

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan otonomi daerah yang mulai efektif diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2001 menjadi awal dimulainya tata kelola pemerintah secara mandiri yang ditandai dengan diberikannya wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan dan mengurus rumah tangga pemerintahannya. Implementasi dari wewenang tersebut adalah merencanakan program-program kerja yang disesuaikan dengan potensi, kondisi dan permasalahan yang ada di daerah yang kemudian dituangkan dalam bentuk anggaran daerah. Perintah untuk melakukan perencanaan dan penganggaran daerah ini diatur oleh undang-undang, diantaranya: UU No. 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional mengatur khusus mengenai perencanaan, UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara yang mengatur pengelolaan keuangan negara dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang mengatur perencanaan dan penganggaran daerah.

Dalam organisasi sektor publik, anggaran mempunyai peranan yang sangat penting karena anggaran tidak hanya menjadi rencana keuangan dan rencana kinerja saja tetapi juga menjadi tolok ukur kinerja dari sebuah organisasi sektor publik yang nantinya akan dipertanggungjawabkan kepada publik. *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA), yang saat ini diubah menjadi

Governmental Accounting Standards Board (GASB), mendefinisikan anggaran (*budget*) sebagai berikut (Indra Bastian, 2010:191):

“... rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu”.

Menurut Munandar (2000) dalam Solikhun Arifin (2012), anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan pemerintahan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Sedangkan Indra Bastian (2010:191) menjelaskan bahwa anggaran dapat diinterpretasikan sebagai pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Untuk organisasi sektor publik, Indra Bastian (2010:11) mendefinisikannya sebagai berikut:

Organisasi yang menggunakan dana dari masyarakat, seperti: Organisasi Pemerintah Pusat, Organisasi Pemerintah Daerah, Organisasi Partai Politik, Organisasi LSM, Organisasi Yayasan, Organisasi Pendidikan seperti sekolah, Organisasi Kesehatan seperti puskesmas dan rumah sakit serta Organisasi Tempat Peribadatan seperti Masjid, Gereja, Vihara dan Pura.

Anggaran mempunyai beberapa fungsi yang sangat penting bagi pemerintah daerah, karena anggaran membantu menerjemahkan visi, misi dan tujuan pemerintah daerah kedalam rencana kinerja dan rencana keuangan. Tanpa adanya anggaran, arah kinerja pemerintah daerah menjadi tidak jelas sehingga akan berdampak pada buruknya kualitas pelayanan yang diberikan organisasi sektor publik kepada masyarakat, dan hal ini tentunya bertentangan dengan tujuan didirikannya organisasi sektor publik yaitu berfokus pada peningkatan

pelayanan masyarakat jangka panjang (Indra bastian, 2010:4). Fungsi anggaran publik adalah sebagai berikut: (1) Anggaran merupakan hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja, (2) Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang, (3) Anggaran sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan dan bawahan, (4) Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja, (5) Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan yang efektif serta efisien dalam pencapaian visi organisasi, (6) Anggaran merupakan instrumen politik, dan (7) Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal (Indra Bastian, 2010: 191-192)

Mengingat pentingnya fungsi-fungsi anggaran tersebut pemerintah harus benar-benar memperhatikan kualitas anggaran yang dibuat, jangan sampai anggaran yang dibuat tidak dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat. Pemerintah daerah dianggap lebih mengerti tentang kondisi, potensi dan permasalahan yang ada di daerahnya sehingga tidak ada alasan dari pemerintah untuk tidak membuat anggaran yang efektif, efisien, demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati dan akuntabel. Oleh karena itu, langkah awal yang perlu diperhatikan pemerintah daerah adalah proses penyusunan anggaran karena proses penyusunan anggaran yang baik akan menghasilkan kualitas anggaran yang baik pula. Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks karena anggaran mempunyai kemungkinan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap dan perilaku organisasi (Milani, 1975 dalam Yohanes Marani, 2002). Untuk mencegah dampak disfungsional yang ditimbulkan

anggaran, bawahan harus diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran (Argyris, 1952 dalam Yohanes Marani, 2002)

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan suatu proses yang melibatkan individu-individu secara langsung didalamnya dan mempunyai pengaruh terhadap penyusunan tujuan anggaran yang prestasinya akan dinilai dan kemungkinan akan dihargai atas dasar pencapaian tujuan anggaran mereka (Brownell, 1982 dalam Nurwawiyah Nurcahyani, 2010). Partisipasi anggaran dinilai cukup efektif karena peran manajemen level bawah tidak hanya sebagai pelaksana anggaran saja, namun juga sebagai penyusun anggaran. Dengan keterlibatan mereka sebagai penyusun anggaran, akan menimbulkan rasa tanggung jawab terhadap anggaran tersebut dan hal ini diharapkan akan berdampak pada meningkatnya kinerja mereka. Penelitian yang dilakukan oleh Johnny Jermias dan Trisnawati Setiawan (2008) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berhubungan positif dengan kinerja pada tingkat hirarki yang tinggi, hubungan ini lebih positif bagi unit organisasi yang menggunakan kontrol output daripada menggunakan kontrol perilaku. Sedangkan menurut Mohd Noor Yahya (2008), partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh secara langsung terhadap kinerja manajerial dan berpengaruh secara tidak langsung terhadap kinerja manajerial dengan variabel komitmen organisasi sebagai variabel perantara.

Para pendukung model anggaran partisipatif dapat meningkatkan tanggung jawab dan mengatasi tantangan yang inheren serta merupakan penyediaan insentif non moneter (Hansen dan Mowen, 1995 dalam M. Nizarul

Alim, 2008). Mereka berargumen bahwa individu yang terlibat dalam penyusunan anggaran milik mereka akan bekerja keras untuk mencapainya. Selain itu, bagi perusahaan, perilaku anggaran partisipatif memiliki keunggulan dengan masuknya pengetahuan lebih dari kondisi lokal dari suatu proses perencanaan (Zimmerman, 1995 dalam M. Nizarul Alim, 2008). Partisipasi dalam proses anggaran menghasilkan manfaat seperti meningkatkan motivasi karyawan dan komitmen untuk anggaran, mendorong kreativitas di kalangan semua karyawan dan meningkatkan rasa tanggung jawab (Hoque, 2005 dalam Ida Haryanti Binti Mohd Noor, 2012).

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan yang sebelumnya dilakukan oleh Yohanes Marani (2002) yang berjudul “Motivasi dan Pelimpahan Wewenang Sebagai Variabel Moderating dalam Hubungan Antara Partisipasi Penyusunan Anggaran dengan Kinerja Manajerial”. Dalam penelitiannya, Yohanes Marani memberikan saran kepada penelitian selanjutnya untuk meneliti beberapa variabel yang berpengaruh terhadap pengukuran kinerja manajerial, salah satunya adalah sistem penghargaan.

Penghargaan adalah ganjaran yang diberikan untuk memotivasi para karyawan agar produktivitasnya tinggi (Tohardi, 2002 dalam Tampubolon, 2013). Sedangkan fungsi penghargaan adalah sebagai motivasi untuk mengulangi dan memperkuat perilaku yang disetujui secara sosial (Sedamaryanti, 2001 dalam Bob Hans Philip Tampubolon, 2013).

Dinas Kesehatan Kabupaten Tuban sebagai sebuah kesatuan dari organisasi sektor publik tentu menginginkan kinerja yang efektif dan efisien,

partisipasi anggaran dan sistem penghargaan menjadi modal awal dalam terciptanya kinerja efektif dan efisien. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin melakukan kajian lebih mendalam terhadap pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Tuban dengan sistem penghargaan sebagai variabel moderasi.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Tuban?
2. Apakah sistem penghargaan memoderasi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Tuban?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Tuban.
2. Menganalisis pengaruh sistem penghargaan terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Tuban.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah tentang pentingnya penyusunan anggaran yang melibatkan partisipasi dari masing-masing individu dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang didukung dengan sistem penghargaan untuk memotivasi dan meningkatkan kinerja masing-masing unit satuan kerja.

2. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi pengetahuan dan bahan referensi para peneliti untuk melakukan penelitian selanjutnya.

3. Bagi Penulis

Penelitian ini menambah wawasan penulis mengenai anggaran pemerintah daerah, penyusunan anggaran secara partisipasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah beserta pengaruhnya terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah dengan sistem penghargaan sebagai variabel moderasinya.

1.5. Sistematika Skripsi

Penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang landasan teori yang menjabarkan teori yang mendasari penelitian ini, penelitian sebelumnya dan kerangka pemikiran.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi variabel penelitian dan definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

BAB 4 : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi gambaran mengenai responden, analisis data dan pembahasan hasil penelitian.

BAB 5 : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan atas hasil penelitian yang telah dilakukan, keterbatasan dalam penelitian, dan memberikan saran sehubungan dengan hasil penelitian.