

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut. Dengan pemberian otonomi daerah kabupaten dan kota, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Daerah. Berlakunya undang-undang tersebut menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki pemerintah dengan cara yang efektif dan efisien, khususnya dalam hal meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penetapan UU No.2 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintahan Daerah dan Pertimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi terhadap tuntutan otonomi daerah yang lebih luas dan akuntabilitas yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim 2001). Selanjutnya UU ini diganti dan disempurnakan dengan UU No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat kepada DPRD). UU No.33 tahun 2004 ps.72 dan PP 58 ps 36 menyatakan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bisa Badan, Dinas, Kantor dan perangkat unit lainnya, harus menyusun Rencana Kerja

dan Anggaran SKPD yang kemudian disebut RKA SKPD. Realisasi APBD RKA SKPD merupakan basis dari manajer (pimpinan aparatur) SKPD dalam menjalankan tanggungjawab kerjanya.

Namun semakin meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik menyebabkan timbulnya gejala yang berujung kepada ketidakpuasan. Dimana keberhasilan dan ketidakberhasilan suatu instansi pemerintah dalam menjalankan amanah yang diberikan kepada mereka menunjukkan harapan dan kepedulian publik yang harus direspon. Tetapi apa yang menjadi harapan masyarakat terhadap kinerja instansi dengan apa yang dilakukan oleh para pengelola atau pejabat pemerintah sering berbeda. Pengukuran kinerja ini merupakan pengawasan (monitoring) dan pelaporan pencapaian suatu program yang dilakukan secara terus-menerus, khususnya penilaian kemajuan pencapaian program berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan semula (Nurkhamid, 2008).

Kinerja yang dicapai suatu organisasi pada umumnya sebagai prestasi para anggota organisasi itu sendiri dalam menjalankan tugasnya. Kinerja organisasi publik harus dilihat secara luas dengan mengidentifikasi keberhasilan organisasi tersebut dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan melakukan perbaikan-perbaikan maupun peningkatan pelayanan kepada masyarakat karena kinerja pemerintah telah mengarah ke *good governance*. Organisasi yang berhasil merupakan organisasi yang memiliki visi dan misi yang jelas, terukur dan dapat teraktualisasi dalam kinerja organisasi.

Kinerja manajerial yang dimaksud dalam penelitian ini yakni kinerja kepala bidang, kepala bagian, kepala seksi, kepala sub bidang, kepala sub bagian, kepala sub seksi. Pengukuran kinerja merupakan suatu proses mencatat dan mengukur pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian sasaran, tujuan, visi dan misi melalui hasil-hasil yang ditampilkan ataupun proses pelaksanaan suatu kegiatan.

Indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur kinerja setiap kegiatan meliputi indikator perencanaan alokasi biaya (input), pencapaian hasil kerja (output) dan hasil (outcomes). Penetapan indikator kinerja pada tingkat sasaran dan kegiatan merupakan prasyarat bagi pengukuran kinerja. Kriteria yang dipakai adalah target kinerja yang ditetapkan pada awal tahun melalui performance plan atau perencanaan kinerja yang ingin dicapai oleh suatu perusahaan pada masa mendatang dalam hubungannya dengan pendapatan, arus kas, posisi keuangan dan rencana-rencana lainnya yang relevan dengan hal-hal tersebut (Tunggal, 1995:1). Target kinerja tersebut dibandingkan dengan realisasinya pada akhir tahun, sehingga diketahui celah kinerja/ perbedaan antara target kinerja dengan realisasinya dimana realisasi lebih rendah daripada target (performance gap). Selisih yang timbul akan dianalisis guna menetapkan strategi untuk peningkatan kinerja di masa datang (performance improvement).

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Namun demikian, hingga saat ini masih sulit untuk melihat tolak ukur memadai yang dapat dimanfaatkan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara komprehensif. Padahal tolak ukur ini sangat diperlukan untuk menjadi pedoman, baik bagi pemerintah sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menilai kinerja pemerintah daerah (Nordriawan, 2006:11).

Anggaran adalah ungkapan keuangan dari program kerja untuk mencapai sasaran dalam jangka waktu yang telah ditentukan (Tunggal, 1995:1). Dalam proses penyusunan serta penggunaannya, anggaran berfungsi sebagai alat koordinasi antar bagian yang mendorong adanya komunikasi dan kesatuan tindakan. Anggaran juga didefinisikan sebagai suatu rencana tindakan (plan of action) yang dinyatakan secara kuantitatif mengenai apa yang ingin dicapai oleh suatu organisasi perusahaan pada masa mendatang dalam hubungannya dengan pendapatan, arus kas, posisi keuangan dan rencana-rencana lainnya yang relevan dengan hal-hal tersebut. Siegel dan Marconi (1989) menegaskan bahwa anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia terutama bagi orang yang langsung terlibat dalam proses penganggaran. Informasi anggaran membantu manajemen puncak untuk mengevaluasi kinerja dari manajer fungsional dan mendistribusikan penghargaan (rewards) dan hukuman (punishments). Dalam konteks ini, keberadaan anggaran sebagai bagian penting dari perancangan sistem motivasi organisasi untuk meningkatkan sikap dan kinerja manajerial (Kenis, 1979). Penyimpangan anggaran sering disebut dengan selisih anggaran. Penyebab terjadinya selisih anggaran adalah akibat dari laporan anggaran yang

bias karena bawahan memberikan informasi yang bias kepada atasan dengan cara melaporkan biaya yang lebih besar atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah.

Laporan umpan balik (feedback) diperlukan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pada pelaksanaan suatu rencana atau waktu mengimplementasikan suatu anggaran, sehingga manajemen dapat mengetahui hasil dari pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan. Laporan keuangan meliputi laporan realisasi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (UU 17/2003 tentang Keuangan Negara). Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk memiliki sistem informasi akuntansi yang handal. Jika sistem informasi akuntansi yang dimiliki pemerintah daerah masih lemah, maka kualitas informasi yang dihasilkan sistem tersebut dapat menyesatkan bagi yang berkepentingan terutama dalam hal pengambilan keputusan. Menurut Kenis (1979) adanya umpan balik anggaran akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai organisasi.

Kinerja dapat diukur dengan membandingkan hasil aktual dengan visi dan misi sebagai komitmen dari suatu organisasi. Komitmen tersebut memberikan alasan untuk melakukan suatu hal yang bermanfaat dalam organisasi. Setiap

organisasi harus memiliki solidaritas yang tinggi dalam arti lebih mementingkan kepentingan publik dari pada kepentingan pribadi sehingga dapat saling bekerja sama untuk menjalankan tugasnya. Komitmen juga berarti bahwa pegawai mematuhi peraturan dan berupaya melaksanakan tugas dengan baik untuk mendukung tercapainya visi dan misi. 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 dari perilakunya tidak diarahkan dengan baik. Informasi hasil pengukuran kinerja dapat dijadikan *feedback* (umpan balik) untuk mengarahkan perilaku pegawai menuju perbaikan kinerja selanjutnya.

Motivasi juga memiliki peran dalam meningkatkan kinerja para anggota organisasi. Menurut Kreitner (2005: 248), motivasi adalah "proses-proses psikologis meminta mengarahkan, arahan, dan menetapkan tindakan sukarela yang mengarah pada tujuan". Motivasi dapat menciptakan semangat kerja yang meningkatkan kinerja. Kinerja terbaik menurut Griffin dalam Sule dan Kurniawan (2005: 235) ditentukan oleh tiga faktor, yaitu "motivasi, kemampuan, dan lingkungan pekerjaan". Berkurangnya pemberian motivasi bisa menyebabkan penurunan kinerja yang menghambat tercapainya tujuan organisasi.

Peneliti memilih pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat sebagai objek penelitian karena telah diterapkan sistem anggaran berbasis kinerja di pemerintahan ini. Dimana anggaran disusun berdasarkan program kerja, terdapat kejelasan maksud dan tujuan permintaan dana, dan fokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Anggaran yang disusun sangat erat kaitannya

dengan publik. Pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola keuangannya dengan efisien, efektif, dan ekonomis. Namun, bagaimana pengaruh partisipasi ini terhadap kinerja pemerintah itu sendiri. Hal ini penting untuk dievaluasi mengingat banyaknya peraturan tertulis yang sudah dibuat oleh pemerintah pusat sampai pada kebijakan pemerintah daerah itu sendiri. Jangan sampai hanya menjadi sebatas peraturan dan teori, karena dalam membuat peraturan itu sendiri, negara mungkin telah menghabiskan sekian banyak dana.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk menemukan bukti empiris yang tertuang dalam penelitian berjudul **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Umpan Balik Anggaran dan Motivasi Terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat”**.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Apakah kebijakan otonomi daerah mempengaruhi kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah partisipasi penyusunan anggaran mampu meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah?
3. Apakah umpan balik anggaran dapat mempengaruhi kualitas kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah motivasi dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan sebelumnya, Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat. Fokus penelitian ini adalah untuk

mengetahui apakah ada Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Umpan Balik, Dan Motivasi Terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pada Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat?
2. Apakah umpan balik anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat?
3. Apakah motivasi berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat?
4. Apakah Partisipasi Penyusunan Anggaran, Umpan Balik Anggaran dan Motivasi berpengaruh silmutan Terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat
2. Untuk mengetahui pengaruh umpan balik anggaran terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Pakpak Bharat.

3. Untuk mengetahui pengaruh motivasi terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat.
4. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran, umpan balik anggaran dan motivasi secara simultan terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat.

1.6 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Bagi peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pemikiran dan dapat mengetahui serta mempelajari masalah-masalah yang berkaitan dengan partisipasi penyusunan anggaran, umpan balik anggaran dan motivasi terhadap Kinerja Manajerial SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat.

2. Bagi organisasi sektor publik atau pihak yang terkait

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi SKPD Pemerintahan Kabupaten Pakpak Bharat. dalam menerapkan kebijakannya sehingga kinerja organisasi publik tersebut menjadi lebih baik.

3. Bagi akademisi

Hasil dari penelitian ini bagi para akademisi bisa dijadikan sebagai bahan informasi tambahan dan masukan bagi peneliti yang berminat meneliti permasalahan yang sama, khususnya untuk memahami partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintahan.