

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan Tata Pemerintah dan Hubungan Keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan Anggaran Daerah. 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 (PP Nomor 58 Tahun 2005). Berdasarkan 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 yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Penyusunan Kebijakan Umum APBD pada dasarnya merupakan upaya pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJPD

dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan pemerintah.

Untuk mengantisipasi adanya perubahan lingkungan, pemerintah daerah perlu melakukan penjarangan aspirasi masyarakat untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Penjarangan aspirasi masyarakat dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah (Munawar, 2006).

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Argyris (1964) dalam Sarjito (2007) menyatakan partisipasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, partisipasi juga sebagai alat untuk mengintegrasikan kebutuhan individu dan organisasi. Sehingga partisipasi dapat diartikan sebagai berbagi pengaruh, pendelegasian prosedur-prosedur, keterlibatan dalam pengambilan keputusan dan suatu pemberdayaan. Partisipasi yang baik membawa beberapa keuntungan sebagai berikut: (1) memberi pengaruh yang sehat terhadap adanya inisiatif, moralisme dan antusiasme; (2) memberikan suatu hasil yang lebih baik dari sebuah rencana karena adanya kombinasi pengetahuan dari beberapa individu; (3) dapat meningkatkan kerjasama antara depertemen; dan (4) para karyawan dapat lebih menyadari situasi di masa yang akan datang yang berkaitan dengan sasaran dan pertimbangan lain (Irvine, 1978) dalam Noer (2007)

Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut dengan Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK atau formulir S). RASK / RAK ini menggambarkan kerangka logis hubungan antara kebijakan anggaran (arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD) dengan operasional anggaran (program dan kegiatan anggaran) di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan unit kerja yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. RASK / RAK memuat juga standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya sebagai instrumen pokok dalam anggaran kinerja. RASK / RAK merupakan dokumen pengganti dokumen daftar usulan kegiatan dan daftar usulan proyek yang selama ini digunakan dalam penyusunan rancangan APBD dengan sistem lama ( Sarjito, 2007 )

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. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana

publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2005; 61). Reformasi anggaran daerah dimulai dengan penyusunan anggaran daerah yang tidak lagi mengacu kepada PP No. 6 tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja. Perubahan kebijakan tentang anggaran terjadi mengikuti perubahan kebijakan pengelolaan keuangan negara. Salah satu bentuk perubahan kebijakan tersebut dengan mulai diberlakukannya PP No. 105 Tahun 2000 (Yuwono dkk, 2005: 64), selanjutnya diganti dengan PP No. 58 Tahun 2005, yang diikuti dengan diterbitkannya Permendagri No. 13 Tahun 2006 (Rahayu, 2007)

Hasil penelitian Maryanti (2002) menunjukkan bahwa evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kejelasan tujuan anggaran mempunyai pengaruh positif terhadap perilaku dan sikap aparat pemerintah daerah di Propinsi NTT. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku dan sikap aparat Pemda NTT dalam menyusun dan melaksanakan anggaran adalah cukup positif. Dengan demikian anggaran tersebut dapat bermanfaat bagi masyarakat dan mudah dievaluasi sehingga membuat mereka merasa sukses terhadap tujuan anggaran yang dibuat karena jelas dan spesifik. Variabel lain seperti partisipasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran tidak berpengaruh terhadap perilaku dan sikap aparatur pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur. Di sisi lain partisipasi anggaran umpan balik anggaran,

evaluasi anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah di Propinsi NTT.

Penelitian yang dilakukan oleh Frucot dan shearon (1991) Indriantoro (2000) menemukan pengaruh dimensi budaya terhadap efektifitas partisipasi dalam penyusunan anggaran dalam peningkatan manajerial. Penelitian oleh Mustikawati (1999) juga menunjukkan bahwa interaksi partisipasi dalam penyusunan anggaran dengan budaya paternalistik mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja manajerial. Penelitian supono (1998) dalam susanti (2002) menunjukkan bahwa interaksi antara partisipatif dan budaya organisasional mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja manajerial, Menurut Holmes dan Marsden (1996) budaya organisasi mempunyai pengaruh terhadap perilaku, cara kerja dan motivasi para manajer dan bawahannya untuk mencapai kinerja organisasi. Berdasarkan hasil penelitian yang berkaitan dengan budaya, ditentukan bahwa dimensi budaya mempunyai pengaruh terhadap penyusunan anggaran dalam meningkatkan kinerja manajerial (Sardjito, 2007).

Mengetahui sejauh mana pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial yang diterapkan pada organisasi sektor publik Dan untuk melihat seberapa besar pengaruh moderating budaya organisasi terhadap hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat Pemerintah Daerah Kota Semarang sebagai penyusunan anggaran berdasarkan Pada Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomer 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomer 102 Tahun 2000 (Sardjito, 2007).

Sedangkan Menurut Munawar (2006) karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara serentak terhadap Kinerja. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh cukup kuat terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, karena semakin baik aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang turut berpartisipasi dalam menyusun rencana anggaran, melaksanakan anggaran dan menilai sendiri tentang pencapaian anggaran yang telah ditetapkan maka semakin baik kinerjanya. Hasil analisis kualitatif yang menggunakan wawancara atas beberapa informan mengindikasikan bahwa kinerja aparat pemerintah daerah kabupaten Kupang adalah cukup positif dalam mempertanggungjawabkan DASK / DPA yang dilaksanakan. Hal ini dibuktikan dengan partisipasi aparat pemerintah daerah kabupaten Kupang dalam mempertanggung jawabkan anggarannya dalam bentuk SPJ yang tidak mengalami kesulitan bagi pihak verifikasi, sehingga tiap bulan unit kerja dapat mengajukan SPP pada bulan berikut. Dalam hal pengukuran kinerja aparat pemerintah kabupaten Kupang bukan dilihat dari keberhasilan dalam pelaksanaan anggaran, akan tetapi masih banyak aspek lain yang dinilai dan penilaiannya langsung oleh atasan langsung atau Bupati..

Dengan memperhatikan penelitian Maryanti (2002), dan Munawar (2006), Sarjito (2007). Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian serupa. Meskipun demikian terdapat perbedaan antara penelitian ini dengan

penelitian Munawar (2006) yaitu pada penelitian ini terdapat variabel moderating.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul :

“PENGARUH KARAKTERISTIK TUJUAN ANGGARAN TERHADAP KINERJA PEJABAT PEMERINTAHAN DAERAH : BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MODERATING (STUDI WILAYAH BOYOLALI)”

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Karakteristik Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Pejabat Pemerintah Daerah yang diterapkan pada organisasi pemerintah daerah ?
2. Apakah Budaya Organisasi dalam memoderasi Karakteristik Tujuan Anggaran akan berpengaruh terhadap Kinerja Pejabat Pemerintah Daerah yang diterapkan pada organisasi pemerintah daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah ada pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Pejabat Pemerintah Daerah.

2. Untuk menguji apakah Budaya Organisasi dalam memoderasi Karakteristik Tujuan Anggaran akan berpengaruh terhadap Kinerja Pejabat Pemerintah Daerah.

#### **D. Manfaat penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Bagi pemerintah daerah

Diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya dalam meningkatkan kinerja pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan anggaran yang diinginkan.

2. Bagi penulis

Dapat menambah pengetahuan penulis tentang karakteristik tujuan anggaran, budaya organisasi sebagai moderating dan pengaruhnya terhadap kinerja pejabat pemerintah daerah.

3. Bagi peneliti selanjutnya

Dapat di jadikan referensi bagi peneliti berikutnya baik dari kalangan mahasiswa maupun pihak-pihak lain yang berkepentingan.

#### **E. Sistematika penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam skripsi ini akan dibagi menjadi lima bab yaitu :

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tentang landasan teori yang digunakan sebagai dasar penelitian yaitu karakteristik tujuan anggaran, budaya organisasi, kinerja pejabat pemerintah daerah, tinjauan penelitian sebelumnya

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas sampel penelitian, sistem pengumpulan data penelitian, Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel, Model Penelitian, Pengujian Instrumen, Pengujian Asumsi Klasik dan Pengujian Hipotesis.

**BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas tingkat respon pengembalian kuesioner, data profil responden, hasil analisis deskriptif, hasil pengujian validitas dan reliabilitas, hasil pengujian pengujian asumsi klasik, hasil pengujian Hipotesis dan Pembahasan.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi tentang kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran yang dapat diberikan sehubungan dengan penelitian.