

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kinerja merupakan istilah yang sering dianggap mudah untuk dipahami, namun kenyataannya tidak demikian. Perkembangan manajemen pemerintahan yang memasukkan “kinerja” sebagai indikator penting keberhasilan pemerintah memiliki potensi untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan sekaligus mengambil resiko yang besar, terutama bagi pemerintah di negara-negara sedang berkembang. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005.

Kinerja menjadi gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam strategi perencanaan suatu organisasi. Selain itu kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Kinerja organisasi yang dihasilkan tersebut erat kaitannya dengan kinerja manajerial. Hal ini dikarenakan semakin baiknya kinerja seorang manajer akan berpengaruh dengan semakin baiknya kinerja organisasi tersebut. Kinerja manajerial ini membantu perusahaan untuk mencapai sebuah kinerja organisasi yang baik dengan segala arah dan tindakan yang dilakukan oleh manajer.

Untuk mencapai kinerja manajerial yang baik dibutuhkan sebuah perencanaan yang baik. Perencanaan merupakan tindakan yang dibuat

berdasarkan fakta dan asumsi mengenai gambaran kegiatan yang dilakukan pada waktu yang akan datang dalam mencapai tujuan yang diinginkan (Nafarin, 2004). Dalam suatu perencanaan membuat anggaran merupakan komponen yang penting. Anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang (Munandar, 2001:1). Sebagai alat perencanaan, anggaran merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh para manajer departemen suatu perusahaan dalam melaksanakan serangkaian kegiatan tertentu pada masa yang akan datang.

Penganggaran merupakan suatu proses yang cukup rumit pada organisasi sektor publik, termasuk di antaranya pemerintah daerah. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2005; 61). Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Anggaran memberikan informasi apa yang diharapkan dan kapan harus dilaksanakan, apa yang boleh dibeli dan seberapa banyak yang boleh dibeli.

Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan

yang telah disusun. Anggaran merupakan managerial plan for action untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005.

Pada kondisi saat ini, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah seperti yang disebut di atas didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menyebutkan bahwa dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Berikut disajikan tabel tentang penyerapan anggaran pada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Pasaman Barat :

Tabel 1. Realisasi Anggaran Beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Pasaman Barat pada Tahun 2016 -2018

No	Nama Instansi	Tahun 2016			Tahun 2017			Tahun 2018		
		Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	Bappeda	6.240.989.388	5.306.792.180	85,03	6.840.167.670	5.976.162.621	87,37	7.905.158.526	6.162.059.183	77,95
2	Dinas Pertanian	10.339.785.448	9.572.551.176	92,06	10.394.471.997	7.749.597.912	77,50	10.449.760.580	9.564.648.727	91,53
3	Dinas Pangan	8.493.031.048	7.978.083.172	93,94	12.237.118.100	11.499.572.838	93,97	10.816.871.822	10.035.511.172	92,78

Sumber : Laporan Keuangan pada masing-masing instansi

Dari tabel di atas terlihat bahwa realisasi anggaran SKPD masih terdapat realisasi yang cukup rendah yaitunya 77,50% dan yang tertinggi hanya 93,94%.

Dari realisasi anggaran tersebut dapat menggambarkan bahwa pada saat proses penganggaran masih terdapat belanja-belanja kegiatan yang dianggarkan dengan perencanaan yang tidak matang, sehingga rendahnya realisasi anggaran yang tercapai pada akhir tahun anggaran. Hal ini yang menyebabkan kinerja organisasi dan kinerja manajerial sebagai pimpinan suatu instansi menjadi rendah.

Keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan dalam memenuhi tanggung jawab sosialnya, sebagian besar tergantung pada manajer. Apabila manajer mampu melakukan tugas-tugasnya dengan baik, maka organisasi akan mampu mencapai sasaran dan tujuan yang dikehendaki. Seberapa baik seorang manajer melakukan perannya dalam mengerjakan tugas-tugas yang merupakan isu utama yang banyak diperdebatkan dalam penelitian akhir-akhir ini.

Beberapa peneliti telah menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial. Penelitian yang dilakukan Agbejule dan Saarikoski (2006), Latif (2007), Adrianto (2008), Harahap (2009), Giri (2014), Saputrayana et.al (2014), Sari (2015) dan Sawitri (2015) menemukan bahwa partisipasi anggaran dan kinerja manajerial memiliki hubungan yang positif. Penelitian ini

menunjukkan bahwa partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran dapat meningkatkan kinerja manajerial. Lain halnya dengan hasil penelitian yang dilakukan Poerwati (2001), Riyanto (1997) dan Supomo (1998) menemukan pengaruh yang bertolak belakang atau negatif antara variabel partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial. Oleh karena itu, penelitian ini sangat menarik untuk diteliti karena banyaknya hasil penelitian terdahulu yang saling bertolak belakang.

Gandasuli *et.al.* (2009), yang melakukan penelitian mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial: Pengetahuan Tentang Manajemen Biaya sebagai Variabel Pemoderasi menunjukkan bahwa partisipasi dalam anggaran memiliki pengaruh yang positif kinerja kerja seseorang ketika orang yang berpartisipasi tersebut memiliki pengetahuan yang tinggi tentang manajemen biaya. Hasil pengujian di penelitian ini mengindikasikan bahwa mereka yang memiliki tingkatan pengetahuan manajemen biaya yang rendah mungkin mempengaruhi kinerja secara negatif. Dengan kata lain, hasil-hasil ini mengindikasikan bahwa organisasi seharusnya memperbaiki pengetahuan tentang manajemen biaya yang dimiliki oleh para manajer yang berpartisipasi dalam anggaran. Lebih lanjut, mengindikasikan bahwa pengetahuan manajemen biaya merupakan sebuah faktor organisasional yang penting untuk partisipasi anggaran yang efektif. Dari perspektif manajerial dan organisasional, mengindikasikan bahwa memperbaiki pengetahuan manajemen biaya yang dimiliki oleh para manajer yang berpartisipasi dalam anggaran dapat menuntun kearah perbaikan dalam kinerjanya.

Agbejule dan Saarikoski (2006) menunjukkan bahwa interaksi yang signifikan antara partisipasi anggaran dari manajemen biaya pengetahuan tentang kinerja internal manajerial. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pengetahuan manajemen biaya seseorang dalam proses penyusunan anggaran maka memberikan kontribusi yang lebih positif terhadap kinerja manajerial.

Konsep pengendalian manajemen dirasakan perlu sebagai proses yang dirancang untuk menanggulangi aktivitas-aktivitas yang terjadi dalam organisasi. Sebagai konsekuensinya pemahaman tentang sistem pengendalian hanya didasarkan pada mekanisme penginvestigasian yang diimplementasikan oleh manajemen untuk mengendalikan pekerjaan melalui pengamatan dan pemantauan perilaku dan *output* (Merchant, 1989). Sistem pengendalian organisasi digunakan untuk memberi motivasi anggota organisasi agar bertindak dan dapat membuat keputusan secara konsisten dengan tujuan organisasi (Leslie Kren, 1997).

Sumarno (2006) dalam penelitiannya Pengaruh Sistem Pengendalian Terhadap Kinerja Manajerial menunjukkan bahwa komponen sistem pengendalian (partisipasi penetapan standar, insentif berdasarkan standar dan keketatan standar) mempunyai pengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap kinerja manajerial. Jernias dan Setiawan (2008) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa sistem pengendalian mampu memediasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap kinerja.

Persepsi akan suatu keadilan prosedur dalam perusahaan (keadilan prosedural) sangatlah penting dalam riset efektivitas organisasi, karena efek dari keadilan prosedural akan berdampak pada perilaku anggota perusahaan dan kinerja anggota perusahaan tersebut. Menurut Lind dan Tyler (1998), pemahaman

tentang keadilan prosedural sangat penting karena hal ini mempengaruhi beragam sikap dan perilaku yang berbeda. Keragaman konsekuensi dengan diterapkannya keadilan prosedural akan mengarah pada nilai yang disetujui oleh individu. Pengalaman akan keadilan prosedural ataupun ketidakadilan prosedural menjadi ciri yang mendalam mengenai kehidupan sosial.

Banyak penelitian yang meneliti mengenai hubungan antara gaya evaluatif pengawasan (penekanan anggaran) dan perilaku dan kinerja bawahan (Lindsay & Ehrenberg, 1993; Otley & Fakiolas, 2000).

Studi sebelumnya pada gaya evaluatif menunjukkan bahwa jika bawahan dievaluasi oleh gaya evaluatif penekanan anggaran tinggi, mereka harus diikutsertakan partisipasi anggaran sebelum peningkatan kinerja dapat dicapai (Brownell, 1982; Brownell & Dunk, 1991; Lau *et al.*, 1995).

Lau dan Lim (2002) menunjukkan bahwa interaksi yang tidak signifikan antara partisipasi anggaran kinerja manajerial yang dimoderasi keadilan prosedural. Hal ini menunjukkan bahwa keadilan prosedural tidak mampu memperkuat hubungan antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial.

Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan Giri (2014) menemukan bahwa keadilan prosedural mampu memediasi hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial. Peningkatan partisipasi anggaran yang melibatkan manajer tingkat menengah akan mengakibatkan peningkatan kinerja manajerial.

Berdasarkan pemikiran ini, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Kinerja Manajerial dengan Sistem Pengendalian, Keadilan Prosedural dan Pengetahuan Manajemen Biaya sebagai Variabel Moderating di Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, kajian teori dan hasil studi literatur diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
2. Apakah sistem pengendalian berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
3. Apakah keadilan prosedural berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
4. Apakah pengetahuan manajemen biaya berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
5. Apakah sistem pengendalian *memoderating* pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
6. Apakah keadilan prosedural *memoderating* pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
7. Apakah pengetahuan manajemen biaya *memoderating* pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
2. Mengetahui sistem pengendalian berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
3. Mengetahui keadilan prosedural berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
4. Mengetahui pengetahuan manajemen biaya berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
5. Apakah sistem pengendalian sebagai variabel Moderating antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
6. Apakah keadilan prosedural sebagai variabel Moderating antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?
7. Apakah pengetahuan manajemen biaya sebagai variabel Moderating antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat?

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Akademis

Dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu, terutama dalam bidang sumber daya manusia dan juga diharapkan dapat dipakai sebagai acuan untuk riset-riset mendatang dengan kajian yang relevan.

2. Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi praktis, yaitu bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat dalam upaya meningkatkan kinerja manajerial dalam melaksanakan tugas.

3. Peneliti

Penelitian ini diharapkan nantinya bisa menjadi acuan bagi peneliti lainnya untuk meningkatkan pemahaman tentang upaya dalam peningkatan kinerja manjerial dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.