batasan Masalah

Dengan melihat rumusan masalah tersebut sebelumnya penulis membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini yaitu membahas tentang *Job Relevant Information* sebagai variabel moderating

yang berhubungan dengan Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial.

C. Rumusan Masalah

Permasalahan dalam rumusan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial kota dan kabupaten di DIY?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial kota dan kabupaten di DIY?
3. Apakah partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial dengan *Job Relevant Information* sebagai variabel pemoderasian?
4. Apakah kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial dengan *Job Relevant Information* sebagai variabel pemoderasian?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial kota dan kabupaten di DIY.

2. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial kota dan kabupaten di DIY.
3. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial dengan *Job Relevant Information* sebagai variabel pemoderasian.
4. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial *Job Relevant Information* sebagai variabel pemoderasian.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara praktik, diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah didalam penyusunan anggaran yang efektif sebagai alat bantu manajerial dalam mengambil keputusan melalui *Job Relevant Information*.
2. Secara teoritis, yaitu diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan penganggaran, khususnya untuk memahami pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja manajerial dengan *Job Relevant Information* sebagai variabel pemoderasian