

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah daerah harus memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dengan cara memberikan pelayanan yang efektif, transparan dan efisien dengan adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintahan. Kinerja adalah persentase pencapaian program maupun kegiatan yang disusun untuk menciptakan visi dan misi serta tujuan yang terdapat di dalam skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Perbandingan terhadap anggaran sektor publik perlu dilakukan untuk mengetahui apakah kinerja organisasi tersebut efektif. Faktor penting yang harus diperhitungkan dengan baik oleh organisasi adalah perencanaan dan penganggaran.

Pendekatan partisipasi anggaran digunakan oleh organisasi sektor publik dalam proses penyusunan dalam anggaran. Proses penyusunan anggaran dilakukan oleh kepala pemerintahan yang dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang akan membuat rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA). Dimana sasaran kinerja yang dibuat dari program maupun kegiatan yang akan dilaksanakan disertai dengan sumber dan penggunaan pembiayaan, proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, disertai dengan asumsi yang mendasarinya termuat di dalam rancangan KUA. Hasil rancangan KUA disampaikan kepada DPRD (Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah) untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).

Menurut Ridhawati dan Hifzani (2014) partisipasi penyusunan anggaran meningkatkan tanggungjawab serta kinerja dari para pegawai atau bawahan. Dimana pegawai dapat menuangkan inspirasinya kepada atasan untuk mencapai tujuan organisasi atau lembaga. Dengan adanya keikutsertaan atasan dan bawahan maka akan menciptakan hasil yang sangat realistis sehingga akan menghasilkan tujuan anggaran yang memuaskan.

Proses penganggaran menggunakan pendekatan kinerja diatur dalam Permendagri No 59 Tahun 2007 tentang pendoman pengelolaan keuangan daerah, menjelaskan tentang pendoman dalam pembentukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), pembentukan RAPBD dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dengan pegawai organisasi perangkat daerah (unit kerja). Di dalam dokumen Rencana Kegiatan Anggaran Organisasi Perangkat Daerah (RKAOPD) sudah mencantumkan rancangan suatu anggaran. Di dalam RKAOPD memuat pernyataan tentang tolak ukur kinerja, standar biaya sebagai instrumen pokok dalam anggaran kinerja dan standar analisis belanja.

Sedangkan pendoman evaluasi kinerja organisasi sektor publik diatur dalam Permendagri No 21 Tahun 2010 tentang pendoman evaluasi daerah otonom. Anggaran yang dihasilkan digunakan sebagai tolak ukur yang efektif bagi kinerja aparat pemerintah daerah. Keterlibatan pegawai dalam

penyusunan anggaran maka pegawai tersebut akan mempunyai tanggung jawab yang tinggi guna memperoleh sasaran kinerja yang ditetapkan.

Menurut Mardiasmo (2009) pengukuran kinerja adalah tahap yang dilakukan setelah proses penganggaran yang digunakan untuk melihat prestasi kinerja seorang pegawai dalam suatu unit organisasi. Pengukuran kinerja penting dalam melihat pertanggungjawaban (akuntabilitas) suatu organisasi dalam menciptakan pelayanan publik yang efektif. Pertanggungjawaban publik meliputi cara memperlihatkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisiensi dan efektif, bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan. Pusat pertanggungjawaban berfungsi untuk membuat suatu indikator kinerja yang digunakan sebagai dasar dalam mengevaluasi kinerja organisasi. Menurut Mongeri (2013) kinerja pemerintah daerah adalah deskripsi tentang tingkat hasil sasaran sebagai pemaparan dari misi dan visi serta program organisasi sektor publik yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau kegagalan dari penerapan kegiatan yang tertuang dalam tugas dan fungsi aparat pemerintahan.

Berdasarkan beberapa penelitian yang telah dilakukan mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah masih menyatakan hasil yang berbeda-beda. Ada peneliti yang menyatakan partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah yaitu Soleman (2012), Sardjito (2007), Kukuh (2010), Adriani (2012), Yanida (2013) dan Setyorini (2013).

Sementara itu ada juga hasil penelitian yang menunjukkan sebaliknya, yaitu hasil penelitian dari Sumarno (2005) dan Nazaruddin (2012). Perbedaan hasil tersebut disebabkan karena penggunaan variabel yang berbeda untuk diinteraksikan dengan partisipasi penyusunan anggaran dalam hubungannya dengan kinerja aparat pemerintah daerah. Variabel yang digunakan disini adalah variabel yang dapat memperlemah atau memperkuat variabel lain atau biasa disebut dengan variabel *moderating*.

Variabel *moderating* yang digunakan adalah gaya kepemimpinan. Menurut Soleman (2012) gaya kepemimpinan adalah upaya pemimpin dalam mempengaruhi pegawai atau bawahan sehingga pegawai tersebut mengikuti keinginan pemimpin yang bertujuan untuk memperoleh hasil yang diinginkan meski hal tersebut tidak sesuai keinginan pegawai. Alasan dipilihnya gaya kepemimpinan menjadi variabel moderating karena gaya kepemimpinan mempunyai hubungan sebab akibat dengan kinerja dalam organisasi dimana semakin tinggi keberhasilan seorang pemimpin, kepuasan bawahan dengan pemimpinnya dan kemampuan pemimpin dalam mendorong bawahannya akan menambah kinerja yang sedang dipimpinnya. Yanida (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif dalam hubungan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Adapun fenomena yang terjadi pada LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) Kota Madiun 2015 audit BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), realisasi Pendapatan Daerah Kota Madiun melampaui target

sebesar Rp 10,18 miliar lebih. Sedang realisasi belanja daerah tidak sesuai target Rp 329,039 miliar lebih atau terealisasi 72,9 %. Sehingga terjadi pergeseran defisit ke surplus anggaran daerah 2015. APBD 2015 yang semula diproyeksikan defisit Rp 239,529 miliar lebih pada pelaksanaannya justru surplus Rp 96,699 miliar lebih, pergeseran dari defisit ke surplus disebabkan karena belanja yang tidak terserap. Sedang SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenan) tahun 2015 yang berjalan sesuai dengan audit BPK sebesar Rp 339,185 miliar lebih dengan proporsi 27,7% dari dana yang tersedia. Hal ini menunjukkan Pemerintah Kota Madiun belum menemukan cara yang efektif untuk akselerasi program atau kegiatan dengan mewujudkan misi tujuan dan sasaran daerah di tahun RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2011-2015. Sedangkan dalam dokumen LKPD (Laporan Keuangan Pendapatan Daerah) 2015 dan CALK (Catatan Atas Laporan Keuangan) tidak menguraikan detail atas SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenan) 2015 sebesar Rp 339,185 miliar lebih. Padahal seharusnya dokumen CALK atas laporan realisasi anggaran menguraikan secara detail besaran SILPA . Dengan adanya belanja yang belum terserap dan tidak diuraikan secara detail SILPA tahun anggaran 2015 menunjukkan perencanaan dan pelaksanaan anggaran di Pemerintah Madiun serta buruknya kinerja aparat pemerintah daerah entah itu dari sumber daya atau tata kelolanya (www.bpk.go.id).

Berdasarkan latar belakang diatas yang didukung oleh penelitian terdahulu, maka peneliti termotivasi untuk menguji **Pengaruh Partisipasi**

Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Dengan Gaya Kepemimpinan Sebagai Variabel Moderating Studi Empiris pada Pemerintahan Kota Madiun.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka dalam penelitian ini dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
2. Bagaimanakah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan gaya kepemimpinan sebagai variabel *moderating*?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan gaya kepemimpinan sebagai variabel *moderating*.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan referensi bagi perbandingan peneliti lain dengan materi yang berhubungan dengan anggaran sektor publik.

2. Bagi pemerintah daerah

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan yang berguna untuk pemerintahan kota Madiun khususnya OPD dalam penyusunan anggaran dengan menerapkan sistem anggaran yang efektif sebagai alat dalam mengevaluasi kinerja aparat pemerintah daerah.

3. Bagi Peneliti

Untuk menambah pengetahuan peneliti khususnya dalam bidang partisipasi penyusunan anggaran dan gaya kepemimpinan dalam hubungannya dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

4. Bagi peneliti yang akan datang

Untuk dijadikan referensi untuk pengkajian tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah dengan gaya kepemimpinan sebagai variabel *moderating*.