

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

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.

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. Menurut PP No. 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dengan basis kinerja ini mulai dirintis arah yang jelas bagi penggunaan dana pemerintah yang berpindah dari sekedar membiayai masukan (input) atau proses ke pembiayaan akan tetapi terfokus kepada apa yang akan dihasilkan. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran yang lebih rasional untuk mempergunakan sumber daya yang

dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas.

Munawar (2006) menyatakan bahwa dengan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu, 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 dipedomani seluruh satuan kerja perangkat daerah dalam penyusunan rencana kegiatan dan anggaran dalam R-APBD dan Rancangan Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RP-APBD).

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

APBD disusun untuk memberikan informasi rinci kepada DPRD dan masyarakat tentang program-program yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat seperti perpustakaan keliling dan pelayanan kesehatan, dll. Penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, tidak hanya aparat pemerintah daerah tetapi masyarakat juga ikut berperan dalam penyusunan anggaran daerah. Pemerintah daerah perlu melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan

keinginan masyarakat dan juga memberikan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah.

Anggaran daerah mencerminkan gambaran kebijakan pemerintah daerah yang dinyatakan dalam ukuran uang yang meliputi kebijakan pengeluaran maupun kebijakan penerimaan pemerintah daerah serta realisasi anggaran tahun lalu. Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sumber daya manusia karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja, dan motivasi (Kenis, 1979; Chow et.al, 1988; Anthony dan Govindarajan, 1998; Halim et.al, 2000 dalam Suhartono, 2005).

Dalam proses penyusunan daerah, aparat pemerintah daerah ikut serta dalam penyusunan anggaran yang disebut dengan partisipasi anggaran. Partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran akan menimbulkan inisiatif bagi mereka untuk menyumbangkan ide dan informasi, meningkatkan kebersamaan, dan merasa memiliki sehingga kerjasama diantara anggota akan semakin baik. Partisipasi anggaran memiliki hubungan yang erat dengan kinerja (Yuhendri, 2006)

Schiff dan Lewin (1970) dalam Sardjito (2007) mengemukakan bahwa anggaran yang telah disusun memiliki peranan sebagai perencanaan dan sebagai kriteria kinerja, yaitu anggaran digunakan sebagai sistem pengendalian untuk mengukur kinerja manajerial. Kinerja sendiri menunjukkan suatu evaluasi terhadap suatu pekerjaan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok dalam

melakukan pekerjaan. Penelitian mengenai hubungan partisipasi dalam proses penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial merupakan penelitian yang masih banyak diperdebatkan.

Beberapa penelitian mengenai partisipasi anggaran dengan kinerja seperti Indrianto (1993), Brownell dan Mc. Innes (1986) dalam Sardjito (2007), Wijayanti (2005), dan Munawar (2006) menemukan hubungan positif dan signifikan antara partisipasi anggaran dan kinerja. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Milani (1975); Brownell dan Hirst (1986) dalam Sardjito (2007); Kenis (1979) dalam Wijayanti (2005) dalam penelitian mereka menemukan hubungan yang tidak signifikan. Hasil tersebut menunjukkan ketidakkonsistenan antara peneliti yang satu dengan peneliti yang lain karena pengaruh terhadap hubungan antara partisipasi dalam penyusunan anggaran dan kinerja manajerial bersifat tidak langsung yaitu melalui variabel lain.

Dalam penyusunan anggaran juga perlu adanya tujuan anggaran yang jelas agar memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Menurut Munawar (2006) kejelasan tujuan anggaran menunjukkan luasnya tujuan anggaran yang dinyatakan secara spesifik dan jelas, dan dimengerti oleh siapa saja yang bertanggung jawab. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah

Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksikan masa depan secara tepat.

Beberapa penelitian mengenai kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja juga menunjukkan hasil yang tidak konsisten seperti penelitian Mawikere (2007); Kenis (1979), Darma (2004), dan Abdullah (2004) dalam Suhartono (2006) menemukan hubungan yang positif dengan kinerja. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Munawar (2006); Adoe (2002), Jumirin (2001) dalam Suhartono (2006) menemukan hubungan yang tidak signifikan antara kejelasan tujuan anggaran dengan kinerja manajerial.

Hasil temuan yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan penelitian lainnya mengindikasikan adanya variabel lain yang mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran dengan dampaknya. Hal ini sesuai dengan pendapat Fahrianta dan Ghazali (2002) dalam Suhartono (2006) yang mengatakan bahwa kemungkinan belum adanya kesatuan hasil penelitian mengenai anggaran dan implikasinya, disebabkan adanya faktor-faktor tertentu atau variabel moderating atau intervening yang mempengaruhi seperti motivasi.

Motivasi yang dimiliki oleh aparat pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran akan mewujudkan anggaran yang efektif. Motivasi dapat berupa keinginan untuk tetap mempertahankan posisi, mendapatkan promosi, naik gaji, menjadi orang yang berpengaruh, atasan, rekan kerja, kebijakan dan peraturan. Motivasi timbul dari dalam diri sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Mia

(1988) dalam Riyadi (2000); Mohan et.al (1995) dalam Wijayanti (2005) menemukan partisipasi anggaran mempunyai pengaruh positif terhadap kinerja melalui dampak positif variabel motivasi atau motivasi secara signifikan berperan sebagai variabel moderating dalam hubungan partisipasi anggaran dengan kinerja.

Berbeda dengan penelitian Wijayanti (2005); Riyadi (2000) menemukan partisipasi anggaran tidak berhasil ditunjukkan secara signifikan pengaruhnya terhadap peningkatan kinerja manajerial melalui dampak positif dari variabel motivasi. Fahrianta dan Ghozali (2002) dalam Wijayanti (2005) juga menemukan bahwa motivasi tidak mempunyai hubungan antara partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran tidak berhasil ditunjukkan.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang tidak konsisten, peneliti ingin menguji kembali pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja dengan motivasi dan penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Munawar (2006) maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul **"Pengaruh Partisipasi Anggaran Dan Kejelasan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Dengan Motivasi Sebagai Variabel Moderat"**.

B. BATASAN MASALAH

1. Anggaran yang dimaksud yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).
2. Partisipasi anggaran yang dimaksud yaitu keterlibatan dan pengaruh aparat pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran

3. Kejelasan tujuan anggaran yang dimaksud yaitu tujuan anggaran yang ditetapkan secara jelas dan spesifik agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh aparat pemerintah daerah.
4. Kinerja merupakan kinerja aparat pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran
5. Motivasi adalah motivasi kerja aparat pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran

C. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
2. Apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
3. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan motivasi sebagai variabel moderating?
4. Apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan motivasi sebagai variabel moderating.

D. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?

2. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
3. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan motivasi sebagai variabel moderating?
4. Untuk memberikan bukti secara empiris apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan motivasi sebagai variabel moderating?

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat secara praktik, yaitu diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah didalam penyusunan sistem anggaran yang efektif sebagai alat bantu aparat pemerintah dalam memotivasi kinerja.
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 aparat pemerintah daerah dengan motivasi