

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Anggaran adalah suatu proses, perencanaan, pengadopsian kegiatan, pelaksanaan, pengevaluasian dan pengendalian program keuangan pemerintah untuk satu tahun kegiatan atau lebih (Mikesell, 2007) dalam Widhianto (2010). Kenis (1979) mengatakan anggaran bukan hanya menjadi sebuah rencana keuangan yang dikelompokkan dalam tujuan, biaya dan pendapatan untuk pusat pertanggungjawaban suatu organisasi tetapi juga sebagai alat untuk pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kerja, serta motivasi.

Menurut Bastian (2005) bahwa anggaran yang dilakukan oleh organisasi sektor publik haruslah mengalokasikan sumber daya secara tepat dan proporsional kepada masyarakat yang membutuhkan. Pengalokasian sumber daya secara tepat dan proporsional maka anggaran dapat membantu kejelasan tujuan dan arah kegiatan dalam periode tertentu. Terlebih, aparat yang terlibat dalam partisipasi anggaran dimungkinkan mempunyai pengetahuan dan pemahaman yang lebih memadai terhadap tujuan anggaran itu sendiri. Sehingga dengan adanya tujuan

anggaran yang jelas mereka akan tahu apa yang akan dilakukan pada periode tersebut yang akhirnya dapat meningkatkan kinerja aparat.

Anggaran pada sektor publik di Indonesia menggambarkan keseluruhan operasi pemerintah yang disusun menurut periode waktu tertentu, di dalamnya juga melibatkan proses pengawasan, evaluasi, dan pemeriksaan atau pemberian laporan pertanggungjawaban. Hal ini berarti, anggaran sekaligus alat kontrol dan solusi bagi pemerintah, dimana anggaran senantiasa digunakan sebagai tolak ukur terbaik kinerja aparat.

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2009). Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting, karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Perubahan paradigma anggaran daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif.

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 mengikuti perubahan kebijakan pengelolaan keuangan negara. Salah satu bentuk perubahan kebijakan tersebut dengan mulai diberlakukannya PP No. 105 tahun 2000, tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Yuwono dkk, 2005: 64), selanjutnya diganti dengan PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang diikuti dengan diterbitkannya Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan (Nordiawan, 2006).

Mardiasmo (2009) menyatakan bahwa terdapat beberapa alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu: (a) anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, (b) anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*) dan *trade off*, (c) anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran sektor publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada. Mengingat pentingnya anggaran sektor publik, maka APBD harus disusun berdasarkan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013 menyatakan bahwa dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip-

prinsip sebagai berikut : (1) sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah, (2) tepat waktu sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, (3) transparan, sehingga memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD, (4) melibatkan partisipasi masyarakat, (5) memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan, dan (6) substansi APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

Informasi anggaran membantu manajemen tingkat atas untuk mengevaluasi kinerja para manajer tingkat lebih rendah dan memberikan imbalan atau hukuman (Kenis, 1979). Pada konteks ini, anggaran menunjukkan bagian penting dari sistem motivasi organisasi yang dirancang untuk memperbaiki sikap dan kinerja manajerial. Seluruh aspek ini menunjukkan bahwa potensi anggaran mungkin menjadi alat manajerial yang bermanfaat.

Menurut Kenis (1979) adanya tujuan anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target anggaran. Selanjutnya, target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran atau tujuan yang ingin dicapai organisasi sehingga dapat memberikan suatu tingkat kepuasan. Dengan demikian karakteristik sasaran anggaran dapat berimplikasi pada kinerja aparat pemerintah daerah yang berpartisipasi baik dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran sesuai Kebijakan Umum APBD.

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 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 menyiapkan rancangan APBD, maka pemerintah daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA) 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 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan standar pelayanan minimum yang telah ditetapkan pemerintah (Harun, 2009) dalam Ramandei (2009).

Penelitian-penelitian terdahulu telah mengatakan bahwa partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran dapat meningkatkan kinerja aparat. Penelitian Locke (1968 dalam Kenis, 1979) menunjukkan hubungan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan dengan kinerja manajerial. Hal ini didukung oleh Penelitian Kenis (1979) tentang partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran menghasilkan pengaruh cukup kuat terhadap variabel kinerja

seperti kepuasan kerja, ketegangan kerja, motivasi anggaran, sikap terhadap anggaran, dan kinerja penganggaran yang dinilai sendiri.

Objek pada penelitian ini adalah Aparat Pemerintah Provinsi Lampung, merupakan organisasi sektor publik yang menjalankan otonomi daerah sesuai aturan dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Implementasi undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, merupakan komitmen pemerintah dalam rangka pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan serta harkat dan martabat masyarakat Lampung. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan pembangunan maka dituntut suatu proses perencanaan program dan anggaran yang baik serta didukung oleh kualitas kinerja aparat pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari ketersediaan dana yang memadai, sehingga diharapkan terciptanya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Perbedaan penelitian Kenis (1979), Maryanti (2002), Penelitian Munawar (2006) dan Penelitian Istiyani (2009) baik dari alat analisisnya maupun populasinya. Penelitian Kenis (1979) variabel independennya adalah partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran, dan variabel dependennya adalah sikap dan kinerja dengan populasi dan sampelnya diambil dari sektor privat.

Penelitian Maryanti (2002) merupakan pengembangan dari penelitian Kenis (1979), namun perbedaannya adalah pada variabel dependennya ditambah

variabel perilaku sedangkan variabel independennya masih sama seperti penelitian Kenis (1979) dengan populasi dan sampelnya sektor publik (aparatus pemerintah daerah). Penelitian Munawar (2006) merupakan pengembangan penelitian Maryanti (2002), dengan variabel yang sama, namun dengan obyek dan alat analisis yang berbeda. Penelitian Istiyani (2009) merupakan pengembangan dari penelitian Munawar (2006) dengan variabel dependen adalah kinerja aparatus pemerintah daerah dan variabel independen yang sama yaitu partisipasi anggaran, kejelasan tujuan, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan.

Hasil penelitian dari keempatnya tidak konsisten seperti penelitian Kenis (1979) yang menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran menghasilkan pengaruh terhadap variabel sikap manajerial dan kinerja seperti kepuasan kerja, ketegangan kerja, motivasi anggaran, sikap terhadap anggaran, dan kinerja penganggaran yang dinilai sendiri.

Penelitian Maryanti (2002) menunjukkan bahwa evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku dan sikap aparatus pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur, sedangkan variabel partisipasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja dan berpengaruh lemah terhadap sikap dan perilaku terhadap aparatus pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur.

Penelitian Munawar (2006) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan

anggaran berpengaruh terhadap perilaku, sikap dan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang.

Penelitian Istiyani (2009) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Temanggung.

Alasan peneliti untuk menganalisis Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Provinsi Lampung dikarenakan Penelitian yang berkaitan dengan pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat Pemerintah Provinsi Lampung sepanjang pengetahuan penulis belum pernah dilakukan.

Alasan yang kedua adalah Aparat Pemerintah Daerah di SKPD yang dijadikan responden dalam penelitian ini merupakan subjek langsung penganggaran yaitu sebagai perencana, pelaksana, dan penanggungjawab anggaran untuk program dan kegiatan Pemerintah Daerah yang merupakan bentuk penjabaran dari rencana strategis SKPD, sehingga responden memiliki kaitan langsung dengan permasalahan yang akan diteliti. Yang menjadi alasan terakhir yaitu adanya perbedaan dari hasil penelitian terdahulu tentang variabel-variabel yang diteliti.

1.2. Rumusan Masalah

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

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat ?
2. Apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat ?
3. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kejelasan tujuan anggaran ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji apakah:

1. Partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat.
2. Kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat.
3. Partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kejelasan tujuan anggaran.

1.4. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi para akademisi atau bagi ilmu akuntansi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih atau kontribusi buah pikir untuk pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP) khususnya dan Akuntansi Manajemen pada umumnya.
2. Bagi pemerintah Propinsi Lampung diharapkan dapat digunakan untuk justifikasi dalam perencanaan dan evaluasi program khususnya sistem

penganggaran disektor publik, dan dapat menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya dalam meningkatkan kinerja aparat pemerintah untuk mencapai tujuan anggaran yang diinginkan.

1.5. Sistematika Laporan Penelitian

Pembahasan dan pelaporan penelitian ini dibagi ke dalam lima bagian dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Bab ini membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika laporan penelitian.

Bab II : Landasan Teori dan Pengembangan Hipotesis

Bab ini membahas berbagai teori dan hasil penelitian sebelumnya yang menjadi dasar penelitian ini, serta hipotesis penelitian yang diajukan.

Bab III: Metode Penelitian

Bab ini membahas desain penelitian yang berisi sampel penelitian dan sistem pengumpulan data penelitian, pengukuran variabel, serta teknik analisis data.