

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Reformasi di Indonesia dari Zaman orde baru telah mendorong terciptanya sistem politik yang lebih fleksibel dengan kelembagaan yang mendukung serta adanya sikap keterbukaan dari lembaga itu sendiri. Pemerintah sebagai otoritas eksekutif yang mengelola negara juga dituntut untuk melakukan perubahan-perubahan dalam manajemen pemerintahannya , baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Perubahan-perubahan tersebut tercermin dengan diterbitkannya beberapa undang-undang serta peraturan-peraturan pemerintah yang antara lain Undang-undang (UU) No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, UU No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Dengan diterbitkannya undang-undang dan instruksi presiden tersebut telah merubah akuntabilitas pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta diharapkan juga dapat meningkatkan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik, bertanggung jawab sehingga terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah .

Yenny Sucipto (2012) mengatakan dengan dikeluarkannya kebijakan dan Undang-undang tersebut, setelah satu dekade, fakta di lapangan menunjukkan bahwa otonomi daerah belum optimal. Dalam otonomi daerah, rendahnya kemampuan mengelola keuangan dan aset menjadi pekerjaan rumah sejumlah pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. 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.

Menurut Cindy Ekaputri (2015), mengatakan bahwa pada masa sekarang, penyelewangan terhadap anggaran ataupun praktik korupsi bukan saja terjadi pada saat pelaksanaan, namun sudah dimulai sejak dalam proses perencanaan, bahkan pada tahap ini bisa dibilang lebih kentel. Dalam proses perencanaan anggaran terdapat 5 aspek yang mewarnai, yaitu *top down*, *bottom up*, partisipasi penyusunan anggaran, teknokrasi, dan politik. Proses *top down*, anggaran yang digelontorkan dari pusat ke daerah sudah diatur (*given*) sedangkan *bottom up*, sejauh ini belum maksimal, karena proses partisipasi penyusunan anggaran dalam perencanaan yang dilakukan bukanlah proses negosiasi, namun hanya sosialisasi dan penyampaian informasi publik.

Permasalahan-permasalahan lain yang terjadi di lingkup pemerintahan saat ini yang terkait dengan akuntabilitas kinerja di Indonesia yaitu seperti kinerja pegawai negeri sipil atau PNS sedang mendapat sorotan karena tingginya biaya

negara tidak digunakan dengan baik. Hal ini disampaikan langsung oleh mantan Ketua DPR RI, Marzuki Alie yang ingin memangkas jumlah PNS di lingkungan gedung MPR DPR karena tidak efektif. (Marzuki Alie, 2013)

Penerapan akuntansi yang baik oleh instansi pemerintah dan pengawasan yang optimal terhadap kualitas laporan keuangan instansi pemerintah diharapkan akan dapat memperbaiki akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sehingga kinerja penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah dapat optimal. Perbaikan kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah diharapkan akan berimplikasi pada minimalnya praktik korupsi sehingga diharapkan *good governance* dapat diwujudkan oleh Pemerintah Indonesia baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. (Urip Santoso, 2008)

Sebuah Fenomena besar yang terkait dalam organisasi sektor publik adalah permasalahan pengadaan barang dan jasa dan infrastruktur. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) tidak segan-segan menyatakan, kasus korupsi yang paling banyak dilakukan pejabat pemerintah umumnya adalah dalam proyek pengadaan barang dan jasa. Pada periode 2004- 2010, 44% kasus korupsi yang ditangani KPK merupakan kasus pengadaan barang dan jasa. Direktur Pengembangan Sistem Pengadaan Secara Elektronik, Tatang Rustandar Wiraatmaja (2013) mengatakan bahwa besarnya alokasi anggaran pengadaan barang dan jasa telah membutuhkan mata pejabat pemerintahan dan oknum PNS.

Alokasi anggaran untuk pengadaan barang bisa mencapai 30% dari total keseluruhan dana APBN.

Berdasarkan Laporan Tahunan 2010 KPK tercatat sejak 2004 terdapat 86 kasus korupsi pengadaan barang dan jasa. Beberapa modus yang marak seperti kasus *mark up*, penunjukan secara langsung pemenang tender, pengadaan proyek yang tidak sungguh-sungguh dibutuhkan, kualitas pekerjaan lebih rendah dari ketentuan dalam spesifikasi teknis, pemberian suap, dan pemalsuan. (Danar Supriadi, 2011)

Menurut hasil penelitian yang telah dilakukan oleh FITRA (Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran) tahun 2012, kejahatan korupsi APBD paling banyak terjadi pada sektor infrastruktur, karena dari persentase alokasi anggaran, sektor inilah yang paling besar. Modus yang sering digunakan adalah *mark up*, *mark down*, laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan penggelapan. *Mark up* dilakukan pada pembiayaan atau pengeluaran anggaran dengan menaikkan jumlah pengeluaran yg seharusnya, untuk kepentingan pribadi, sehingga negara dirugikan. Sedangkan modus *mark down* dilakukan pada pengelolaan pendapatan daerah. Misalnya, potensi pendapatan yang ada sebenarnya besar, namun dalam perencanaan pendapatan dilakukan penurunan nilai potensi yang ada.

Meskipun anggaran ini merupakan suatu hal yang menjadi sangat sensitif dan rentan terhadap penyelewengan, akan tetapi pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, memang tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini

sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002) yang mengatakan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Erhmann dan Abdul (2005) menyatakan sebuah organisasi membutuhkan anggaran untuk menerjemahkan keseluruhan strategi ke dalam rencana dan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Ovieliana (2007) menyatakan fungsi anggaran selain sebagai alat pengendalian, juga sebagai alat untuk mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, memotivasi, dan mengevaluasi kinerja. Anggaran sebagai alat evaluasi kinerja dimana anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Mardiasmo (2002) menyatakan anggaran adalah sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat

pengendalian. Anggaran sebagai alat pengendalian dapat dilakukan melalui empat cara, diantaranya yaitu membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan dan menghitung selisih antara rencana anggaran dengan realisasinya. Ketika realisasinya berbeda secara signifikan dari rencana maka terjadi selisih sehingga tindakan tertentu harus diambil untuk melakukan revisi yang perlu terhadap rencana. Selisih besaran antara realisasi dengan anggaran yang ditetapkan ini menjadi perhatian utama karena besaran angka tersebut secara tidak langsung mengungkapkan kapasitas pegawai dalam penyusunan anggaran

Erhmann dan Abdul (2005) mengatakan terdapat beberapa sistem penganggaran, yaitu partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran. Dalam proses penganggaran pemerintah daerah menggunakan pendekatan kinerja, yang mana merupakan suatu sistem yang mencakup seluruh kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Darman dan Ardiyanti (2015) mengatakan kejelasan sasaran anggaran termasuk dalam salah satu karakteristik tujuan anggaran yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan yang dinilai melalui ketepatan anggaran. kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh instansi pemerintah.

Menurut James dan Lyman (1982), kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan. Hal ini dikarenakan dengan mengetahui sasaran anggaran yang jelas, pelaksana anggaran akan lebih termotivasi dalam meningkatkan kinerja serta akan mempermudah para pelaksana anggaran untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini akan menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan.

Killian dan James (2010) mengatakan bahwa pengertian tentang partisipasi anggaran dapat dilihat dari dua perspektif yaitu perspektif psikologis dan kognitif. Pertama, karena identifikasi dan keterlibatan partisipasi anggaran dengan tujuan anggaran, partisipasi adalah terkait dengan kinerja dan akibatnya menyebabkan meningkatkan motivasi dan komitmen terhadap kinerja dan anggaran. Kedua sebagai suatu hasil yang berdampak pada peningkatan arus informasi antara atasan dan bawahan sehingga partisipasi anggaran menyebabkan keputusan yang lebih berkualitas. Dilihat dari kedua perspektif diatas, partisipasi anggaran mengarah kepada motivasi yang tinggi, komitmen tinggi, keputusan yang berkualitas tinggi, dan kinerja yang lebih meningkat lagi.

Menurut Ida dan Radiah (2012), dalam proses penganggaran partisipatif, baik atasan ataupun bawahan sama-sama ikut terlibat. Pendekatan *bottom-up* adalah partisipatif karena melibatkan karyawan tingkat bawah. Manajer tingkat atas dapat memulai proses anggaran dan memberikan pedoman umum tetapi manajer tingkat bawah yang mengembangkan anggaran tersebut untuk unit kerja mereka sendiri. Manajer tingkat bawah biasanya terdiri dari perwakilan masing-masing unit atau segmen yang mampu memberikan informasi penting tentang kegiatan atau operasi segmen mereka. Alokasi sumber daya akhir berdasarkan masukan mereka dan oleh karena itu sangat penting bahwa mereka terlibat selama proses penyusunan anggaran.

Menurut Natalia (2010), kinerja manajerial adalah kinerja para individu anggota organisasi dalam kegiatan manajerial, antara lain perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan, pengaturan staf, negoisasi, perwakilan dan kinerja secara keseluruhan. Kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintah dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan masyarakat di daerah, oleh karena itu kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah (SKPD) diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan pertanggungjawaban kinerja manajerial pemerintah daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik.

Partisipasi dan kejelasan sasaran anggaran merupakan dua hal yang penting dalam proses penyusunan anggaran. Sehingga secara tidak langsung dapat memberikan dampak positif dalam proses peningkatan kinerja manajerial organisasi. Hal ini juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Cecilia (2014) yang telah menguji pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, dan sistem pengendalian internal terhadap kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pada pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya hubungan positif signifikan antara partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap peningkatan kinerja manajerial. Hasan *et al.* (2015) menguji tentang hubungan partisipasi anggaran dan kinerja manajerial pada perusahaan listrik regional Teheran. Hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan positif signifikan. Penelitian yang dilakukan Matthew (2014) tentang pengaruh partisipasi anggaran dan kinerja manajerial di Perusahaan produk makanan di Nigeria juga menemukan hasil penelitian berpengaruh positif.

Akan tetapi, Mahmoud *et al.* (2011) menemukan hasil yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya diatas. Mahmoud *et al.* (2011) menguji tentang pengaruh kinerja manajer dan departemen pada karakteristik anggaran: bukti empiris pada Universitas Jordania. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ada berpengaruh signifikan antara kinerja manajer dan departemen dengan karakteristik anggaran. Penelitian yang dilakukan Zubir (2014) yang menguji tentang hubungan antara partisipasi anggaran terhadap perilaku kinerja manajerial aparat pemerintah

studi empiris pada Pemerintah Daerah di Indonesia juga menemukan hasil penelitian tidak ada pengaruh yang signifikan. Sehingga, Hal ini memungkinkan adanya variabel lain yang mempengaruhi hubungan partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial. Riyanto (2003) mengatakan kemungkinan belum adanya kesatuan hasil penelitian tentang anggaran dan implikasinya, disebabkan adanya faktor-faktor tertentu (*situationl factors*) atau yang lebih dikenal dengan istilah variabel kontijensi (*contingency variables*). Pendekatan tersebut memungkinkan adanya variabel lain yang bertindak sebagai variabel intervening atau variabel moderating.

Oleh sebab itu dalam penelitian ini, peneliti menggunakan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi. Hal ini dikarenakan penelitian-penelitian mengenai hubungan kejelasan anggaran dan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dengan variabel komitmen organisasi masih belum menunjukkan hasil yang konsisten serta masih terbilang jarang atau belum ada penelitian seperti ini untuk beberapa daerah di Indonesia.

Penelitian ini merupakan replikasi dari Vonny Nofisa Amril (2009) tentang Pengaruh akuntabilitas publik, Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kabupaten Sijunjung). Perbedaan dari penelitian sebelumnya adalah dengan mengurangi variabel independen akuntabilitas publik dan menambahkan variabel pemoderasi dengan komitmen organisasi dari penelitian

Wangi Wiratmi *et. al.* (2014) tentang pengaruh budgetary goal characteristic terhadap kinerja manajerial dengan budaya paternalistic dan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi (studi empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten Badung) serta perbedaan tempat penelitian atau studi empiris dari penelitian ini.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut , peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ulang terhadap masalah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial , dikarenakan hasil penelitian-penelitian sebelumnya belum ada yang menunjukkan hasil yang konsisten sehingga peneliti menggunakan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi. Oleh karena itu, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul **PENGARUH KEJELASAN ANGGARAN DAN PARTISIPASI ANGGARAN TERHADAP KINERJA MANAJERIAL SKPD DENGAN KOMITMEN ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI** (*Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kota Ternate*).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti diantaranya:

1. Apakah Kejelasan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD di Kota Ternate ?
2. Apakah Partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD di Kota Ternate ?

3. Apakah Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD di Kota Ternate dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi ?
4. Apakah Partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD di Kota Ternate dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD di Pemerintah Kota Ternate.
2. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD di Pemerintah Kota Ternate.
3. Untuk mengetahui pengaruh Kejelasan anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD di Kota Ternate dengan Komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.
4. Untuk mengetahui pengaruh Partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD di Kota Ternate dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.

D. MANFAAT PENELITIAN.

Dari hasil penelitian yang akan dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak , antara lain :

1. Secara Teoritis

- a. Dapat memberikan pengetahuan dan kontribusi pada pengembangan teori maupun konsep, terutama yang berkaitan dengan kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, kinerja manajerial SKPD, dan komitmen organisasi.
- b. Dapat dijadikan sebagai petunjuk untuk penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial pemerintah daerah.

2. Secara Praktik

- a. Dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah dalam proses penyusunan anggaran yang efektif sebagai alat bantu aparat pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja.
- b. Dapat menjadi bahan pertimbangan dalam proses penyusunan anggaran pemerintah daerah.