

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tatanan pemerintahan Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan baik dalam pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk pemerintah daerah dapat dilihat dengan adanya Otonomi Daerah yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintah Daerah (Eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik (Mardiasomo, 2002). Pemerintah dalam hal ini sebagai sebuah organisasi sektor publik memerlukan instrument anggaran dalam pengelolaan sumber daya yang ada dengan baik, untuk mencapai kinerja yang diharapkan.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca Undang-Undang 22/1999 (dan Undang-Undang 32/2004) melibatkan dua

pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran.

Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai uang publik (Mohamad dkk, 2006). Wujud komitmen dari manajer publik (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif) dapat terlihat dari anggaran, di mana kinerja manajer publik akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksana anggaran. Mardiasmo (2002) menyatakan anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian, anggaran memiliki berbagai aspek seperti karakteristik sasaran yang berhubungan dengan anggaran.

Erhmann dan Abdul (2005) menyatakan sebuah organisasi membutuhkan anggaran untuk menerjemahkan keseluruhan strategi ke dalam rencana dan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Kennis (1979) dalam Ovieliana (2007) menyatakan fungsi anggaran selain sebagai alat pengendalian, juga sebagai alat untuk mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, memotivasi dan mengevaluasi prestasi. Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan melibatkan berbagai pihak baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah yang akan memainkan peranan dalam

mempersiapkan dan mengevaluasi berbagai alternatif dari tujuan anggaran, dimana anggaran senantiasa digunakan sebagai tolak ukur terbaik kinerja manajer.

Menurut Jones dan Pendlebury (1965) dalam Mardiasmo (2002) anggaran harus mampu secara optimal difungsikan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otoritas pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

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

Dalam proses penyusunan anggaran menunjukkan pada luasnya partisipasi manajer dalam proses penyusunan anggaran yang diusulkan oleh unit kerjanya. Melalui proses penyusunan anggaran secara partisipatif diharapkan kinerja para manajer akan meningkat, karena proses partisipasi memungkinkan terjadinya komunikasi yang semakin baik, interaksi satu sama lain serta bekerja sama dalam tim untuk mencapai tujuan organisasi (Ratnawati, 2004). Kejelasan sasaran anggaran dalam hal ini mencerminkan

sejauh mana sasaran anggaran dinyatakan secara spesifik, jelas dan dapat dipahami oleh mereka yang bertanggungjawab untuk mencapainya. Sasaran yang tidak jelas dapat menimbulkan ketegangan dan ketidakpuasan bagi para pelaksana (Hilmi dalam Ovieliana, 2007).

Partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran merupakan dua hal yang sangat penting dalam proses penyusunan anggaran, dimana keduanya secara tidak langsung dapat memberikan dampak positif dalam proses peningkatan kinerja manajerial organisasi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hasil penelitian mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dapat meningkatkan kinerja manajerial, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Erhman dan Abdul (2005), Brownell dan McInnes (1986) dalam Lucyanda (2001).

Selain itu terdapat beberapa penelitian yang dilakukan oleh Steers dan Ivancevich (1976) menemukan hasil yang berbeda dalam hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh dalam peningkatan kinerja manajerial. Hal tersebut menunjukkan adanya variabel lain yang mempengaruhinya. Fahrianta dan Imam Ghazali (2002) dan Riyanto (2003) mengatakan kemungkinan belum adanya kesatuan hasil penelitian tentang anggaran dan implikasinya, disebabkan adanya faktor-faktor tertentu (*situational factors*) atau yang lebih kita kenal dengan istilah variabel kontijensi (*contingency variables*). Pendekatan kontijensi memungkinkan adanya variabel-variabel lain yang bertindak sebagai variabel *intervening* atau variabel *moderating*.

Tidak sedikit dari penelitian sebelumnya yang menggunakan variabel moderating diantaranya variabel motivasi (Erhmann dan Abdul, 2005; Tjahjaning, 2002), Komitmen Organisasi (Emile, 2004; Ratnawati, 2004) Locus of control (Brownell (1986) dalam Erhmann dan Abdul, 2005), Kultur Organisasi (Tjahjaning, 2002), Tekanan Pekerjaan (Dunk (1995) dalam Erhmann dan Abdul, 2005) dan Lingkungan (Erhmann dan Abdul, 2005).

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan variabel komitmen organisasi sebagai variabel moderat. Hal tersebut disebabkan karena penelitian-penelitian mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja manajerial dengan variabel komitmen organisasi masih belum menunjukkan hasil yang konsisten. Penelitian yang dilakukan oleh Emile (2004) menyatakan bahwa variabel komitmen organisasi tidak berpengaruh sebagai pemoderasi dalam hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja manajerial.

Menurut Porter *et al.* dalam Tjahjaning (2002) manajer yang memiliki tingkat komitmen organisasi tinggi akan memiliki pandangan positif dan berusaha melakukan yang terbaik demi kepentingan organisasi.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Erhmann, S., dan Abdul, H., (2005). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian sebelumnya menggunakan variabel motivasi sebagai variabel moderasi sedangkan dalam penelitian ini menggunakan variabel komitmen organisasi sebagai variabel moderasi.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ulang terhadap masalah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial, sehubungan dengan hasil penelitian-penelitian sebelumnya yang belum menunjukkan hasil yang konsisten maka peneliti menggunakan komitmen organisasi sebagai variable moderasi. Oleh sebab itu peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul *“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Pemoderasi”*.

## **B. LATAR BELAKANG MASALAH**

Untuk menghindari permasalahan menjadi meluas dan memudahkan penulis melakukan penelitian ini agar terarah dengan baik, maka penulis membatasi penelitian ini, yaitu:

1. Penelitian ini dibatasi dua variabel independent, yaitu variabel partisipasi penyusunan anggaran dan variabel kejelasan sasaran anggaran.
2. Penelitian ini dibatasi satu variabel moderating, yaitu variabel komitmen organisasi.

## **C. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah yaitu :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah?
3. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?
4. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan penelitian ini adalah memberikan bukti empiris mengenai :

1. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah.
2. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah.
3. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.
4. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah dengan adanya komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.

#### **E. MANFAAT PENELITIAN**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Akademisi :
  - a. Dapat memberikan petunjuk dalam penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial pemerintah daerah.
  - b. Dapat memberikan kontribusi pada pengembangan konsep penganggaran akuntansi sektor publik, dan akuntansi keperilakuan pemerintah daerah.



- c. Dapat dijadikan wawasan tentang anggaran instansi pemerintah daerah.

2. Bagi Praktisi :

- a. Menjadi bahan pertimbangan dalam proses penyusunan anggaran pemerintah daerah.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah tentang pentingnya partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran serta komitmen organisasi.
- c. Penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu masukan untuk desain sistem pengendalian manajemen kepada penentu kebijakan di lingkungan pemerintah daerah.