

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam waktu singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Perhatian terhadap praktik akuntansi sektor publik dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara dan berbagai organisasi publik lainnya. Perkembangan yang pesat tersebut ditandai dengan diterapkannya otonomi daerah, dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerahnya sendiri. Reformasi sektor publik tersebut menimbulkan tuntutan dari masyarakat agar demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia, tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal yang penting dalam pengelolaan pemerintahan agar pemerintah dapat menyelenggarakan suatu pemerintah yang baik serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) telah menjadi fokus perhatian masyarakat ini, karena sering memonitor setiap perencanaan pemerintah dalam satu periode. Masyarakat mulai memperhatikan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah. Untuk itu aparatur pemerintah daerah harus dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dan memiliki profesionalisme yang tinggi, produktif dan transparan. Dengan demikian semua pegawai dan pimpinan yang ada pada lembaga pemerintahan harus memiliki kinerja yang tinggi dalam memberikan pelayanan masyarakat.

Salah satu pengukuran kinerja sektor publik adalah akuntabilitas kinerja, maka dilaksanakan kewajiban pertanggungjawaban yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan atas tugas dan fungsi pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah serta tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk penetapan anggaran. Keberhasilan proses penyusunan anggaran salah satunya dapat dipengaruhi oleh sikap dan perilaku pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran.

Di wilayah regional III Indonesia terdapat 156 pemerintah kabupaten/kota yang dievaluasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi. Berdasarkan penilaian Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah di wilayah tersebut tidak ada satu pun yang mendapat predikasi A atau memiliki kinerja terbaik. Terdapat 9 pemerintah kabupaten/kota berprediksi B, sementara 76 pemerintah kabupaten dan kota lainnya masih mendapat predikat C, 57 pemerintah kabupaten/kota mendapatkan predikat CC, bahkan 10 pemerintah kabupaten dan kota mendapatkan predikat D. Predikat terakhir mencerminkan laporan akuntabilitas kinerja yang buruk. Predikat tertinggi untuk akuntabilitas kinerja pemerintahan di wilayah regional III itu adalah BB. Predikat itu, berhasil diraih Kabupaten Sleman ([www.korpri.id](http://www.korpri.id), 2017).

Dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan adanya desentralisasi pengelolaan pemerintah daerah dan tuntutan masyarakat akan

transparansi dan akuntabilitas, memaksa pemerintah baik pusat dan daerah untuk menciptakan sistem keuangan yang lebih transparansi dan akuntabel.

Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah untuk mengukur perkembangan dari penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Laporan tersebut berisi hal-hal yang sudah dicapai atau belum dicapai selama satu tahun anggaran dan akan menjadi bahan evaluasi kinerja bagi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Untuk melihat prestasi kerja atau kinerja pemerintah di perlukan indikator kinerja yang salah satunya adalah kinerja manajerial aparat pemerintah. Dari penilaian kinerja tidak dilihat dari berdasarkan *profit* yang diperoleh karena pemerintah tidak organisasi pencari laba semata seperti perusahaan. Pemerintah daerah Kabupaten Sleman dibutuhkan kinerja manajerial yang sangat besar demi tercapainya tujuan dari organisasi. Kinerja manajerial dapat dijelaskan sebagai eksistensi kerja manajer (pimpinan) dalam menyelesaikan pekerjaan dengan seefektif mungkin (Soobaroyen dan Poorundersing, 2008). Banyak hal yang dilakukan aparat pemerintahan dalam menunjang kinerja pada partisipasi penyusunan anggaran, salah satunya adalah menentukan indikator tentang arah kebutuhan yang akan di gunakan di masa yang akan datang, hal ini sangat tidak mudah karena untuk mengestimasi kebutuhan yang akan datang sangat sulit tetapi aparat pemerintah dituntut akan hal tersebut bagaimana memenuhi kebutuhan di tahun yang akan datang dengan penyusunan anggaran dengan memacu anggaran sebelumnya.

Dari sisi pelaksanaan dan penyerapan anggaran juga merupakan hal yang sangat penting dalam hal penilaian kinerja manajerial. Penyerapan anggaran merupakan tingkat pencapaian atau realisasi anggaran dari target yang telah ditentukan. Pencapaian tersebut tidak hanya pada tingkat pencapaian 100%, tetapi pada porsi yang proposional. Dalam hal menggunakan anggaran yang proposional ini diperlukan perencanaan, pengkoordinasian, investigasi, pemngawasan, evaluasi, pengaturan staf, negosiasi dan perwakilan dari setiap sub bagian sampai pada tingkat bidang atau bagian.

Anggaran merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara efektif dan efisien. Anggaran pemerintah diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Salah satu metode yang dapat digunakan dalam penyusunan anggaran dan dapat meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat adalah anggaran partisipatif. Keterlibatan langsung masyarakat dalam proses anggaran sangat menentukan kinerja pemerintah dan apabila proses penyusunan anggaran partisipatif ini berjalan dengan buruk, misal terjadi partisipasi semu dimana bawahan menciptakan senjangan anggaran karena dipengaruhi oleh keinginan dan kepentingan pribadi sehingga akan memudahkan pencapaian target anggaran, terutama jika penilaian prestasi manajer ditentukan berdasarkan pencapaian anggaran, hal tersebut akan menurunkan kinerja Pemerintah Daerah.

Partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah. Partisipasi dalam menyusun anggaran merupakan



bagian dari proses penganggaran dengan pendekatan *bottom up*, dimana aliran data anggaran dalam suatu sistem partisipatif berawal dari tingkat tanggungjawab yang lebih rendah kepada tingkat tanggungjawab yang lebih tinggi. Dalam proses ini dikenal adanya partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran menurut Hansen (2013) adalah pendekatan penganggaran yang memungkinkan para manajer yang akan bertanggungjawab atas kinerja anggaran, untuk berpartisipasi dalam pengembangan anggaran, partisipasi anggaran mengkomunikasikan rasa tanggungjawab kepada para manajer tingkat bawah dan mendorong kreativitas. Anggaran dibuat oleh Kepala Daerah melalui usulan-usulan dari unit-unit kerja. Dengan adanya proses *bottom up* maka partisipasi penyusunan terlaksana dengan baik dikarenakan penyusunan sesuai dengan kebutuhan masing-masing sub bagian instansi sehingga tercapai kesepakatan antara pemegang kuasa anggaran dengan pelaksana anggaran, olehnya pelaksanaan kegiatan yang akan datang berjalan dengan baik. Proses penganggaran seperti ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah.

Manajerial tidak dapat mengendalikan semua kegiatan bawahannya secara langsung satu persatu, oleh karena itu untuk menilai kinerja para kepala dinas dan kepala bagian digunakan akuntansi pertanggungjawaban. Tujuan penggunaan akuntansi pertanggungjawaban adalah untuk mengetahui apakah ada penyimpanan biaya dari yang telah dianggarkan, serta menilai tanggung jawab dan mengukur prestasi karyawan secara objektif atas tugas yang di delegasikan kepadanya. Wewenang yang di delegasikan kepada kepala divisi tersebut menuntut mereka untuk dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang yang sebaik-

baiknya kepada pemimpin pusat agar dapat diminta pertanggungjawaban, kepala bagian harus mengetahui dengan jelas wewenang apa yang didelegasikan kepada bawahannya. Untuk dapat dimintai pertanggungjawaban kepala dinas dan kepala bagian harus mengetahui standar yang ditetapkan, mengetahui pencapaian yang telah didapat dengan perbandingan antara realisasi dan anggarannya, dan belum optimalnya pembinaan kepegawaian *punishment* dan *reward*. Untuk mendukung pengaruh antara partisipasi anggaran, akuntansi pertanggungjawaban dengan kinerja manajerial, diperlukan pendekatan kontijensi dengan mengevaluasi faktor-faktor yang menyebabkan partisipasi penganggaran menjadi lebih efektif. Faktor yang ditambahkan dalam penelitian ini adalah komitmen organisasi.

Anggaran partisipatif merupakan pendekatan manajerial yang umumnya dinilai dapat meningkatkan efektivitas organisasional melalui peningkatan kinerja setiap anggota organisasi secara individual atau kinerja manajerial. Masalah-masalah yang berhubungan dengan hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial merupakan masalah yang banyak diperdebatkan, bukti-bukti empiris yang memberikan hasil yang berbeda dan tidak konsisten. Dalam beberapa penelitian pada organisasi pemerintah menunjukkan hasil penelitian terhadap pengaruh positif dan signifikan mengenai Kinerja Manajerial.

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan kinerja manajerial antara lain peneliti Hidayah dan Fauziah (2010) menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial. Peneliti Honoum (2019) menyatakan bahwa akuntansi pertanggungjawaban berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial.

Penelitian ini dilakukan karena adanya riset gap pada penelitian terdahulu. Penelitian Hidayah dan Fauziah (2010); Putri (2013); Saraswati (2015); dan Asrini (2017) menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Sementara hasil penelitian Pandapotan dkk (2018); Yuliasuti (2016); dan Zitman dan Rusli (2014) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Penelitian Honoum (2019); Pandapotan dkk (2018); dan Yuliasuty (2016) menyatakan bahwa akuntansi pertanggungjawaban berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Penelitian Hidayah dan Fauziah (2010) menunjukkan adanya komitmen organisasi sebagai variabel moderating memperlemah hubungan variabel partisipasi anggaran dan kinerja manajerial. Sedangkan penelitian Agnessia (2015) komitmen organisasi sebagai komitmen organisasi memperkuat atau memoderasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah di kota Palu.

Penelitian ini merupakan pengembangan atas penelitian-penelitian sebelumnya. Perbedaan utama penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penggabungan dari variabel eksogennya, yaitu partisipasi anggaran dan akuntansi pertanggungjawaban. Dalam penelitian Hidayah dan Fauziyah (2010) hanya menguji pengaruh hubungan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating, sedangkan Hanoum (2019) hanya menguji akuntansi pertanggungjawaban terhadap kinerja manajerial. Sedangkan dalam penelitian ini selain menguji dari variabel eksogen partisipasi anggaran akan ditambahkan variabel akuntansi pertanggungjawaban dengan menambahkan variabel moderating yaitu komitmen organisasi, yang merupakan

faktor yang harus dimiliki seorang manajer. Penelitian ini dilakukan karena ada fenomena di lapangan yang menunjukkan masih terjadi kasus yang menyebabkan kesalahan dalam pencatatan ataupun partisipasi dalam penyusunan anggaran dalam sektor publik. Sebagai contoh, kasus dugaan korupsi pengadaan bantuan bibit bawang merah di Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Brebes tahun 2016 lalu senilai Rp. 5.489 miliar yang dilakukan oleh Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Brebes, Jawa Tengah (Detik.com). Dan di salah satu dinas pemerintah Kabupaten Sleman adanya laporan realisasi anggaran yang tingkat pencapaian dan penyerapan anggaran yang tidak proposional. Dari jumlah anggaran pendapatan tingkat pencapaian semester I mencapai 46,31% dari jumlah anggaran selama setahun, yang seharusnya tingkat pencapaian di atas 50%. Sedangkan dari sisi belanja terjadi penyerapan yang tidak proposional dengan rata-rata 31,57% yang seharusnya mencapai 50%

Peneliti ingin mengetahui apakah di SKPD Kabupaten Sleman masih ada fenomena di lapangan seperti tersebut dan ingin mengetahui kinerja manajerialnya di Pemerintah Kabupaten Sleman. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Kabupaten Sleman menyatakan bahwa pencapaian kinerja Pemerintah Kabupaten Sleman diukur dengan pencapaian tujuan strategis dan sasaran strategis, yang mangacu pada indikator kinerja Pemerintah Kabupaten Sleman. Pada tahun ke tahun (2012-2019) akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Kabupaten Sleman selalu mengalami kenaikan dari yang berpredikat **B** sampai mendapatkan predikat **A**. Dengan digunakannya SKPD Kabupaten Sleman diharapkan dapat menjadi rujukan dalam upaya meningkatkan kapasitas daerah, baik kelembagaan, sistem



maupun SDM. Selain itu, diharapkan hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai tambahan pengetahuan dengan mengetahui serta mempelajari masalah-masalah yang terkait partisipasi anggaran dan akuntansi pertanggungjawaban dengan kinerja manajerial.

Komitmen Organisasi yang paling sering diartikan sebagai “tingkat di mana seorang pekerja mengidentifikasi sebuah organisasi, tujuan dan harapannya untuk tetap menjadi anggota” (Robbins 2015). Peningkatan komitmen organisasi di dalam suatu perusahaan diharapkan dapat menjadi salah satu upaya meningkatkan kepuasan karyawan dan akan berimplikasi pada kinerja. Pada pemerintah daerah, aparat yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi akan menggunakan informasi yang dimiliki untuk membuat anggaran menjadi relatif lebih tepat. Selain mempengaruhi aparat pemerintah daerah untuk bekerja keras dalam mencapai tujuan yang di tentukan, komitmen yang tinggi juga dapat menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadinya dan berusaha untuk membentuk organisasi yang baik sesuai dengan yang diharapkan. Kejelasan sasaran anggaran akan mempermudah aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran untuk mencapai target-target anggaran yang telah ditetapkan.

Hasil penelitian yang tidak konsisten membuat para peneliti berkesimpulan bahwa ada beberapa variabel yang dapat memoderasi partisipasi anggaran, akuntansi pertanggungjawaban dan kinerja manajerial. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk meneliti tentang Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Akuntansi Pertanggungjawaban Terhadap Kinerja Manajerial dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderasi (Studi Kasus: SKPD Kabupaten Sleman)”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial pada SKPD Kabupaten Sleman?
2. Apakah Akuntansi Pertanggungjawaban berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial pada SKPD Kabupaten Sleman?
3. Apakah Komitmen Organisasi memoderasi hubungan antara Partisipasi Anggaran dengan Kinerja Manajerial SKPD Kabupaten Sleman?
4. Apakah Komitmen Organisasi memoderasi hubungan antara Akuntansi Pertanggungjawaban dengan Kinerja Manajerial SKPD Kabupaten Sleman?

## 1.3 Batasan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka penelitian ini akan dibatasi pada faktor-faktor yang berpengaruh Partisipasi Anggaran dan Akuntansi Pertanggungjawaban terhadap Kinerja Manajerial Pemerintah Daerah seperti Komitmen Organisasi. Penelitian ini lebih terfokus pada sejauh mana pengaruh Partisipasi Anggaran dan Akuntansi Pertanggungjawaban terhadap Kinerja Manajerial yang dimoderasi dengan Komitmen Organisasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. Peneliti hanya meneliti dinas-dinas di kabupaten Sleman.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

Untuk menguji secara empiris

1. Untuk menguji secara empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada SKPD Kabupaten Sleman.
2. Untuk menguji secara empiris apakah akuntansi pertanggungjawaban berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada SKPD Kabupaten Sleman.
3. Untuk menguji secara empiris apakah komitmen organisasi memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial pada SKPD Kabupaten Sleman.
4. Untuk menguji secara empiris apakah komitmen organisasi memoderasi hubungan antara akuntansi pertanggungjawaban dengan kinerja manajerial pada SKPD Kabupaten Sleman.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah kemampuan intelektual, mengembangkan wawasan berfikir, dan memperdalam pengetahuan penulis tentang partisipasi anggaran, akuntansi pertanggungjawaban dan komitmen organisasi terhadap kinerja SKPD di Pemerintah Kabupaten Sleman.

2. Bagi institusi pemerintah daerah, sebagai informasi untuk perbaikan kinerja organisasi di masa yang akan datang.
3. Bagi akademis, hasil penelitian ini bisa dijadikan referensi dan bahan kajian lebih lanjut bagi Lembaga Pendidikan tempat penulis belajar yaitu Universitas Amikom Yogyakarta

