

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Adanya pengukuran tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam bentuk mekanisme evaluasi, maka dapat diketahui kinerja suatu organisasi. Untuk mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan melalui kegiatan, program atau kebijaksanaan dalam pemerintahan dibutuhkan pembagian wewenang atau pendelegasian yang tepat, (Herawaty, 2011: 31).

Kinerja organisasi pada dasarnya merupakan tanggungjawab setiap individu yang bekerja dalam organisasi. Tanggungjawab terhadap manajemen kinerja sebenarnya tidak lahir dari manajemen namun dari individu. Apabila dalam organisasi setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat, dan memberikan kontribusi terbaik mereka terhadap organisasi, maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan baik, (Mahmudi, 2010: 21). Konsep kinerja pemerintah daerah sendiri muncul ketika institusi pemerintah mulai mencoba mengenalkan konsep baru dalam pengelolaan urusan publik menjadi *good governance*. Organisasi yang berhasil merupakan organisasi yang memiliki visi dan misi yang jelas serta terukur. Artinya bahwa visi dan misi tidak akan

bermakna ketika terakutalisasikan dalam kinerja organisasi dalam rangka menciptakan *good governance*. Ole karena itu kinerja merupakan *the ultimate goals* dalam setiap organisasi publik, (Anggraeni, 2009: 1).

Pemerintah daerah sebagai organisasi publik dipandang penting untuk memperhatikan kinerja instansi yang merupakan kewajiban pertanggungjawaban mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan atas tugas dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan diwujudkan dalam bentuk penetapan anggaran daerah (Mardiasmo, 2004).

Dalam rangka mencapai tujuan organisasi dengan baik diperlukan suatu rencana kerja yang terarah secara komprehensif, sehingga mempermudah bagi manajemen untuk mengendalikan kegiatan-kegiatan operasional suatu organisasi. Rencana kerja tersebut disusun berdasarkan target yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan organisasi, periodenya bisa dalam jangka waktu kurang atau lebih dari satu tahun (Maisyarah, 2008). Munandar (2001: 1) sebagaimana diungkapkan Maisyarah (2008) anggaran merupakan rencana kerja yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan organisasi, yang dinyatakan dalam dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.

Anggaran pemerintah dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk

mencapai tujuan. Hal tersebut terutama tercermin pada komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan, (Anggarini dan Puranto, 2010: 83).

Anggaran pemerintah daerah menjadi suatu kebutuhan yang sangat strategis dalam membiayai berbagai program kegiatan di berbagai dinas, badan, dan lembaga lain dalam lingkup pemerintah daerah dan melalui anggaran daerah juga akan dapat diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor-faktor yang menjadi kendala. Kendala yang mungkin terjadi adalah karena lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah, (Mardiasmo, 2004: 68).

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam satuan moneter, (Mahsun, 2006: 81). Pada sektor publik, anggaran harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam

organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah dianggarkan secara periodik. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dan manajer dalam penyusunan anggaran.

Menurut Fitri Anggraeni (2013: 3) penyusunan anggaran sebaiknya memerlukan partisipasi dari anggota organisasi. Kondisi ini disebut partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran merupakan proses dimana individu-individu, baik atasan maupun bawahan, terlibat dan mempunyai pengaruh dalam menentukan target anggaran. Partisipasi anggaran (*participative budgeting*) melibatkan seluruh tingkatan manajemen dalam perusahaan tersebut, tujuannya untuk mengembangkan rencana anggaran yang telah dibuat. Partisipasi anggaran diperlukan karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung secara lapangan pada bagiannya dibandingkan atasan pihak manajer.

Langkah untuk mencegah dampak disfungsi anggaran tersebut, kontribusi terbesar dari kegiatan penganggaran terjadi jika bawahan diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran diperlukan agar anggaran yang dibuat bisa lebih sesuai dengan realita yang ada di lapangan. Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya. Dengan kata

lain pegawai dan manajer tingkat bawah memiliki suara dalam proses manajemen.

Kurangnya partisipasi atau hanya sekedar berbicara tanpa berbuat terhadap masalah, dapat menimbulkan efek samping berupa berbagai perilaku disfungsional. Salah satu manfaat dari partisipasi dapat meningkatkan moral dan mendorong inisiatif yang lebih besar, serta meningkatkan rasa kesatuan pada semua tingkatan manajemen, (Putri, 2012: 6). Sedangkan Sumarno dalam Fitri Anggraeni (2013: 3) menyatakan bahwa partisipasi dari bawahan dalam penyusunan anggaran mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi yang selanjutnya akan mempengaruhi kinerja dari organisasi tersebut.

Dari penjelasan tersebut, dapat kita ketahui bahwa partisipasi anggaran merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi, hal ini dibuktikan juga bergai penelitian sebelumnya, diantaranya penelitian Hendriansyah (2011) Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern secara simultan maupun parsial berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Secara keseluruhan hasil penelitian ini mengidentifikasi partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern memiliki pengaruh yang berarti terhadap kinerja manajerial di dinas pendidikan kabupaten Majalengka. Penelitian Fitri Anggraeni (2013) hasil penelitiannya menunjukkan partisipasi anggaran memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja manajerial pada PT Telkom Indonesia. Penelitian

Maisyarah (2008) juga membuktikan bahwa partisipasi manajer dalam penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD pada PDAM Provinsi Sumatra Utara.

Partisipasi merupakan konsep dimana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sampai tingkat tertentu bersama atasannya. Partisipasi anggaran adalah salah satu cara untuk menciptakan sistem pengendalian yang baik sehingga kinerja organisasi dalam mencapai tujuan dapat tercapai. Kinerja sebuah organisasi tidak semata-mata dipengaruhi oleh partisipasi anggaran saja, namun banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain diantaranya komitmen organisasi sebagaimana dijelaskan oleh Mahmudi (2010: 22) menyebutkan terdapat lima tanggungjawab utama yang harus dipenuhi oleh setiap individu dalam organisasi untuk mencapai tujuan hasil kinerja yang diinginkan, salah satu tanggungjawab tersebut adalah komitmen organisasi.

Setiap pegawai dalam organisasi harus memiliki komitmen yang tinggi terhadap pencapaian misi, visi, dan tujuan organisasi. Misi, visi dan tujuan organisasi pada dasarnya merupakan misi, visi dan tujuan bersama yang ada dalam organisasi. Manajemen organisasi berkewajiban untuk melakukan sosialisasi, komunikasi dan *sharing* atas misi, visi, dan tujuan organisasi tersebut kepada seluruh pegawai dalam organisasi sehingga setiap pegawai memiliki komitmen untuk mencapainya, (Mahmudi, 2010: 23).

Komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik. Komitmen organisasi juga berarti bahwa pegawai mematuhi peraturan dan berupaya melaksanakan tugas dengan baik untuk mendukung tercapainya visi dan misi. Komitmen organisasi yang rendah akan membuat individu lebih berpihak pada kepentingan pribadinya. Sumber daya manusia merupakan aset vital pada hampir semua jenis organisasi. Oleh karena itu, upaya memperbaiki kinerja organisasi tidak mungkin dapat berhasil jika komitmen pegawai yang tercermin darahkan dengan baik, (Angraeni, 2009: 18). Apabila setiap pegawai memiliki komitmen yang kuat untuk memberikan prestasi terbaiknya bagi organisasi, maka tentunya kinerja organisasi tersebut akan meningkat, (Mahmudi, 2010: 23).

Crisdiana (2010) melakukan penelitian tentang pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja karyawan dimana hasil penelitiannya membuktikan komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja karyawan. Penelitian serupa dilakukan oleh Hatfian (2011) dengan penelitiannya yang berjudul analisis ketidak amanan dalam bekerja dan komitmen organisasi terhadap kinerja karyawan, hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial komitmen organisasi berpengaruh pada kinerja karyawan.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan, ada dua hal yang dapat mempengaruhi kinerja suatu organisasi, yaitu partisipasi

anggaran dan komitmen organisasi. Anggaran sebagai alat untuk menilai kinerja organisasi, sehingga itu dibutuhkan perencanaan anggaran untuk mencapai tujuan organisasi, kinerja sebuah organisasi akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran, sehingga itu dalam perencanaan anggaran diperlukan proses serta sistem yang mengarah pada partisipasi anggaran, dimana bawahan diberi kesempatan untuk ikut terlibat dalam proses penyusunan anggaran bersama atasannya. Selain itu, komitmen organisasi juga sangat penting dalam proses penyusunan anggaran dan pencapaian tujuan organisasi, dengan komitmen organisasi bawahan dan atasan yang merasa sasaran anggarannya jelas, akan lebih bertanggungjawab jika didukung dengan komitmen yang tinggi terhadap organisasi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kinerja organisasi dapat tercermin dari anggaran, pada pemerintah daerah kinerja dapat diukur melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah. Seberapa baik kinerja pemerintah daerah akan terlihat dari realisasinya, semakin tinggi realisasi dari anggaran yang ditargetkan maka kinerja akan semakin baik. Pada pemerintah Kota Gorontalo anggaran pendapatan pada tahun 2011 terlihat bahwa realisasi penerimaan daerah dan belanja pada tahun 2011 diperoleh lebih rendah dari pada anggaran yang ditargetkan. Dimana pendapatan yang dianggarkan sebesar Rp.635.013.077.085 sedangkan pendapatan yang terealisasi hanya sebesar Rp. 571.825.878.386. Berdasarkan hasil tersebut persentasi

capaian kinerja pemerintah kota Gorontalo dalam memperoleh pendapatan adalah sebesar 90.05%.

Mardiasmo (2004: 111) mengungkapkan bahwa dominasi arahan yang terlalu besar dari pemerintah pusat pada anggaran daerah sehingga kemungkinan akan memunculkan *budgetary slack* (senjangan anggaran), *budgetary slack* ini timbul diakibatkan lemahnya perencanaan dan persiapan anggaran pemerintah daerah. *Budgetary slack* biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai, (Buhunga, 2011). Dalam laporan realisasi anggaran pemerintah Kota Gorontalo terlihat bahwa anggaran yang ditargetkan terlihat lebih tinggi dari pada anggaran yang terealisasi, dalam tabel berikut ini disajikan target dan realisasi penerimaan dan belanja pada Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2011:

Tabel 1: Realisasi Penerimaan Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2011 Kota Gorontalo

Uraian	Target	Realisasi	%
Pendapatan Daerah	635.013.077.085	571.825.878.386	90,5%
Belanja Daerah	554.044.755.185	569.023.534.016	102,70%

Sumber: Data DJPK, 2014

Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa pada sisi pendapatan daerah terlihat terjadi kesenjangan anggaran, hal ini dikarenakan kemungkinan target pendapatan diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi dari yang seharusnya. Sebaliknya pada belanja daerah anggaran belanja di estimasi lebih rendah sehingga realisasi yang dianggarkan dapat melebihi dari apa yang di anggarkan. Terjadinya senjangan anggaran ini, disebabkan belum maksimalnya partisipasi

anggaran pada pemerintah Kota Gorontalo selain itu masih redahnya komitmen organisasi, dimana belum ada upaya yang sungguh-sungguh dari para bawahan dan atasan untuk melaksanakan dan mencapai target anggaran yang telah disepakati.

Berdasarkan uraian penjelasan tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Komitmen Organisasi Terhadap kinerja SKPD Kota Gorontalo (Studi Pada Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Gorontalo).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimakah penerapan partisipasi anggaran, komitmen organisasi dan kinerja SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo?
2. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja SKPD SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh secara parsial terhadap kinerja SKPD SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo?
4. Apakah Apakah partisipasi anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh secara simultan terhadap kinerja SKPD SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Agar penelitian ini jelas, maka tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penerapan partisipasi anggaran, komitmen organisasi dan kinerja SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran secara parsial terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo.
3. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi secara parsial terhadap kinerja SKPD pada Pemerintah Kota Gorontalo.
4. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran dan komitmen organisasi secara simultan terhadap kinerja SKPD Kota Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan khususnya di bidang akuntansi sektor publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah Kota Gorontalo, sebagai informasi untuk perbaikan dalam hal penganggaran dan peningkatan kinerja dimasa yang akan datang..