

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Anggaran perusahaan/organisasi merupakan salah satu alat bantu bagi manajemen suatu perusahaan/organisasi untuk merencanakan langkah-langkah finansial penting serta menentukan kebijakan perusahaan/organisasi di masa depan dalam periode tertentu. Sehingga dengan penyusunan anggaran yang baik diharapkan berdampak positif bagi kinerja perusahaan atau organisasi.

Anggaran mempunyai dua bentuk, yaitu bentuk *top down* dan bentuk *bottom up*. Dalam anggaran *top down*, manajer senior menyusun dan menetapkan anggaran, tanpa partisipasi manajemen bawah. Anggaran bentuk *top down* seringkali dianggap tidak efektif karena dilihat dari ketidakikutsertaan para manajer lini dalam pembuatan anggaran perusahaan. Sedangkan anggaran bentuk *bottom up* merupakan suatu model anggaran yang membutuhkan partisipasi aktif dari semua manajer.

Anggaran bentuk *bottom up* seringkali disebut dengan anggaran partisipasi (*budget participation*). Partisipasi yang terlalu besar dan tidak terkontrol dari manajemen bawah, dapat menyebabkan kemungkinan timbulnya perilaku yang merugikan (*dysfunctional behaviour*), seperti target yang disusun terlalu mudah untuk dicapai sehingga tidak dapat dijadikan standar dan alat motivasi yang baik. Proses partisipasi anggaran yang efektif dilakukan dengan menggabungkan kedua bentuk anggaran proses partisipasi anggaran yang efektif dilakukan dengan menggabungkan kedua bentuk anggaran di atas, dimana manajemen tingkat bawah dapat menyusun dan mengajukan anggarannya (*bottom up*), namun tetap terkontrol dan mengikuti aturan yang ditentukan oleh manajemen atas (*top up*). Kinerja manajer diukur melalui kegiatan-kegiatan manajer yang meliputi perencanaan, pengkoordinasian, pengaturan staf, pengawasan, dan evaluasi (Chusla, 2008 dalam Nuriski, 2010). Kinerja manajerial menunjukkan

kemampuan dan prestasi seorang manajer dalam menjalankan organisasi untuk mewujudkan tujuan yang mengarah kepada tercapainya pelayanan publik. Perusahaan atau organisasi sering menjadikan kinerja sebagai sebuah nilai yang akan menjadi tolak ukur berhasil atau tidaknya suatu perusahaan/organisasi. Mengukur kinerja manajerial merupakan penilaian atas hasil pelaksanaan peran manajer.

Anggaran memegang peranan penting dalam dunia usaha. Hal ini dikarenakan anggaran menyajikan informasi mengenai kegiatan operasional perusahaan/organisasi dalam suatu periode tertentu agar tujuan dari perusahaan/organisasi dapat tercapai semaksimal mungkin. Untuk mencapai tujuan tersebut perusahaan/organisasi perlu menyusun perencanaan (anggaran) yang menyeluruh tentang kegiatan perusahaan untuk waktu yang akan datang dan dibuat berdasarkan data waktu sebelumnya yang disesuaikan dengan kondisi yang akan datang.

Keberhasilan proses penyusunan anggaran salah satunya dapat dipengaruhi oleh sikap/perilaku pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Salah satu literatur yang relevan dalam bidang akuntansi untuk menjelaskan fenomena tersebut adalah akuntansi keperilakuan. Menurut (Setiawan dalam Arifin, 2012), pada akuntansi keperilakuan (*behaviorial accounting*) terdapat pembahasan mengenai hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja. Partisipasi dapat meningkatkan moral dan mendorong inisiatif yang lebih besar pada semua tingkatan manajemen. Partisipasi juga dapat meningkatkan rasa kesatuan kelompok, yang dapat berfungsi untuk meningkatkan kerjasama antar anggota kelompok dalam penetapan tujuan, hal ini dikemukakan oleh Setiawan.

Selain faktor anggaran kinerja aparatur pemerintah juga dapat dipengaruhi oleh pelimpahan wewenang. Pelimpahan wewenang merupakan pendelegasian wewenang dari jenjang yang lebih tinggi ke jenjang lebih rendah untuk mengambil kebijakan secara independen. Tingginya tingkat pelimpahan

merupakan bentuk yang tepat untuk menunjang pencapaian kinerja manajerial yang lebih baik.

Pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab Pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan/lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah. Dengan adanya desentralisasi ini maka suatu organisasi dapat mengembangkan kemampuan yang dimiliki, bisa menangani peristiwa-peristiwa serta bertindak tanpa menunggu dan dapat meningkatkan kualitas keputusan yang diambil serta mendorong ke peningkatan kinerja yang lebih baik.

Peningkatan kinerja didukung dengan adanya sistem manajemen yang terdesentralisasi dalam tubuh pemerintahan daerah, sehingga desentralisasi dapat diartikan adanya pelimpahan sebagian wewenang dari pejabat pemerintah daerah terhadap pejabat dibawahnya untuk mengambil keputusan dan bertanggung jawab terkait dengan alokasi sumber daya dan pelayanan jasa terhadap masyarakat. Pelimpahan wewenang dapat berasal dari kepala daerah kepada sekretaris daerah/kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dan atau dari kepala SKPD kepada kepala unit kerja.

Sehubungan dengan semakin arifnya para pelaku dalam pengambilan keputusan ekonomi serta ditunjang perkembangan teknologi informasi yang sangat pesat, maka peran akuntansi sebagai informasi keuangan menjadi sangat penting dalam kehidupan perekonomian, khususnya dalam bidang pemerintahan. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan, pada dasarnya merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Misi utama dari kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas.

Seiring sejalan dengan pemberlakuan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 yaitu mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah daerah, lahirlah tiga paket perundang-undangan, yaitu undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara, yang telah membuat perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintah dan pengaturan keuangan, khususnya dalam perencanaan dan anggaran pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Kemudian saat ini keluar peraturan tentang Pengelolaan keuangan daerah yaitu Peraturan Pemerintah RI No 58 tahun 2004 dan Permendagri No.13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang menggantikan Kepmendagri No.29 tahun 2002. Dalam reformasi anggaran tersebut, proses penyusunan APBD diharapkan menjadi lebih partisipasi. Hal tersebut sesuai dengan permendagri No. 13 tahun 2006 yaitu dalam menyusun arah dan kebijakan umum APBD diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat,berpedoman pada rencana strategi daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah. Serta pokok-pokok kebijakan nasional di bidang keuangan daerah. Selain itu penyusunan anggaran pada sektor pemerintah yang

dalam hal ini pemerintah daerah harus juga berpedoman kepada peraturan pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, undang-undang republik Indonesia No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, dan peraturan menteri dalam negeri republik Indonesia no. 109 Tahun 2016 tentang perubahan atas peraturan menteri dalam negeri No. 31 Tahun 2016 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2017.

Penelitian mengenai partisipasi anggaran dan kinerja telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Menurut penelitian (Soetrisno, 2010) mengenai Pengaruh Partisipasi, Motivasi dan Pelimpahan Wewenang Dalam Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Manajerial (Studi Empiris Pada Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah di Kabupaten Rembang). Hasil penelitian menyatakan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran dan pelimpahan wewenang berpengaruh signifikan dan positif terhadap kinerja manajerial dengan hasil sedang, sedangkan variabel motivasi tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial. Variabel motivasi yang tidak berpengaruh signifikan ini berbeda dengan hasil penelitian (Kurniati, 2008) yang menyatakan motivasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja.

(Milian, 2013) melakukan penelitian mengenai Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Aparat Pemerintah Dengan Motivasi Kerja dan Internal *Locus of Control* sebagai Variabel Moderating (Studi Empiris pada SKPD Pemerintah Daerah Kota Padang). Hasil penelitiannya menyatakan bahwa; pertama partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial aparatur pemerintah. Kedua partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial aparatur pemerintah dengan Motivasi kerja sebagai variabel moderating. Ketiga partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja manajerial aparatur pemerintah dengan *Internal locus of control* sebagai variabel moderating.

(Wulandari, 2013) melakukan penelitian mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran Dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Padang). Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa 1) Partisipasi anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. 2) Komitmen organisasi berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Sedangkan (Pradina, 2013) dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa variabel partisipasi anggaran mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja manajerial dan variabel pelimpahan wewenang mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja manajerial. Selanjutnya (Fitriani, 2016) dengan hasil penelitiannya yang membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan pelimpahan wewenang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

Penelitian ini pada dasarnya merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh (Fitriani, 2016), kemudian berdasarkan penelitian (Soetrisno, 2010) penulis menambahkan motivasi sebagai variabel bebas yang sekaligus membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya.

Fenomena yang terjadi berkenaan dengan anggaran di kota Bandar Lampung adalah temuan sejumlah proyek milik Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kota Bandar Lampung yang sarat penyimpangan dinilai merugikan keuangan pemerintah. Pasalnya, anggaran yang dihabiskan ternyata tidak berbanding terbalik dengan kondisi proyek yang baru seumur jagung itu. Beberapa proyek tersebut antara lain; proyek pembangunan jembatan Way Khurupan RT. 7 Lk.II Kelurahan Batu Putu Teluk Betung Barat senilai Rp 1,2 Miliar yang dikerjakan CV. Cabang Lima; proyek peningkatan dan pelebaran jalan Sultan Badaruddin Ruas jalan Singhsiamangraja sampai dengan Imam Bonjol senilai Rp. 1,8 Miliar yang dikerjakan Permata Hijau. Kemudian, proyek peningkatan Jalan Onta Ruas Jalan Teuku Umar sampai dengan Jalan Panglima Polim senilai Rp. 1,007 Miliar yang dikerjakan CV. Anugrah Bahari. ([www.harianpilar.com](http://www.harianpilar.com) diakses 17 November

2017). Temuan tersebut menunjukkan fenomena bahwa penyusunan anggaran Pemerintah Kota Bandar Lampung masih perlu pembenahan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Pelimpahan Wewenang dan Motivasi Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (Studi Empiris SKPD Kota Bandar Lampung)”**.

## **1.2. Perumusan Permasalahan**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung?
2. Bagaimana pengaruh pelimpahan wewenang terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung?
3. Bagaimana pengaruh motivasi terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung?

## **1.3. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian dilakukan agar penelitian dan pembahasannya lebih terarah, sehingga hasilnya tidak bias dan sesuai dengan harapan peneliti. Adapun ruang lingkup penelitiannya adalah menguji pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, pelimpahan wewenang dan motivasi terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.

## **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan permasalahan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.

2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh pelimpahan wewenang terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh motivasi terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat antara lain:

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan di sektor publik dan akuntansi keperilakuan, khususnya mengenai masalah penyusunan anggaran dan kinerja.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pada unsur pimpinan dalam menentukan kebijakan-kebijakan terutama yang berhubungan dengan penyusunan anggaran dan kinerja.

### **1.6. Sistematika Penulisan**

Dalam hal ini sistematika penulisan diuraikan dalam 5 bab secara terpisah, yaitu:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II LANDASAN TEORI**

Menguraikan tentang teori-teori yang mendukung penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

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

Bab ini berisi sumber data, metode pengumpulan data, seperti menjelaskan populasi dan sampel penelitian, fokus penelitian, variabel penelitian, teknik analisis data, metode analisis data, dan pengujian hipotesis.



#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini memdemonstrasikan pengetahuan akademis yang dimiliki dan ketajaman daya pikir peneliti dalam menganalisis persoalan yang dibahas, dengan berpedoman pada teori-teori yang dikemukakan pada Bab II.

#### **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Menguraikan kesimpulan tentang rangkuman dari pembahasan, terdiri dari jawaban terhadap perumusan masalah dan tujuan penelitian serta hipotesis. Saran merupakan implikasi hasil penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan penggunaan praktis.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**