

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah dimulai ketika disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999” tentang Pemerintah Daerah kemudian untuk mempermudah kinerja Pemerintah Daerah disahkan pula Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Seiring dengan berjalannya waktu kedua Undang-Undang tersebut dirasa sudah tidak mampu untuk mengimbangi perkembangan politik dan ekonomi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu kedua Undang-Undang tersebut digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan juga Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Setiyawan & Safri, 2016). Dengan disahkannya kedua Undang-Undang tersebut akuntabilitas dan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah berubah dari pertanggungjawaban vertikal dari Daerah ke Pemerintah Pusat menjadi pertanggungjawaban horizontal yaitu dari Pemerintah Daerah melalui DPRD ke masyarakat (Vestian, 2011).

Pemberian kewenangan kepada kabupaten dan kota melalui otonomi daerah diharapkan dapat menjadikan pemerintah daerah lebih responsif terhadap permasalahan yang ada sehingga program-program pembangunan yang

digunakan sebagai sarana pemenuhan kebutuhan masyarakat dapat berjalan secara efektif. Dalam perkembangannya pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Berubahnya pusat pertanggungjawaban vertikal dari Daerah ke Pemerintah Pusat menjadi pertanggungjawaban horizontal yaitu dari Pemerintah Daerah melalui DPRD ke masyarakat justru mempermudah para pejabat menyalahgunakan jabatannya. Pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran, menciptakan dominasi kekuasaan elit lokal yang dekat dan memiliki akses terhadap sumber-sumber daerah yang rawan korupsi dan penyelewengan kekuasaan (Bangun, 2009). Tujuan awal otonomi daerah adalah untuk mencapai reformasi anggaran yaitu penyusunan anggaran yang mengedepankan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran serta dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*).

Kinerja manajerial pada era otonomi daerah masih belum terlaksana dengan baik. Kualitas pelayanan yang diterima oleh masyarakat juga tidak mengalami peningkatan, pengelolaan keuangan di daerah yang masih sangat rendah berpengaruh terhadap kinerja manajerial di satuan kerja perangkat daerah. Tekanan dari masyarakat juga semakin tinggi agar pemerintah daerah meningkatkan kinerja dan akuntabilitas demi terwujudnya *good governance*. Hal tersebut tentu membuat pemerintah daerah segera membenahi diri untuk menjawab keinginan dari masyarakat sebagai *stakeholder* yaitu dengan memperbaiki kualitas pelayanan. Terdapat beberapa faktor yang diduga

menyebabkan kinerja manajerial pada pemerintah daerah rendah, salah satunya adalah ketidakmampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah (Bangun, 2009).

Ketidakmampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah mengakibatkan banyak penyelewengan dana dan korupsi. Korupsi pada era otonomi daerah adalah korupsi yang sudah tersistematis pejabat legislatif yang seharusnya mengawasi kinerja justru bersama-sama eksekutif melakukan korupsi secara legal. Seperti halnya kasus korupsi yang terjadi di Pemerintah Kabupaten/Kota Kebumen yang menyangkut pejabat dari pusat yaitu pimpinan DPR hingga tingkat daerah mencakup kepala daerah dan anggota DPRD. Maka dari itu perlu adanya kejelasan sasaran anggaran dan juga partisipasi publik dalam proses penyusunan anggaran (www.kompas.com).

Penganggaran sektor publik menjadi penting karena merupakan salah satu instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik selain itu anggaran juga berdampak pada kinerja pemerintahan yang berfungsi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Pada sektor publik pendanaan diperoleh dari pajak dan retribusi, perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan (Apriyani, 2015). Anggaran merupakan dokumen atau kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang. Selanjutnya DPRD akan menjadi pengawas terhadap kinerja yang akan dijalankan oleh

pemerintah. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency teori* dimana pemerintah berperan sebagai *agent* dan DPRD berperan sebagai *principal*.

Anggaran digunakan untuk menghindari adanya kelebihan keluaran (*overspending*), kekurangan pengeluaran (*underspending*) dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian di bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Maka dari itu, anggaran harus bisa menjadi tolak ukur untuk mencapai kinerja instansi pemerintah daerah sesuai dengan yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah dapat menggambarkan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah daerah. Akuntabilitas dilakukan agar terciptanya pemerintah yang baik dan juga menunjukkan sikap tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat.

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai sebuah konsep yang menjelaskan tentang perwujudan pertanggungjawaban keberhasilan dan kegagalan dari sebuah misi organisasi yang dilaksanakan (Pratolo, 2003) atau dapat dikatakan bahwasanya akuntabilitas merupakan proses pemberian informasi dan pengungkapan atas segala aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah yang telah dijalankan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan informasi dan pengungkapan tersebut baik pemerintah pusat dan daerah harus mau dan mampu memberikan informasi atas segala aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Menghadapi akuntabilitas tersebut mewajibkan pemerintah untuk menyusun anggaran. Tercapainya sasaran anggaran akan menentukan kualitas dari instansi

pemerintah daerah. Akuntabilitas anggaran meliputi penyusunan anggaran, ratifikasi anggaran, pelaksanaan anggaran pelaporan anggaran dan evaluasi anggaran.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu bentuk dokumen perencanaan pembangunan suatu daerah. Secara umum APBD memberi gambaran tentang alokasi sumber daya milik publik ke berbagai jenis prasarana, barang dan pelayanan publik. Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan Belanja (APBD) yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (Unit Kerja). Kemudian rencana anggaran milik unit kerja tersebut disebut sebagai Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK).

Setelah satu dekade penerapan UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 pemerintah daerah dianggap masih belum mampu untuk mengelola asetnya sendiri dengan baik dan benar. Lemahnya perencanaan, pemrograman, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban mengakibatkan munculnya indikasi korupsi, pemborosan, salah alokasi serta banyaknya berbagai macam pungutan yang justru mereduksi upaya pertumbuhan perekonomian daerah (www.seknasfitra.org). Salah satu yang sudah menjadi

kebiasaan dan sulit untuk diidentifikasi dini adalah korupsi. Korupsi bukan saja terjadi pada saat pelaksanaan, namun juga dalam proses perencanaan.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Satuan Perangkat Kerja Dengan Komitmen Organisasi dan Ketidakpastian Lingkungan Sebagai Variabel Pemoderasi”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Nuraini dkk (2012), dimana peneliti mengambil beberapa variabel dari penelitian sebelumnya yaitu kinerja manajerial, partisipasi anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan dan menambah variabel kejelasan sasaran anggaran alasan penambahan variabel tersebut adalah karena masih terdapat pemerintah daerah yang pengelolaan keuangannya masih sangat rendah sehingga berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Atas dasar latar belakang tersebut dan beberapa hasil penelitian terdahulu, maka masalah yang hendak dijawab melalui penelitian ini adalah :

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?
2. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?

3. Apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?
4. Apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?
5. Apakah ketidakpastian lingkungan memoderasi pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?
6. Apakah ketidakpastian lingkungan memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji secara empiris apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dalam proses penyusunan anggaran sehingga meningkatkan kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ?
2. Untuk menguji secara empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif dalam proses penyusunan anggaran sehingga meningkatkan kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)
3. Untuk menguji secara empiris apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

4. Untuk menguji secara empiris apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)
5. Untuk menguji secara empiris apakah ketidakpastian lingkungan memoderasi pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)
6. Untuk menguji secara empiris apakah ketidakpastian lingkungan amemoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat dibidang teoritis
 - a. Sebagai sarana pengembangan teori dan pengetahuan dibidang Akuntansi sektor publik khususnya dalam penyusunan anggaran pada Pemerintah Daerah
2. Manfaat dibidang praktis :
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah bahwasanya kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi anggaran merupakan elemen penting dalam proses penyusunan anggaran.
 - b. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah sehingga tidak ada penyelewengan anggaran maupun korupsi karena tidak memiliki sasaran anggaran yang jelas dan kurangnya partisipasi dalam penyusunan anggaran.