

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Organisasi sektor publik adalah lembaga yang berperan dalam menjalankan roda pemerintahan dan memiliki tugas utama untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat ditingkatkan secara efektif. Pernyataan tersebut diperkuat dengan adanya kebijakan yang mengatur sistem desentralisasi pada tata pemerintahan dalam era otonomi daerah. Sistem desentralisasi ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan adanya Undang-Undang tersebut menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengatur pemerintahannya secara otonom. Kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kapasitas daerah dan mampu menciptakan sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel sehingga pemerintah dapat memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat dengan efektif dan efisien .

Agar dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat langkah awal yang sebaiknya kita lakukan, baik sebagai pekerja, pebisnis, maupun sebagai pribadi, adalah melakukan penilaian terhadap diri

sendiri (*self-assessment*). Mengapa kita harus melakukan penilaian kinerja diri, baik sebagai hamba maupun sebagai pekerja, karena Allah SWT menyuruh kita untuk melakukan hal tersebut. Allah SWT berfirman dalam QS. At-Taubah ayat 105

وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ  
عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾

Artinya :

*Dan, katakanlah: “Bekerjalah kamu, maka, Allah dan Rasul-Nya, serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu itu, dan kamu akan dikembalikan kepada Allah Yang Mengetahui akan yang gaib dan yang nyata, lalu diberitakan-Nya kepadamu apa yang telah kamu kerjakan”.* (QS. At-Tawbah ayat 105)

Agama Islam adalah agama universal, yang konten ajarannya tidak pernah lekang oleh waktu, atau lapuk oleh zaman, dengan basisnya Al-Quran, Islam sudah mengajarkan kepada umatnya bahwa setiap kinerja harus dinilai. Oleh karna itu ayat yang menjadi rujukan penilaian kinerja adalah surat at-Tawbah ayat 105.

Pemerintah daerah, dalam melaksanakan kewajibannya dituntut untuk bekerja secara profesional sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No. 5 tahun 2014). UU No.5 tahun 2014 berkenaan terhadap Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa

setiap manajer aparatur sipil negara dituntut untuk bertindak secara profesional dan tidak berpihak, membuat keputusan sesuai dengan prinsip keahlian, memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur, mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik. UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga menyebutkan bahwa setiap aparatur sipil negara harus memberikan layanan kepada publik secara berkualitas, menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, meningkatkan efektifitas sistem pemerintahan, dan nilai-nilai dasar lainnya. Oleh karena itu pemerintah wajib memberikan kinerja terbaiknya untuk masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014, dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, pemerintah daerah wajib mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini bertujuan agar dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya sistem otonomi yang baik dan peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat pada pemerintah daerah, maka diharapkan tidak ada lagi kesenjangan di antara masyarakat sehingga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat pada suatu daerah dapat

mencerminkan kualitas pelayanan dan kinerja yang tinggi dari manajer aparatur sipil di daerah tersebut.

Menurut Kusuma (2014), kinerja adalah cerminan dari kinerja setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh manajer sesuai dengan perannya dalam organisasi sehingga memberikan kontribusi terbaik mereka yang merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Mahoney (2002) berpendapat bahwa kinerja manajerial adalah kemampuan seorang manajer atau pemimpin suatu organisasi dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan manajerial antara lain perencanaan, investigasi, koordinasi, supervisi, pengaturan staf, negosiasi dan representasi. Manajer publik merupakan orang yang bertanggungjawab atas organisasi yang dipimpinnya. Kinerja manajerial pada sektor publik menunjukkan pencapaian aparat pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsi manajemen dalam organisasi.

Namun kenyataannya masih terdapat permasalahan terkait kinerja pemerintah. Fenomena dapat dilihat dari Laporan Kinerja (LKj) Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014. Dalam LKj tersebut terdapat sasaran kesenjangan pendapatan masyarakat yang menurun. Hal ini dapat dilihat dari nilai capaian dan nilai realisasinya hanya mencapai 0,435 dari target indeks ketimpangan pendapatan sebesar 0,298 yang artinya tidak dapat mencapai target sasaran yang telah ditetapkan (dengan capaian rendah) (LKj 2014, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta). Permasalahan ini diperkuat dengan adanya berita online dari [jogja.tribunnews.com](http://jogja.tribunnews.com) tanggal 17 Maret

2016 disebutkan bahwa terdapat lebih dari 50% APBD Kabupaten/Kota di DIY terealisasi untuk belanja pegawai. Rincian belanja pegawai di APBD Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar Rp. 951,54 M dari total belanja sebesar 1.886 M, hal ini dinilai terlalu besar. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum maksimal dikarenakan realisasi kinerjanya masih belum sesuai dengan target sasaran. Selain itu, adanya ketimpangan antara belanja pegawai dan keadaan masyarakatnya. Keadaan ini membuktikan bahwa kinerja manajerial Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta belum bisa bekerja maksimal dan sesuai harapan. Dalam upaya meningkatkan kinerja manajerial pada sektor publik yaitu dengan adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran.

Menurut Pratolo dan Jatmiko (2015) partisipasi anggaran (*budgeting participation*) adalah proses penetapan peran (*role setting*) dalam usaha pencapaian sasaran perusahaan. Dalam proses penyusunan anggaran ditetapkan siapa yang akan berperan dalam melaksanakan sebagian aktivitas pencapaian sasaran organisasi dan ditetapkan pula sumberdaya yang disediakan bagi pemegang peran tersebut untuk memungkinkannya melaksanakan perannya. Menurut Mardiasmo (2002) Anggaran merupakan suatu ukuran finansial yang akan dicapai dengan estimasi kinerja dalam periode waktu tertentu, sedangkan penganggaran adalah proses untuk merancang suatu anggaran. Lebih lanjut Mardiasmo (2002), mengatakan bahwa anggaran memiliki fungsi lain yaitu sebagai alat penilaian kinerja. Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan

efisiensi pelaksanaan anggaran, sedangkan kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dibandingkan dengan anggaran yang telah ditetapkan sehingga anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja. Dengan mengikutsertakan para manajer pada saat penyusunan anggaran, diharapkan menjadi suatu langkah yang efektif untuk membina perilaku setiap individu pada organisasi.

Di Indonesia penganggaran sektor publik didasarkan pada sistem penganggaran berbasis kinerja, hal ini menjelaskan bahwa anggaran tersebut disusun berdasarkan partisipasi dari semua pihak yang terdiri dari unit-unit organisasi pemerintah mulai dari level bawah sampai atas dalam menyampaikan target anggaran dan target kinerja. Proses penyusunan anggaran secara partisipasi memerlukan kerja sama yang baik antara atasan dan bawahan. Dalam pelaksanaan anggaran diperlukan rasa tanggungjawab yang tinggi, sehingga dapat meningkatkan kinerja manajerial dalam organisasi tersebut.

Penelitian tentang partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial di Indonesia sudah pernah dilakukan. Dwiputri dan Wardhoyo (2014), Tapatfeto (2013), Silmilian (2013) dan Yusfaningrum dan Ghozali (2005) menemukan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara partisipasi dalam penyusunan anggaran dan kinerja manajerial. Berbeda halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Pramesthiningtyas (2011) dan Hafidebri (2013), menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh secara langsung terhadap kinerja manajerial.

Dari beberapa hasil penelitian tersebut menunjukkan perbedaan hasil. Perbedaan tersebut dikarenakan pengalaman manajer di dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai manajer belum sepenuhnya terlaksana dengan baik, sehingga partisipasi penyusunan anggaran tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja manajerial (Hafidebri, 2013). Faktor lain yang mempengaruhi ketidakkonsistenan hasil penelitian adalah metode pengambilan sampel yang berbeda-beda dalam setiap penelitian. Misalnya, penelitian yang dilakukan Tapatfeto (2013), menggunakan metode pengambilan sampel *purposive sampling*, *purposive sampling* adalah pemilihan sampel yang sesuai dengan tujuan penelitian, sehingga hasil akhir penelitian ini menunjukkan hasil yang positif dan signifikan antara partisipasi dalam penyusunan anggaran dan kinerja manajerial. Berbeda halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Pramesthiningtyas (2011), menggunakan metode pengambilan sampel *convenience sampling*, *convenience sampling* adalah pemilihan sampel secara bebas sesuai kehendak peneliti. Pemilihan metode pengambilan sampel sesuai dengan kriteria dan sumber data yang tepat, akan memungkinkan terjadinya bias yang relatif lebih kecil sehingga dapat meningkatkan obyektivitas dari data yang dihasilkan.

Menurut Sitinjak (2016) motivasi datang dari dua dorongan yaitu motivasi intrinsik dan motivasi ekstrinsik, motivasi intrinsik merupakan daya dorong yang timbul dari dalam diri masing-masing orang yang salah satunya disebabkan adanya dorongan untuk berprestasi. Motivasi adalah dorongan seseorang untuk berbuat lebih baik dari apa yang pernah dibuat atau diraih

sebelumnya maupun yang dibuat atau diraih orang lain. Motivasi manajer dalam bekerja di suatu organisasi yang baik akan memberikan dampak positif, baik bagi diri individu maupun pihak organisasi. Sikap positif yang ditunjukkan manajer terhadap organisasi, merupakan cerminan motivasi yang tinggi pada diri manajer. Pengelola organisasi, dalam konteks ini harus memberikan jalan terbaik, dengan jalan lebih memperhatikan para manajer agar mereka dapat bekerja secara efektif.

Motivasi ekstrinsik merupakan daya dorong yang datang dari luar diri seseorang, terutama dari organisasi tempatnya bekerja yang salah satunya disebabkan adanya pemberian remunerasi. Manajer yang mempunyai kinerja yang baik akan memberikan kontribusi yang terbaik kepada organisasinya. Sehingga berhasil tidaknya suatu organisasi ditentukan oleh unsur manusia yang melakukan pekerjaan, oleh karena itu perlu adanya balas jasa terhadap manajer sesuai dengan sifat dan keadaannya. Seorang manajer perlu diperlakukan dengan baik agar manajer tetap bersemangat dalam bekerja. Suatu organisasi dituntut untuk memperlakukan manajer dengan baik dan memandang mereka sebagai manusia yang mempunyai kebutuhan baik materi maupun non materi. Organisasi juga perlu mengetahui, menyadari dan berusaha memenuhi kebutuhan manajer nya, sehingga manajer dapat bekerja sesuai dengan harapan organisasi.

Manajer memberikan kinerja yang baik untuk kemajuan organisasi, sedangkan suatu instansi pemerintah atau organisasi dapat memberikan motivasi, kesempatan yang sama setiap manajer untuk berkembang, dan



pemberian remunerasi yang sesuai atas kinerja yang telah diberikan manajer terhadap perusahaan. Remunerasi didefinisikan sebagai *payment* atau penggajian, bisa juga uang ataupun substitusi dari uang yang ditetapkan dengan peraturan tertentu sebagai timbal balik suatu pekerjaan yang sifatnya rutin tidak termasuk lembur dan honor (Listiani dan Susilowati, 2013). Remunerasi pada instansi pemerintah merupakan salah satu konsekuensi dari upaya reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi juga merupakan salah satu cara untuk dapat membangun kepercayaan rakyat. Selain itu reformasi birokrasi dapat mendorong adanya percepatan perubahan perbaikan kinerja aparatur pemerintah (Listiani dan Susilowati, 2013). Menurut Sitinjak (2016) kebijakan remunerasi pemerintah merupakan upaya meningkatkan kesejahteraan dan kinerja aparatur. Dengan melalui remunerasi, manajer akan semakin termotivasi dalam melaksanakan tugasnya secara profesional sehingga akan meningkatkan kinerja manajerial.

Peningkatan kinerja bagi manajer tidak terlepas dari rangsangan baik yang bersifat internal yaitu motivasi dari manajer itu sendiri atau dari external berupa pemberian remunerasi. Dalam hal ini baik secara langsung maupun tidak langsung remunerasi merupakan salah satu pendorong semangat kerja dan produktifitas kerja manajer, dengan memanfaatkan dan menggunakan serta memaksimalkan sumber daya yang dimiliki diharapkan dapat tercapainya kinerja yang optimal. Remunerasi diharapkan mampu memberikan dorongan dan motivasi kerja terhadap para manajer untuk tetap bekerja dengan giat sehingga memberikan pelayanan yang efektif dan efisien.

Di samping memotivasi, peranan remunerasi sangat penting dalam rangka menciptakan kinerja yang tinggi. Hal ini disebabkan karena setiap manajer mempunyai kebutuhan-kebutuhan dan harapan yang berbeda-beda.

Berdasarkan beberapa penelitian, kinerja manajerial pada sektor publik juga dipengaruhi oleh sistem remunerasi. Penelitian tentang sistem remunerasi terhadap kinerja aparat pemerintah pernah dilakukan oleh Gustika (2013), Sitinjak (2016) dan Widyastuti (2013), menemukan bahwa sistem remunerasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Suprianto (2013) dan Sangadji (2015) menemukan bahwa sistem remunerasi tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah. Dari perbedaan hasil penelitian tersebut, setelah dikaji lebih lanjut bahwa sistem remunerasi didalam organisasi tersebut belum berjalan secara efektif sehingga tidak mampu memberikan kontribusi terhadap upaya peningkatan kinerja. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Sangadji (2015) bahwa program remunerasi belum dapat meningkatkan kinerja manajer di Unit Sekertariat Daerah Provinsi Maluku Utara disebabkan karena program tersebut belum berjalan dan terimplementasi dengan baik. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan dapat diketahui bahwa, sistem remunerasi yang diterapkan secara efektif dapat meningkatkan kinerja manajerial di dalam organisasi. Adanya ketidakkonsistenan hasil pengujian terhadap hubungan antara partisipasi anggaran, sistem remunerasi dan kinerja manajerial tersebut maka perlu dilakukan kajian ulang dengan menghadirkan variabel antara yaitu motivasi.

Motivasi diharapkan mampu menjadi variabel mediasi antara partisipasi penyusunan anggaran,

Robbins dan Judge (2015) motivasi adalah proses manajemen yang mempengaruhi tingkah laku manusia untuk melakukan sesuatu berdasarkan pengetahuan yang dimilikinya. Hal ini senada dengan teori penentuan tujuan. Teori ini berasumsi bahwa manajer akan bertindak sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Partisipasi anggaran dan sistem remunerasi diharapkan dapat meningkatkan motivasi, sehingga kinerja pun menjadi lebih baik.

Penelitian tentang motivasi terhadap kinerja manajerial sebagai variabel *intervening* pernah dilakukan oleh Sitinjak (2016) dan Dwiputri (2014). Menemukan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara partisipasi anggaran, sistem remunerasi dan kinerja manajerial melalui motivasi sebagai variabel *intervening*. Sesuai dengan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka judul dari penelitian ini adalah **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Dan Sistem Remunerasi Terhadap Kinerja Manajerial Melalui Motivasi Sebagai Variabel *Intervening*”** ingin diteliti kembali.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan penjelasan tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial ?

2. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap motivasi ?
3. Apakah Motivasi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial ?
4. Apakah motivasi merupakan variabel intervening dalam hubungan antara partisipasi anggaran dan kinerja manajerial ?
5. Apakah sistem remunerasi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial?
6. Apakah sistem remunerasi berpengaruh positif terhadap motivasi ?
7. Apakah motivasi merupakan variabel intervening dalam hubungan antara sistem remunerasi dan kinerja manajerial ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah penelitian. Maka tujuan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh sistem remunerasi terhadap kinerja manajerial.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh motivasi terhadap kinerja manajerial.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah :

##### 1. Manfaat secara teoritis

###### a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan memperluas pengetahuan serta wawasan mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja manajerial khususnya partisipasi penyusunan anggaran, sistem remunerasi dan motivasi sebagai variabel *intervening*.

###### b. Bagi Perguruan Tinggi

Penelitian ini diyakini dapat memberikan kontribusi pada pengembangan literatur kepustakaan tentang akuntansi sektor publik. Selanjutnya, penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai acuan dalam penelitian lainnya terkait dengan kinerja manajerial.

###### c. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan serta menyediakan informasi terkait partisipasi anggaran, sistem remunerasi dan motivasi dalam hubungannya untuk meningkatkan kinerja manajerial khususnya pada organisasi sektor publik.

##### 2. Manfaat secara praktis

###### a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini di yakini dapat memberikan kontribusi praktis sebagai upaya meningkatkan kinerja manajerial di Pemerintah Daerah Istimewa

Yogyakarta. Penelitian ini dapat menjadi acuan dalam memotivasi dan mengevaluasi kinerja manajerial di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga laporan kinerja yang dihasilkan menjadi transparan dan akuntabel. Adanya kinerja manajerial yang tinggi diharapkan dapat meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.