

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah Penelitian

Era globalisasi memberikan dampak yang begitu besar bagi setiap negara termasuk Indonesia. Pada zaman milenial saat ini, berbagai negara terus mengalami perkembangan dan kemajuan yang pesat sehingga menjadikan suatu peluang sekaligus menjadi tantangan untuk proses pembangunan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah di setiap negara. Persaingan antar negara saat ini menjadi lebih ketat, mulai dari persaingan ekonomi, politik, militer, dan juga pembangunan daerah. Pembangunan daerah menjadi hal penting bagi negara berkembang seperti Indonesia sehingga perlu adanya strategi bersaing yang tepat dan efektif melalui perencanaan pembangunan daerah yang tepat sasaran.

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari berbagai macam pulau dan daerah. Indonesia memiliki berbagai provinsi, kabupaten/kota, bahkan desa. Dengan demikian untuk menjalankan pemerintahan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan memajukan negara maka pemerintah pusat membutuhkan kontribusi atau peran dari pemerintah daerah guna untuk memudahkan dalam koordinasi serta pemerintah pusat dapat mengetahui potensi dan masalah yang dihadapi pada tiap-tiap daerah. Kinerja pemerintah daerah memberikan gambaran tentang tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran tujuan, visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis (Melia dan Sari, 2019). Mengingat pentingnya peranan pemerintah daerah untuk membantu tugas pemerintah pusat, maka perlu adanya strategi untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Peningkatan kinerja pemerintah daerah diharapkan dapat diwujudkan melalui

program-program peningkatan kemandirian pemerintah daerah. Kemandirian pemerintah daerah dapat diraih dengan menerapkan kebijakan otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan suatu kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Tujuan dari otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, meningkatkan pelayanan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan potensi daerah tersebut. Indonesia menganut sistem desentralisasi yang mana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah pada penyelenggaraan pemerintahannya sendiri melalui otonomi daerah. Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Undang-undang tersebut menyebabkan organisasi sektor publik mengalami perkembangan dan terjadi perubahan kewenangan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi.

Sistem Desentralisasi mengharuskan setiap daerah mampu untuk dapat mengelola pemerintahannya sendiri dengan memaksimalkan potensi yang ada termasuk sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Pemerintah daerah sendiri merupakan suatu organisasi sektor publik yang diharapkan memiliki kinerja yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas. Kinerja pemerintahan yang baik dapat diimplementasikan melalui prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) yang selama ini banyak diterapkan oleh pemerintah Indonesia. *Good Corporate Governance* menggambarkan cita-cita setiap daerah, sehingga pada pencapaian *good corporate governance* dapat dilaksanakan dengan pembangunan daerah yang saling bersinergi antara pemerintah,

swasta, dan masyarakat di bidang ekonomi, hukum, sosial, maupun lingkungan. Hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah untuk pencapaian *good corporate governance* yaitu dengan meningkatkan kinerja di dalam instansi pemerintahan. Kinerja yang dicapai pemerintah dapat menentukan keberhasilan dalam menjalankan roda pemerintahannya, sehingga pemerintah perlu meningkatkan kualitas maupun kemampuan manajerialnya. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja manajerial yang baik akan berdampak positif bagi jalannya roda pemerintahan. Kinerja manajerial instansi pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran juga telah dijelaskan dalam Al-Qur'an yaitu pada Surah An-Nisa ayat 135, yang berbunyi:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىَٰ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلَوْا أَوْ نَعَرَضُوا فإِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾

Artinya:

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu dan bapak dan kerabatmu. Jika (dia yang terdakwa) kaya atau miskin, maka Allah lebih tau kemaslahatannya (kebaikannya) maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Jika kamu memutarbalikan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah Maha teliti terhadap segala yang kamu kerjakan”.

Ayat tersebut menjelaskan bahwa Allah SWT telah mensyariatkan kita untuk senantiasa menegakkan keadilan. Pemerintah sebagai organisasi sektor publik yang mengutamakan kepentingan rakyat tentu saja harus menegakkan keadilan sehingga di dalam penyusunan anggaran harus dialokasikan dengan adil demi kepentingan seluruh golongan masyarakat. Pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran pun harus

akuntabel, transparan, dan dapat mempertanggungjawabkan hasil dari anggaran yang telah dibuatnya.

Perubahan sistem pemerintah dari sentralisasi menjadi desentralisasi tentu saja merupakan tantangan baru bagi pemerintah daerah bersamaan dengan reformasi keuangan dalam sistem penganggaran dengan berlakunya UU No. 17 tahun 2003 yang mengharuskan penetapan sistem anggaran berbasis kinerja dimana fokus anggarannya berorientasi pada pencapaian kinerja pemerintah daerah. Kinerja merupakan bentuk atau tingkat pencapaian dalam pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan untuk mewujudkan visi, misi, sasaran, dan tujuan suatu organisasi yang ada di dalam perencanaan strategis.

Kinerja manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan kunci keberhasilan SKPD dalam menjalankan tugasnya di pemerintah daerah karena apabila kinerjanya baik maka akan berdampak pada tata kelola pemerintah yang baik. Menurut Amertadewi dan Dwirandra (2013) penilaian kinerja manajerial SKPD sangatlah penting karena akan membantu mengoptimalkan organisasi sektor publik terhadap pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan untuk mencapai tujuan organisasi. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial seperti kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, akuntabilitas publik, dan sistem pelaporan.

Kejelasan sasaran anggaran dapat diukur dengan melihat sampai mana tujuan anggaran tersebut ditetapkan dengan jelas dan spesifik, sehingga dapat dipahami oleh pegawai yang akan bertanggungjawab atas pencapaian sasaran tersebut (Kenis, 1979). Penelitian terdahulu terkait pengaruh antara kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial dilakukan oleh beberapa peneliti (Andreson, 2015), (Darman dan Baharuddin, 2015), (Darmawan *et al.*, 2016), (Efrizar, 2017), (Candrakusuma, 2017), (Melia dan Sari, 2019), (Juaini, 2019), (Kawatu dan Kewo, 2019), serta (Hutama dan

Yudianto, 2019). Penelitian tersebut mendapatkan hasil bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial sehingga semakin jelas sasaran anggarannya maka kinerjanya semakin baik. Namun, hasil berbeda ditemukan (Ufairah, 2016) dan (Ermawati, 2017) yang menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang efektif terhadap peningkatan kinerja manajerial. Partisipasi ini menunjukkan sejauh mana manajer terlibat di dalam penyusunan anggaran sebagai salah satu pusat pertanggungjawaban mereka. Partisipasi penyusunan anggaran akan memberikan pengaruh positif karena manajer akan mengetahui tujuan yang hendak dicapai sehingga dengan pengetahuan tersebut manajer akan mampu menghindari masalah-masalah yang muncul selama pelaksanaan program. Penyusunan anggaran memerlukan partisipasi dari manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah. (Laksmi, 2018) menyatakan bahwa keterlibatan tersebut akan menumbuhkan rasa tanggung jawab untuk melaksanakan anggaran sebaik mungkin sehingga akan meningkatkan kinerja.

Penelitian terdahulu terkait pengaruh antara partisipasi anggaran pada kinerja manajerial dilakukan oleh beberapa peneliti (Darman dan Baharuddin, 2015), (Wiranto, 2016), (Oyewo, 2018), serta (Hutama dan Yudianto, 2019). Penelitian tersebut mendapatkan hasil bahwa terdapat pengaruh antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial sehingga semakin tinggi partisipasi anggaran pada instansi pemerintah maka kinerjanya juga semakin baik. Sementara pada penelitian yang dilakukan oleh (Jannah dan Rahayu, 2015), (Candrakusuma, 2017), (Ermawati, 2017), (Laksmi, 2018), (Juaini, 2019), serta (Melia dan Sari, 2019) menemukan hasil yang sebaliknya bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Akuntabilita publik dapat memajukan kinerja manajerial karena semakin tinggi tingkat pertanggungjawaban atas semua aktivitas atau kegiatan yang dilakukan suatu organisasi maka semakin baik pula kinerja organisasi di dalam mencapai tujuannya (Darmawan, 2016). Penelitian terdahulu terkait pengaruh antara akuntabilitas publik terhadap kinerja manajerial dilakukan oleh beberapa peneliti (Sari, 2014), (Darman dan Baharuddin, 2015), (Darmawan *et al.*, 2016), (Efrizar, 2017), serta (Melia dan Sari 2019). Berdasarkan penelitian tersebut didapatkan hasil bahwa terdapat pengaruh antara akuntabilitas publik dengan kinerja manajerial sehingga semakin tinggi tingkat akuntabilitas pada instansi pemerintah maka kinerjanya juga semakin baik. Sementara pada penelitian yang dilakukan oleh (Solekhah, 2016) dan (Candrakusuma, 2017) menemukan hasil yang sebaliknya bahwa akuntabilitas publik tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Laporan yang menggambarkan pertanggungjawaban dari bawahan kepada atasan sering kita dengar dengan sistem pelaporan. Anggaran yang telah ditetapkan akan dipantau dan dikendalikan oleh kinerja manajerial yang akan diimplementasikan oleh sistem pelaporan (Yulianti *et al.*, 2014). Penelitian terdahulu terkait pengaruh antara sistem pelaporan terhadap kinerja manajerial dilakukan oleh (Efrizar, 2017). Berdasarkan penelitian tersebut didapatkan hasil bahwa terdapat pengaruh antara sistem pelaporan dengan kinerja manajerial sehingga semakin tinggi sistem pelaporan instansi pemerintah maka kinerjanya juga semakin baik. Adanya beberapa perbedaan hasil penelitian di atas dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti adanya perbedaan sampel yang digunakan, metode pengambilan sampel, metode analisis data, dan juga pemilihan responden.

Fenomena di lapangan terkait dengan kinerja manajerial yaitu kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten Ponorogo yang masih tergolong

rendah. Menurut data BPS hasil evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP tersebut dilatar belakangi oleh Inpres No.7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Instansi Pemerintah yang berisi tentang penyelenggaraan Pemerintah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok Kinerja Instansi Pemerintahan. Di tahun 2014 Kabupaten Ponorogo memperoleh nilai 57,14 dengan predikat CC. Nilai ini mempunyai makna bahwa Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Ponorogo mempunyai predikat cukup, namun perlu adanya perbaikan untuk meningkatkan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Ponorogo. Kemudian pada tahun 2015 hasil SAKIP Pemerintah Kabupaten Ponorogo mengalami penurunan dengan nilai sebesar 55,52 dan mendapat predikat CC. Hasil evaluasi SAKIP tahun 2018 menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Ponorogo memperoleh nilai 58,76 dan masih mendapat predikat predikat CC. Predikat CC menggambarkan bahwa akuntabilitasnya cukup dan memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja sebagai pertanggungjawaban namun masih perlu banyak perbaikan (Ristyana dan Amirya, 2018). Berdasarkan penilaian SAKIP Kabupaten Ponorogo dapat dilihat bahwa masih banyak kekurangan dan permasalahan yang terjadi dan menyebabkan rendahnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal tersebut dibuktikan dari nilai yang diperoleh berdasarkan hasil evaluasi SAKIP sehingga perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah Kabupaten Ponorogo.

Kontribusi pada penelitian ini menambahkan variabel sistem pelaporan pada bagian variabel independen dan diharapkan dari penambahan variabel sistem pelaporan ini dapat menjadikan sistem pelaporan yang baik sehingga bisa memantau serta mengendalikan kinerja manajerial pada mengimplementasikan anggaran yang sudah ditetapkan.

Adanya beberapa perbedaan hasil penelitian terdahulu atau terjadi ketidak-konsistenan hasil penelitian sehingga peneliti ingin mengkaji ulang masalah mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial khususnya pada lembaga pemerintahan daerah. Letak perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah peneliti akan menambahkan variabel sistem pelaporan Efrizar (2017). Perbedaan lainnya adalah ruang lingkup penelitian berupa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Ponorogo. Peneliti memilih Kabupaten Ponorogo yang akan dijadikan obyek penelitian dikarenakan Kinerja Instansi Kabupaten Ponorogo masih mendapatkan predikat CC. Berdasarkan uraian di atas, maka kiranya diperlukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran, Akuntabilitas Publik, dan Sistem Pelaporan Terhadap Kinerja Manajerial (Studi Pada SKPD di Kabupaten Ponorogo - Jawa Timur)”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Melia dan Sari (2019).

B. Batasan Masalah Penelitian

Penelitian ini tidak terlalu luas dan lebih terarah, maka dari rumusan permasalahan di atas dapat dipersempit menjadi:

- a. Ruang lingkup pembahasan berkaitan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Ponorogo.
- b. Dalam penelitian ini konsep kinerja manajerial diproksikan dengan kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, akuntabilitas publik, dan sistem pelaporan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka secara umum dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

- a. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo?
- b. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo?
- c. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo?
- d. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo?

D. Tujuan Penelitian

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

- a. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo.
- b. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo.
- c. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris apakah akuntabilitas publik berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo.

- d. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris apakah sistem pelaporan berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Ponorogo.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan oleh penulis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

- Sebagai bahan untuk memperluas ilmu pengetahuan tentang teori dan konsep yang diperoleh dalam penerapannya secara nyata.
- Memberikan manfaat yang lebih tentang ilmu akuntansi sektor publik khususnya terkait dengan pengaruh kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, akuntabilitas publik, dan sistem pelaporan terhadap kinerja manajerial SKPD.
- Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penyusunan penelitian pada masa yang akan datang terkait dengan topik yang sama.

b. Manfaat Praktis

- Bagi Pemerintah (SKPD)

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil sebuah keputusan dan meningkatkan kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, akuntabilitas publik, dan sistem pelaporan sehingga pemerintah daerah dapat melakukan perbaikan-perbaikan guna menghasilkan kinerja yang maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan kemandirian daerah serta membantu mengoptimalkan organisasi sektor publik terhadap pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan untuk mencapai tujuan organisasi.

- Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sarana informasi bagi masyarakat terkait kinerja instansi pemerintah daerah dengan dibuktikan secara empiris tentang kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, akuntabilitas publik, dan sistem pelaporan terhadap kinerja instansi pemerintah daerah.

- Bagi perguruan tinggi

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi tambahan literatur dalam bidang sektor publik, khususnya tentang kinerja pemerintah daerah.