

**PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN TERHADAP  
KINERJA APARAT PEMERINTAH DAERAH: BUDAYA  
ORGANISASI DAN KOMITMEN ORGANISASI  
SEBAGAI VARIABEL MODERATING  
(Survey pada pemerintah daerah Se-Eks Karisidenan Surakarta)**



**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi pada Fakultas Ekonomi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh :

**ARIFAH NUR SABRINA**  
**B 200 050 016**

**FAKULTAS EKONOMI AKUNTANSI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2009**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam waktu relatif singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi lainnya dibandingkan dengan masa sebelumnya. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Sektor publik dipengaruhi oleh banyak faktor, tidak hanya faktor ekonomi, akan tetapi faktor politik, sosial, budaya, dan historis. Beberapa tugas fungsi sektor publik dapat juga dilakukan sektor swasta, akan tetapi untuk tugas tertentu tidak dapat digantikan oleh sektor swasta.

Salah satu perbedaan sektor publik dan sektor swasta dapat dilihat dari tujuannya. Pada sektor swasta terdapat motif memaksimalkan laba, sedangkan sektor publik bukan untuk memaksimalkan laba tetapi lebih pada pemberian pelayanan publik (*public service*), seperti: pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik, dan penyediaan barang kebutuhan publik (Mardiasmo, 2002: 2). Jika dilihat dari karakteristik anggaran, pada sektor publik rencana anggaran dipublikasikan

kepada masyarakat secara terbuka untuk dikritisi dan didiskusikan, sedangkan anggaran pada sektor swasta bersifat tertutup.

Dalam suatu organisasi maupun perusahaan pasti memiliki anggaran, baik operasional ataupun modal/investasi. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam satuan moneter. 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. Pendanaan organisasi pada sektor publik berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Sedangkan sumber pembiayaan sektor swasta dipisahkan menjadi sumber pembiayaan internal yang meliputi: modal sendiri, laba ditahan, aktiva, serta pembiayaan eksternal, meliputi: utang bank. Obligasi, penerbitan saham (Mardiasmo, 2005: 61).

Fungsi anggaran adalah sebagai alat perencanaan yang salah satunya digunakan untuk menentukan indikator kinerja. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan

prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan (Sardjito dan Muthaher, 2007).

Dalam hal ini anggaran berhubungan dengan akuntansi. Akuntansi adalah suatu kegiatan jasa fungsinya adalah menyediakan data kuantitatif, terutama yang mempunyai sifat keuangan, dari satuan usaha ekonomi yang digunakan dalam pengambilan keputusan ekonomi, dalam hal inilah alternatif dari suatu keadaan (*statement of the accounting principal board*. No.4, 2003). Untuk menyediakan data, maka setiap transaksi perlu digolong-golongkan, diringkas dan kemudian disajikan dalam bentuk laporan. Dengan demikian jika dihubungkan dengan anggaran, data akuntansi merupakan salah satu sumber utama, hal ini disebabkan akuntansi menyediakan data historis dan aktual yang bersifat keuangan yang memenuhi tujuan analisa dalam pengembangan rencana-rencana organisasi. Selanjutnya penyesuaian anggaran

harus disesuaikan dengan sistem akuntansi yang terdapat dalam perusahaan tersebut, terutama penggolongan transaksi-transaksi dalam perkiraan-perkiraan. Penggolongan transaksi-transaksi dalam perkiraan-perkiraan untuk anggaran harus sama dengan yang ada pada laporan keuangan, dengan maksud agar dapat diperbandingkan sehingga dapat diketahui penyimpangan yang terjadi.

Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah di anggarkan 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. Karena proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, kemungkinan akan menimbulkan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Nor, 2007). Untuk mencegah dampak disfungsional 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.

Budaya merupakan norma-norma dan nilai-nilai yang mengarahkan perilaku anggota organisasi. Setiap anggota akan berperilaku sesuai dengan budaya yang berlaku agar diterima di lingkungan tersebut. Menurut Robbin (1996: 288) budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu, sehingga persepsi tersebut menjadi suatu sistem dan makna bersama diantara para anggotanya. Hofstede, dkk. (1990) dalam Ikhsan (2005: 32) menyatakan bahwa nilai-nilai budaya dapat dimanifestasikan dalam berbagai pilihan perilaku. Mereka juga membuktikan bahwa walaupun nilai-nilai dan praktik budaya adalah faktor yang penting, tetapi faktor yang lebih penting lagi dalam menjelaskan perbedaan di berbagai organisasi adalah persepsi yang dianut dalam praktik sehari-hari.

Konsep budaya organisasi yang digunakan Sardjito (2007), dalam penelitian lintas budaya antar departemen dalam perusahaan pada dasarnya merupakan pengembangan dari konsep dimensi budaya nasional yang banyak digunakan dalam penelitian-penelitian perbedaan budaya antar negara. Menurutnya, antara budaya nasional dan budaya organisasi merupakan fenomena yang identik. Perbedaan budaya tersebut tercermin dalam manifestasi budaya kedalam nilai dan praktik. Perbedaan budaya tingkat organisasi umumnya terletak pada praktek-praktek dibandingkan dengan

perbedaan nilai-nilai. Perbedaan organisasi selanjutnya dapat dianalisis pada tingkat unit organisasi dan sub organisasi ( Supomo, 1998; dalam Sardjito, 2007). Menurut Holmes dan Marsden (1996) dalam Sardjito (2007), 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.

Komitmen organisasi merupakan tingkat sejauh mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi itu. Memperkerjakan individu yang nilai-nilainya tidak selaras dengan nilai-nilai organisasi yang telah ada akan cenderung menghasilkan karyawan yang kurang memiliki motivasi dan komitmen, serta yang tidak terpuaskan oleh pekerjaan mereka dan oleh organisasi tersebut (Sumarno, 2005). Komitmen organisasi yang kuat akan mendorong para manajer bawahan berusaha keras mencapai tujuan organisasi

Kecukupan anggaran tidak hanya secara langsung meningkatkan prestasi kerja, tetapi juga secara tidak langsung (moderasi) melalui komitmen organisasi. Komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik. Komitmen organisasi yang rendah akan membuat individu untuk berbuat untuk kepentingan pribadinya. Selain itu, komitmen organisasi

merupakan alat bantu psikologis dalam menjalankan organisasinya untuk pencapaian kinerja yang diharapkan (Nouri dan Parker, 1996; dalam Sardjito, 2007). Komitmen Organisasi yang tinggi akan meningkatkan kinerja yang tinggi pula. Berdasarkan temuan penelitian mereka yang menguji hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja manajerial dengan variabel komitmen organisasi sebagai variabel moderasi.

Dalam penelitian ini penulis ingin coba memperluas pembahasan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah di enam kabupaten dan satu kota dengan melakukan pengujian terhadap dua faktor yaitu: budaya organisasi dan komitmen organisasi dalam partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah. Maka peneliti tertarik untuk mengangkat judul **Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah: Budaya Organisasi Dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating.**

## **B. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah lebih terfokus pada sejauh mana pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah yang dimoderasi dengan budaya organisasi dan komitmen organisasi di Pemerintah Kota dan Kabupaten wilayah eks Karisidenan Surakarta.



### **C. Perumusan Masalah**

Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan perumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah ada hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah?
2. Apakah budaya organisasi dan komitmen organisasi dapat memoderasi terhadap hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah?

### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah yang dimoderasi budaya organisasi dan komitmen organisasi bertujuan untuk:

1. Memberi bukti empiris tentang hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah, dan
2. Membuktikan bahwa budaya organisasi dan komitmen organisasi adalah merupakan variabel pemoderasi terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya sebagai bahan masukan bagi peneliti lain dalam bidang ini dimasa yang akan datang, serta bisa memberikan informasi (faktor-faktor yang memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah). Bagi pihak yang diteliti, penelitian ini diharapkan bisa sebagai masukan dan pertimbangan dalam manajemen karyawan sehingga dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah dan kualitas pelayanan masyarakat.

### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

#### **BAB I PENDAHULUAN.**

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA.**

Bab ini menguraikan tentang pengertian partisipasi anggaran, kinerja aparatur pemerintah daerah, budaya organisasi, komitmen organisasi, dan pengembangan hipotesis.

#### **BAB III METODE PENELITIAN.**

Bab ini menguraikan ruang lingkup penelitian, jenis penelitian, variabel-variabel penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, data dan sumber data, definisi operasional variabel, dan metode analisis data.

#### BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN.

Bab ini menjelaskan gambaran umum penelitian, pengumpulan data, uji validitas, uji reliabilitas, pengujian asumsi klasik, dan hasil pengujian hipotesis, serta interpretasi hasil.

#### BAB V PENUTUP.

Bab ini mengemukakan kesimpulan, keterbatasan, serta saran.