

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dewasa ini perkembangan dunia yang meliputi berbagai macam bidang atau sektor yang ada sudah sedemikian pesatnya. Berbagai pengaruh perubahan yang terjadi akibat reformasi menuntut organisasi swasta maupun pemerintah untuk mengadakan inovasi-inovasi guna menghadapi tuntutan perubahan dan berupaya menyusun kebijakan yang tepat dan selaras dengan perubahan lingkungan (Tjahjono, 2007).

Anggaran merupakan komponen penting dalam sebuah organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun organisasi sektor publik. Menurut Hansen dan Mowen (2009:422), setiap entitas pencari laba ataupun nirlaba bisa mendapatkan manfaat dari perencanaan dan pengendalian yang diberikan oleh anggaran. Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan. Namun peran anggaran dalam siklus perencanaan dan pengendalian manajemen lebih dari sekedar dua hal tersebut, karena anggaran memiliki keterkaitan antara perencanaan dan pengendalian.

Mengingat pentingnya fungsi anggaran sebagai perencanaan dan pengendalian, maka proses penyusunan anggaran merupakan masalah yang esensial bagi keberhasilan sebuah organisasi, termasuk juga organisasi pada sektor publik. Selain itu menurut Kennis (1979) dalam Wadhan (2005) bahwa selain

sebagai alat pengendalian, anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk mengkoordinasi, mengkomunikasikan, memotivasi dan mengevaluasi prestasi.

Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta karena tidak berhubungan dengan pengalokasian dana dari masyarakat. Pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan (Sardjito dan Muthaher, 2007).

Anggaran digunakan sebagai pedoman kerja, dimana penyusunannya memerlukan organisasi anggaran yang baik, pendekatan yang tepat serta model-model perhitungan besaran (simulasi) anggaran yang mampu meningkatkan kinerja (prestasi kerja) pada seluruh jajaran manajemen organisasi. Proses penyusunan anggaran dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan yaitu *top-down*, *bottom-up* dan partisipasi.

Sistem penganggaran *top-down*, rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana hanya melakukan apa yang telah ditetapkan oleh anggaran tersebut. Penerapan sistem ini mengakibatkan prestasi kerja (kinerja) tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi. Oleh karena itu entitas mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat

menanggulangi masalah tersebut yakni sistem penganggaran partisipatif (*participative budgeting*), dimana dalam sistem ini bawahan/pelaksana dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut subbagiannya sehingga nantinya akan tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dengan bawahan/pelaksana anggaran (Nurchayani, 2010).

Pada organisasi sektor publik, penganggaran partisipatif belum mempunyai sistem yang mapan sehingga perencanaannya belum optimal, berbeda pada organisasi swasta dimana konsep ini telah lebih jauh dulu berkembang. Dengan menyusun anggaran secara partisipatif diharapkan kinerja manajer akan meningkat, dimana ketika suatu tujuan dirancang dan secara partisipatif disetujui, maka karyawan/bawahan akan menginternalisasikan tujuan yang ditetapkan dan memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk mencapainya, karena mereka ikut serta terlibat dalam penyusunan anggaran (Milani, 1975 dalam Wadhan, 2005).

Anggaran partisipasi merupakan pendekatan manajer yang umumnya dinilai dapat meningkatkan keefektifan organisasional melalui peningkatan prestasi kerja sehingga partisipasi mempunyai hubungan positif dengan prestasi (Wadhan, 2005). Oleh karena itu, disini partisipasi anggaran pegawai sangat didukung oleh pemberian motivasi oleh atasan sehingga dapat meningkatkan prestasi kerja sebagai salah satu tujuan pemerintah.

Sektor pemerintah juga mempunyai tujuan dimana ingin mencapai prestasi kerja yang baik, sehingga dengan prestasi kerja pegawai yang tinggi diharapkan akan mampu mencapai tujuan secara efektif. Orang yang mempunyai prestasi

kerja yang tinggi akan cenderung lebih berusaha untuk meraih sukses dari orang yang mempunyai prestasi kerja yang rendah.

Prestasi kerja tentunya didukung oleh berbagai faktor antara lain partisipasi anggaran dan motivasi bagi pegawai dalam upaya meningkatkan semangat kerja. Zein (2007) menuliskan dalam penelitiannya bahwa faktor motivasi merupakan unsur utama dalam mendorong semangat pegawai (karyawan) untuk bekerja. Untuk itu perlu diperhatikan motivasi apa yang tepat untuk diberikan kepada pegawai agar dapat termotivasi dan berprestasi di dalam lingkungan kerjanya.

Penelitian tentang partisipasi anggaran, motivasi dan prestasi kerja telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu, seperti Wadhan (2005) yang melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap prestasi kerja dan kepuasan kerja dengan *Job Relevant Information* sebagai variabel intervening. Hasil yang ditunjukkan dalam penelitian tersebut adalah partisipasi dalam penyusunan anggaran mempunyai pengaruh secara langsung terhadap prestasi kerja. Zein (2007) melakukan penelitian tentang pengaruh motivasi terhadap prestasi kerja, dan hasil penelitian yang diuraikan dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor motivasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap prestasi kerja.

Selain itu Wardani (2009) dalam penelitiannya yang berjudul pengaruh kompensasi, keahlian dan motivasi kerja terhadap prestasi kerja menunjukkan bahwa secara bersama-sama variabel kompensasi, keahlian dan motivasi kerja mempunyai pengaruh terhadap prestasi kerja dan ternyata variabel motivasi

kerja mempunyai pengaruh yang lebih besar terhadap prestasi kerja pegawai yang artinya ada hubungan yang positif.

Tanggung jawab yang semakin besar dari unsur staff dan unsur pelaksana, mengharuskan aparat pemerintah memiliki prestasi kerja yang jauh lebih baik. Prestasi kerja merupakan cerminan semangat para aparatur tersebut dalam melaksanakan tanggung jawabnya. Wadhan (2005), menyatakan bahwa prestasi kerja dapat terwujud dari partisipasi seseorang terhadap sesuatu yang bernilai baik untuk bagian di tempat ia bekerja maupun dalam organisasi secara keseluruhan. Partisipasi tersebut dapat berupa keikutsertaannya dalam organisasi pemerintah. Salah satu partisipasi strategis yang mempunyai pengaruh positif adalah partisipasi dalam penyusunan anggaran, karena anggaran adalah alat manajemen dalam proses perencanaan dan pengawasan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh partisipasi anggaran terhadap prestasi kerja?
2. Apakah terdapat pengaruh motivasi terhadap prestasi kerja?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap prestasi kerja,
2. Untuk menguji pengaruh motivasi terhadap prestasi kerja.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi instansi, akademisi dan peneliti serta bagi pihak lain yang berkepentingan, yaitu:

1. **Bagi Pemerintah Kabupaten Gresik**

Peneliti berharap memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik terutama Dinas-Dinas Pemerintah Daerah yang ada tentang pentingnya partisipasi penganggaran dan motivasi terhadap prestasi kerja pegawai.

2. **Bagi Akademis/Peneliti**

Sebagai masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Akuntansi dan sebagai dasar pertimbangan serta referensi bagi peneliti berikutnya yang akan melakukan penelitian lanjutan sehingga diharapkan dapat menyumbangkan model-model penelitian yang lebih sempurna dengan topik-topik yang sama.

3. **Bagi Pihak Lain**

Bagi pihak-pihak yang berkepentingan sebagai suatu masukan dan perbandingan dalam pembahasan masalah yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.5. Kontribusi Penelitian

Penelitian mengenai partisipasi anggaran, motivasi dan prestasi kerja (kinerja manajerial) pada sektor swasta telah banyak dilakukan para peneliti terdahulu diantaranya Mahesa (2010), Puspaningsih (2003). Sedangkan penelitian pada sektor publik (pemerintah daerah) masih terbatas dan hasilnya masih banyak yang diperdebatkan. Oleh karena itu disini peneliti ingin melakukan penelitian lebih lanjut mengenai adanya pengaruh partisipasi anggaran dan motivasi terhadap prestasi kerja pada sektor publik.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang pernah dilakukan oleh Zein (2007) dimana dalam penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa ada pengaruh yang signifikan antara motivasi terhadap prestasi kerja. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan ini adalah terletak pada penambahan penggunaan variabel independen berupa partisipasi anggaran dan populasi, dimana penggunaan variabel tersebut didasarkan pada penelitian Wadhan (2005) yang menyatakan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran mempunyai pengaruh secara langsung terhadap prestasi kerja. Penelitian terdahulu populasi yang digunakan adalah pegawai di kantor Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau sedangkan penelitian ini populasinya adalah pegawai di Dinas- Dinas pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik.