

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Istilah anggaran atau penganggaran (budgeting) sangat dipahami dalam setiap organisasi, termasuk organisasi pemerintahan. Sebagai organisasi, aparat pemerintahan sudah terbiasa melakukan perencanaan, termasuk perencanaan keuangan (anggaran). Saat ini, organisasi pemerintahan memberikan perhatian yang semakin besar dalam bidang penganggaran. Selain itu, minat publik semakin besar pula pada proses pertanggungjawaban dan penyelenggaraan pemerintah daerah semenjak berlangsungnya era otonomi daerah. Dengan demikian, pemahaman pada konsep anggaran daerah (APBD) semakin menjadi kebutuhan. Efisiensi dan efektifitas pengelolaan anggaran banyak dikaitkan dengan bagaimana arah dan alokasi APBD dibuat serta bagaimana pelaksanaannya di lapangan.

Sukses tidaknya suatu organisasi bergantung pada kinerja manajerial organisasi tersebut. “Organisasi memerlukan sistem pengendalian manajemen untuk memberikan jaminan dilaksanakannya strategi organisasi secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai” (Mardiasmo, 2002 :45).

Penilaian kinerja pada organisasi publik sangatlah penting untuk dilakukan, agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Penilaian kinerja tersebut digunakan untuk menilai keberhasilan kinerja sebuah organisasi publik dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat, karena pada dasarnya orientasi

organisasi publik bukan seperti organisasi sektor swasta yang biasanya bertujuan untuk memaksimalkan laba (*profit oriented*), tetapi lebih mengutamakan pelayanan publik (*service public oriented*).

Anthony dan Govindarajan (2005) mengemukakan bahwa “anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi”. Menurut Mardiasmo (2002:61) “anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”. R.A.Supriyono (2000:40), dalam Nurcahyani (2010) “Anggaran adalah suatu rencana terinci yang disusun secara sistematis dan dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang, untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun”. Anggaran terus digunakan untuk menilai kinerja para manajer, agar suatu anggaran tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara atasan dan bawahan, manajer dan pegawai dalam penyusunan anggaran.

Partisipasi penyusunan anggaran diperlukan agar anggaran yang dibuat bisa lebih sesuai dengan realita yang ada di lapangan. Ikhsan dan Ishak, (2005: 173) mengatakan “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”. Bastian (dalam jurnal Handayani, 2013) mengatakan bahwa partisipasi anggaran dapat

diinterpretasikan sebagai paket pertanyaan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode yang akan datang.

Umpan balik anggaran mengenai sejauh mana tujuan anggaran yang telah dicapai. Jika anggota organisasi tidak tahu hasil usaha mereka, mereka tidak akan memiliki dasar untuk perasaan keberhasilan atau kegagalan dan tidak ada insentif bagi kinerja yang lebih tinggi. Lebih jauh lagi, mereka mungkin menjadi tidak puas. (Kenis, 1979) dalam Munawar (2006) mengatakan bahwa umpan balik terhadap tingkat dimana sasaran anggaran dicapai merupakan suatu variabel motivasional yang penting. Dalam umpan balik anggaran, suatu penghargaan atas keberhasilan atau prestasi perlu dilakukan.

Kejelasan tujuan anggaran akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Kenis (1979) menemukan bahwa manajer memberi reaksi positif dan secara relatif sangat kuat untuk meningkatkan kejelasan tujuan anggaran. Manajemen tingkat atas dapat meningkatkan kepuasan kerja, menurunkan ketegangan kerja, dan memperbaiki anggaran yang dihubungkan dengan sikap, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya manajer tingkat bawah secara signifikan meningkatkan kejelasan dan ketegasan tujuan anggaran mereka.

Komitmen organisasi merupakan tingkat sejauh mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi tersebut (Ikhsan, 2010:54).

Robinson (1996) mengemukakan bahwa komitmen karyawan pada organisasi merupakan salah satu sikap yang mencerminkan perasaan suka atau tidak suka seorang karyawan terhadap organisasi tempat dia bekerja. Menurut Sumarno (2005) dalam Wulandari (2011), “Komitmen organisasi yang menjadi tolak ukur sejauh mana aparat pemerintah daerah memihak pada suatu organisasi tertentu serta untuk mempertahankan keanggotaannya dalam suatu organisasi”. Dengan mempunyai komitmen organisasi yang kuat maka hal itu akan mempengaruhi aparat pemerintah daerah untuk bekerja keras dalam mencapai tujuan yang ditentukan. Selain itu, komitmen yang tinggi juga dapat menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadinya dan berusaha untuk membentuk organisasi yang baik sesuai dengan yang diharapkan.

Kepuasan kerja adalah suatu perasaan yang menyokong atau tidak menyokong diri pegawai yang berhubungan dengan pekerjaannya maupun dengan kondisi dirinya. Perasaan yang berhubungan dengan pekerjaan melibatkan aspek-aspek seperti upah atau gaji yang diterima, kesempatan pengembangan karir, hubungan dengan pegawai lainnya, penempatan kerja, jenis pekerjaan, struktur organisasi perusahaan, mutu pengawasan, sedangkan perasaan yang berhubungan dengan dirinya . antara lain umur, kondisi kesehatan, kemampuan, pendidikan. Pegawai akan merasa puas dalam bekerja apabila aspek-aspek pekerjaan dan aspek-aspek dirinya menyokong dan sebaliknya jika aspek-aspek tersebut tidak menyokong, pegawai akan merasa tidak puas. Handoko (1997: 122) menyatakan bahwa “kepuasan kerja adalah keadaan emosional yang menyenangkan atau tidak menyenangkan para anggota dalam memandang pekerjaan mereka”. Kepuasan

kerja merupakan salah satu aspek yang dapat berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah. Kepuasan kinerja aparat pemerintah membuktikan bahwa aparat pemerintah tersebut bersungguh-sungguh dalam mewujudkan suatu rencana yang sudah dirancang sebelumnya.

Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Indra (2001) mengungkapkan, “kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksana suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategi (*strategic planning*) suatu organisasi”. Kinerja pegawai adalah yang mempengaruhi seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi. Perbaikan kinerja baik untuk individu maupun kelompok menjadi pusat perhatian dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi.

Aparat pemerintah merupakan instrumen manajemen pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala dari aparatur pemerintah daerah tersebut. Aspek-aspek dalam manajemen pembangunan daerah terwadahi dalam satu atau beberapa aparat pemerintah daerah. Penyusunan kebijakan dan koordinasi diwadahi dalam sekretariat, pengawasan diwadahi dalam bentuk inspektorat, perencanaan diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik diwadahi dalam lembaga teknis daerah, sedangkan aspek pelaksana urusan daerah diwadahi dalam dinas daerah. Kinerja aparat pemerintah menentukan kinerja pada tiap aspek manajemen pembangunan daerah, yang pada gilirannya, menentukan kinerja daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah (kuat karo-karo: 2009).

Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Munawar (2006), yaitu tentang karakteristik tujuan anggaran terhadap perilaku, sikap, dan kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Kupang. Pendekatan penelitian Munawar (2006) yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Hasil penelitian Munawar (2006) menunjukkan secara simultan yaitu karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap sikap, perilaku, dan kinerja.

Penelitian mengenai pengaruh karakteristik anggaran, (partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan sasaran anggaran) terhadap kinerja aparat pemerintah telah banyak dilakukan. Bahkan diberbagai penelitian yang lain tentang pengaruh karakteristik tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah menggunakan komitmen organisasi, budaya organisasi, motivasi, dan kepuasan kerja sebagai variabel moderating. Hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya ialah penelitian ini menggunakan variabel partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, komitmen organisasi dan kepuasan kerja. Penelitian ini melakukan pendekatan kualitatif. Selanjutnya, penelitian ini dilakukan pada Aparat Pemerintahan Kabupaten Karo.

Alasan dilakukan penelitian pada Pemerintahan Kabupaten Karo karena pemerintahan sebagai salah satu organisasi publik yang bertujuan mensejahterakan masyarakat seharusnya memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat melalui kinerja yang baik. Pada kenyataannya Kabupaten Karo merupakan salah satu Kabupaten yang bermasalah dalam anggarannya, karena

sering terjadi penetapan APBD yang terlambat setiap tahunnya. Data yang diperoleh dari media *Harian Analisa, Jumat, 09 Mei 2014* menjelaskan bahwa sesuai Permenkeu RI Nomor 46 Tahun 2006, APBD Kabupaten Karo terancam sanksi finalti pemotongan anggaran tahun 2014. Sesuai data yang di peroleh dari *Media Online, DNA (2011)* juga menyatakan bahwa APBD Kabupaten Karo Tahun 2011 terancam kena sanksi pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU).

Pengelolaan APBD yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Karo dalam menjalankan program dan kegiatan masih belum maksimal. Hal itu dapat dilihat dari ikhtisar realisasi pencapaian kinerja keuangan Tahun 2012 dan 2013 pada tabel 1.1. berikut ini:

**Tabel 1.1.**  
**Realisasi Anggaran**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Persentase
2012	Rp. 305.827.864.466,80	Rp. 255.192.204.024,62	83,45%
2013	Rp. 423.174.435.255,00	Rp. 365.553.072.598,17	86,38%

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintahan Kabupaten Karo  
Tahun Anggaran 2012 dan 2013 (Audit)

Data tersebut mencerminkan bahwa kinerja aparat pemerintah pada Pemerintahan Kabupaten Karo belum dapat mencapai tujuan organisasi sektor publik dengan baik. Disamping itu, penelitian yang akan diteliti sebelumnya tidak pernah dilakukan di Kabupaten Karo. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai masalah di atas dengan judul **"Pengaruh Partisipasi Anggaran, Umpan Balik Anggaran, Kejelasan Tujuan Anggaran, Komitmen Organisasi dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Aparat Pemerintahan Daerah Kabupaten Karo"**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Masalah yang bisa diidentifikasi dari pemaparan diatas adalah :

1. Terdapatnya perbedaan hasil penelitian peneliti-peneliti terdahulu tentang variabel partisipasi anggaran, umpan balik anggaran, kejelasan tujuan anggaran, komitmen organisasi dan kepuasan kerja terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah.
2. Hampir setiap tahun terjadi keterlambatan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Karo.
3. Dalam menjalankan APBD, realisasi pencapaian anggaran kinerja keuangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Karo belum optimal.

## **C. Pembatasan Masalah**

Penelitian ini hanya dibatasi pada:

1. Pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
2. Pengaruh umpan balik anggaran terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
3. Pengaruh kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
4. Pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
5. Pengaruh kepuasan kerja terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.

#### **D. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang dibahas dari penelitian ini adalah:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo?
2. Apakah umpan balik anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo?
3. Apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo?
4. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo?
5. Apakah kepuasan kerja berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo?
6. Apakah partisipasi anggaran, umpan balik anggaran, kejelasan tujuan anggaran, komitmen organisasi, dan kepuasan kerja secara simultan berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
2. Untuk mengetahui pengaruh umpan balik anggaran terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.

3. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
4. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
5. Untuk mengetahui pengaruh kepuasan kerja terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.
6. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran, umpan balik anggaran, kejelasan tujuan anggaran, komitmen organisasi, dan kepuasan kerja secara simultan terhadap kinerja aparat pemerintahan daerah Kabupaten Karo.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian, dapat dibagi atas :

- a. Manfaat bagi peneliti adalah mengembangkan pengetahuan peneliti tentang Pengaruh Partisipasi Anggaran, Umpan Balik Anggaran, Kejelasan Tujuan Anggaran, Komitmen Organisasi dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Aparat Pemerintahan Daerah Kabupaten Karo.
- b. Manfaat bagi institusi dan civitas akademika, penelitian ini dapat menambah informasi sumbangan pemikiran dan bahan kajian bagi penelitian lebih lanjut.
- c. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk melanjutkan penelitian menyangkut hal-hal yang lebih spesifik.