

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Regulasi yang menjelaskan tentang pedoman dalam rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang dilaksanakan oleh tim anggaran eksekutif bersama-sama unit organisasi perangkat daerah (unit kerja), mengenai proses penganggaran daerah diatur dalam Kepmendagri Nomor 13 tahun 2006. Penyelenggaraan pemerintah daerah tak terlepas dari anggaran. Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK memuat standar analisis belanja, tolak ukur kinerja standar biaya sebagai instrumen pokok dalam anggaran kinerja.

Anggaran menjadi penting karena digunakan dalam mengalokasikan dana untuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Anggaran pada sektor pemerintahan terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana disetiap program dan aktivitas. Dana yang digunakan dalam setiap program tersebut merupakan dana milik rakyat. Dalam hal ini terjadi perbedaan antara anggaran sektor publik dan anggaran sektor swasta. Pada anggaran sektor publik anggaran yang telah disusun dipublikasikan kepada rakyat, dimana anggaran dari sektor publik berasal dari pajak, retribusi, laba perusahaan milik daerah atau Negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi. Sedangkan dalam sektor swasta anggaran yang telah disusun tidak akan dipublikasikan kepada rakyat karena anggaran tersebut bersifat rahasia. Dana anggaran dari sektor swasta berasal dari modal sendiri, laba ditahan,

aktiva, dan pembiayaan eksternal yang meliputi: utang bank, obligasi, penerbitan saham.

Anggaran berisi mengenai rencana penerimaan dan pengeluaran dalam membiayai kegiatan pemerintah. Anggaran memiliki fungsi, antara lain anggaran sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi, dan komunikasi, alat penilaian kerja, alat pemotivasi, dan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (Mahsun dkk, 2006: 81). Proses partisipasi dalam penyusunan anggaran pemerintah yaitu: publik pertemuan, kelompok fokus, simulasi, komite, dan survei (Ebdon 2004). Mengingat begitu pentingnya anggaran, maka perlu dilakukan penyusunan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah sebagai organisasi publik.

Desentralisasi di sektor pemerintahan terjadi dari kepala daerah satuan kerja perangkat daerah (SKPD), satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) dan sekretaris daerah. Desentralisasi dalam hal ini adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan yang ada di daerah tersebut. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) yang dimaksud dalam penyusunan RKA-SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara

besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

Untuk dapat menyusun Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) berdasarkan anggaran berbasis kinerja (ABK) diperlukan pegawai yang mempunyai kemampuan analisis kinerja program. Tentu saja hal ini merupakan tanggung jawab yang besar bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran secara ekonomis, efisien, efektif dan yang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat. Mengelola anggaran secara ekonomis, efisien dan efektif adalah dengan cara membagi waktu secara proporsional untuk satuan kerja atas dan bawahan. Memberikan waktu lebih banyak untuk satuan pelaksana, misalnya 1/3 waktu (maksimal) untuk perencanaan satuan atas dan 2/3 untuk satuan pelaksana agar cukup waktu untuk melaksanakan program kerja.

Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah. Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran merupakan bagian dari proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up*. Proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up* merupakan proses penganggaran dimana anggaran disusun berdasarkan partisipasi dari bawahan. Dalam proses ini dikenal adanya partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran menurut Brownell dalam Nursidin (2008) adalah sebagai satu proses dalam suatu organisasi yang melibatkan para manajer dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Partisipasi dalam penyusunan anggaran sektor publik/pemerintah terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif bekerja sama dalam penyusunan anggaran. Anggaran dibuat

oleh Kepala Daerah melalui usulan-usulan dari unit-unit kerja. Penyusunan anggaran di pemerintah Kabupaten Pohuwato juga mengacu pada proses *bottom up* dimana masing-masing SKPD menyusun sendiri anggaran bagi dinas masing-masing. Proses penganggaran seperti ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah SKPD, khususnya SKPD yang ada di Kabupaten Pohuwato. Dalam pelaksanaannya di SKPD yang ada di Kabupaten Pohuwato partisipasi aparat masih kurang maksimal, karena tidak semua terlibat dalam penyusunan anggaran.

Dengan adanya tuntutan pemerintah daerah yang ikut berpartisipasi dalam proses penganggaran, maka dalam hal ini diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan saling memberikan informasi terutama bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Di samping memberikan informasi kepada atasan, bawahan juga harus ikut serta dalam penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran ini diperlukan agar anggaran yang dibuat sesuai dengan realita yang ada di lapangan. Partisipasi menurut Brownell dalam Corynata (2004: 619) adalah suatu perilaku, pekerjaan, dan aktifitas yang dilakukan oleh aparat pemerintah selama aktivitas penyusunan anggaran yang berlangsung.

Partisipasi penyusunan anggaran sangat erat hubungannya dengan kinerja aparat pemerintah daerah, karena kinerja aparat pemerintah dilihat berdasarkan partisipasi aparat pemerintah dalam menyusun anggaran (Mahoney dalam Leach-Lopez *et al.*, 2007). Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Nasution (2007) dalam Bangun (2009) menyatakan bahwa berdasarkan hasil audit BPK, ternyata

kinerja pemerintah daerah di Indonesia masih jauh dari standar-standar yang telah ditentukan. Menurut Deputi IV BPKP, 2005 hal itu dikarenakan pemerintah belum transparan, dan penyusunan anggaran belum sepenuhnya disusun berdasarkan SAP (Standar Akuntansi Pemerintah).

Melihat kenyataan yang ada, SKPD Kabupaten Pohuwato di BPKAD daftar APBD dan kinerja aparat pemerintah daerah dari tahun 2009-2011 mengalami fluktuasi. Adapun daftar APBD dan kinerja aparat pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Tahun 2009, APBD berjumlah Rp. 756.160.159.695,47.- dan kinerja 85%
2. Tahun 2010, APBD berjumlah Rp. 800.692.015.931,00.- dan kinerja 87%
3. Tahun 2011, APBD berjumlah Rp. 941.227.525.698,00.- dan kinerja 89%

Kinerja aparat pemerintah SKPD Kabupaten pohuwato dinilai dari indeks prestasi kerja (IPK) untuk masing-masing SKPD yang disebabkan karena sistem pengelolaan keuangan daerah yang masih lemah dimulai dalam proses perencanaan dan penganggaran APBD, pelaksanaan/penatausahaan APBD, pertanggungjawaban yang berupa pelaporan hasil pelaksanaan APBD dan pengawasan serta terbatasnya personel baik kualitas maupun kuantitas di tingkat kabupaten. Selain itu daerah belum mampu untuk menyerap dana pembangunan yang begitu besar setelah adanya otonomi daerah. Dengan adanya keterlambatan dalam pengesahan menyebabkan banyak program dan kegiatan yang sudah disusun tidak dapat dilaksanakan sehingga menghambat pembangunan daerah tersebut. Untuk itu suatu kinerja harus diukur agar mengetahui keberhasilan atau kegagalan di dalam kinerja. Menurut Pabundu dalam Marpaung (2009) kinerja merupakan hasil-hasil fungsi pekerjaan atau kegiatan

seseorang maupun kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh beberapa faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Kinerja aparat pemerintah daerah menurut (Mahoney *et al* dalam Handoko, 1996: 34) didasarkan pada fungsi-fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pemilihan staf, negosiasi dan perwakilan. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah menurut Muhammad (2007) dalam Nursidin (2008) ada empat faktor, yaitu: kapasitas manajemen kewirausahaan, budaya organisasi, lingkungan makro dan *endowment* daerah (mentransfer uang pada sebuah institusi). Dari keempat faktor tersebut menuntut dilakukannya pembenahan/*reinventing local government* dengan cara mengevaluasi kinerja pemerintah daerah.

Beberapa penelitian menyebutkan bahwa terdapat pengaruh variabel moderating dalam mengidentifikasi pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Pengaruh variabel moderating tersebut dapat bersifat positif maupun negatif (Sterdy, 1960, Bryan, 1967, Locke, 1967, dalam Riyadi, 2000). Variabel moderating adalah faktor atau variabel yang mempengaruhi hubungan antara dua variabel (Murray, 1990 dalam Nurendah 2011). Govindarajan (1986) dalam Suryanawa (2008) mengemukakan bahwa untuk menyelesaikan perbedaan dari penelitian tersebut, bisa dilakukan dengan menggunakan pendekatan kontijensi. Pendekatan ini secara sistematis mengevaluasi berbagai kondisi atau variabel yang dapat mempengaruhi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian yang menguji pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah yang di moderasi variabel kepuasan kerja telah banyak dilakukan. Hasil penelitian yang dilakukan Sardjito (2007) menyatakan bahwa kepuasan kerja sebagai variabel moderating mempunyai pengaruh terhadap penyusunan anggaran dalam meningkatkan kinerja aparat pemerintah. Penelitian serupa dilakukan oleh Sudaryono (1994) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial dengan kepuasan kerja sebagai variabel moderating.

Greenberg dan Baron (2003) dalam Nurendah (2011) menyatakan kepuasan kerja sebagai salah satu perilaku atau sikap yang ditunjukkan pada suatu penyusunan anggaran pemerintahan. Kepuasan kerja merupakan salah satu aspek yang dapat berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah. Kepuasan kinerja aparat pemerintah membuktikan bahwa aparat pemerintah tersebut bersungguh-sungguh dalam mewujudkan suatu rencana yang sudah dirancang sebelumnya. Handoko (1997: 122) menyatakan bahwa kepuasan kerja adalah keadaan emosional yang menyenangkan atau tidak menyenangkan para karyawan dalam memandang pekerjaan mereka.

Kepuasan kerja mencerminkan kegembiraan atau sikap emosi positif yang berasal dari pengalaman kerja seseorang. Luthans (1995) dalam Abriyani (1998) menyatakan bahwa kepuasan kerja memiliki tiga dimensi. Pertama, kepuasan kerja adalah tanggapan emosional seseorang terhadap situasi kerja. Hal ini tidak dapat dilihat tetapi hanya dapat diduga. Kedua, kepuasan kerja sering ditentukan oleh

sejauh mana hasil kerja memenuhi harapan seseorang. Ketiga, kepuasan kerja mencerminkan hubungan dengan berbagai sikap lainnya dari pada individual.

Penelitian mengenai hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dalam proses penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah merupakan penelitian yang masih banyak diperdebatkan. Beberapa penelitian yang berhubungan dengan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah menunjukkan hasil yang tidak konsisten; Brownell dan Mc. Innes (1986); dan Indriantoro (1993) menemukan hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Milani (1975); Brownell dan Hirst (1986) dalam Sukardi (2002), yang menemukan hasil tidak signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah. Hal tersebut dapat terjadi karena partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah itu tergantung pada faktor-faktor situasional (variabel kontingensi) yang mana variabel ini memberikan gambaran pada situasi saat itu.

Variabel moderating yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu kepuasan kerja. Penelitian yang dilakukan Daft (2003) menyimpulkan bahwa sikap yang berhubungan dengan partisipasi anggaran dan kinerja manajerial yaitu kepuasan bekerja. Menurut Nofi Fidiyanti (2007) dalam Nurendah (2011) setiap organisasi memiliki tujuan untuk mencapai kinerja seoptimal mungkin, untuk mencapai kinerja yang optimal tidak terlepas dari kepuasan kerja aparat pemerintah daerah, sebagai bentuk profesionalisme pegawai pemerintah dalam tugas dan pelaksanaan kebijakan

yang telah ditentukan, sangat diperlukan bagi terwujudnya kualitas kinerja aparatur negara yang berorientasi pada mutu pelayanan publik (*public service*).

1.2 Rumusan Masalah

Pentingnya partisipasi dalam penyusunan anggaran, selalu dinilai dari baik atau buruknya kinerja yang ada dalam pemerintahan. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah memerlukan pendekatan kontijensi. Pendekatan kontijensi memberikan gagasan bahwa hubungan antara partisipasi anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah diduga dipengaruhi oleh beberapa faktor/variabel yang bersifat kondisional. Salah satu variabel yang bersifat kondisional tersebut adalah variabel moderating. Pada penelitian ini kepuasan kerja digunakan sebagai variabel moderating. Oleh sebab itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
2. Apakah kepuasan kerja dapat memperkuat/memperlemah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berikut ini tujuan dalam penelitian ini:

1. Untuk menguji dan memberi bukti empiris tentang pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja keuangan daerah.

2. Untuk menguji dan memberi bukti yang empiris apakah kepuasan kerja memperkuat atau memperlemah pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi pemerintah daerah:

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah di Kabupaten Pohuwato dalam merumuskan kebijakan penyusunan anggaran daerah yang dapat meningkatkan kinerja dinas-dinas yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato.

2. Bagi akademisi:

Hasil penelitian ini bagi para akademisi adalah sebagai bahan informasi dan masukan bagi peneliti yang berminat pada permasalahan yang sama.

3. Bagi peneliti:

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya sebagai bahan masukan bagi peneliti lain dalam bidang di masa yang akan datang, serta memberikan informasi faktor-faktor variabel moderating mempengaruhi partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah.

4. Bagi pembaca:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi pembaca dan memberikan informasi faktor-faktor variabel moderating mempengaruhi partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah.