

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan mendasar dalam penganggaran sektor publik. Seringkali alokasi sumber daya melibatkan berbagai institusi dengan kepentingannya masing-masing karena pengaruh politik sangat dominan dalam proses pengambilan keputusan penetapan anggaran (Yuhertina, 2003). Pengalokasian sumber daya yang berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melibatkan dua aktor utama, eksekutif dan legislatif. Eksekutif sebagai pelaksana operasional daerah berkewenangan membuat rancangan APBD, yang selanjutnya akan diajukan untuk dibahas bersama dan disahkan DPRD dalam proses ratifikasi anggaran.

Kebijakan otonomisasi daerah sedikit banyak telah membawa perubahan dalam hal peran dan fungsi atau kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dalam proses penganggaran. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan adanya pemisahan yang tegas antara fungsi pemerintah daerah (eksekutif) dengan fungsi perwakilan rakyat (legislatif) menunjukkan antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan. Berdasarkan pembedaan fungsi tersebut, eksekutif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah, yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif

berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran, dan pengawasan. (Abdullah dan Halim, 2006).

Dalam perkembangannya UU No. 22 tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Salah satu perubahan terpenting adalah dalam hal pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui legislatif, sehingga pemberhentian kepala daerah juga bukan kewenangan legislatif. Kedua undang-undang tersebut telah merubah sistem pertanggung jawaban pemerintah daerah dari pertanggung jawaban vertikal (pada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada rakyat melalui DPRD). Hal ini juga diperkuat dengan digantinya Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD yang mengandung kemungkinan bias interpretasi atas anggaran DPRD menjadi PP No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan (Halim dan Abdullah: 2006).

Akan tetapi, Jaya (2005) dalam Abdullah dan Asmara (2006) menjelaskan perubahan PP nomor 110 tahun 2000 menjadi PP nomor 24 tahun 2004 sepertinya tidak berjalan sesuai harapan. Terbukti dengan ditemukannya para elit pemerintah di daerah melakukan pelanggaran atas peraturan mengenai alokasi anggaran untuk kepala daerah/ wakil kepala daerah dan legislatif (DPRD). Pelanggaran tersebut berupa kelebihan alokasi untuk anggaran- anggaran tersebut telah melebihi standar yang diperbolehkan dalam peraturan pemerintah. Legislatif mengalokasikan dana untuk

kepentingan mereka melebihi jumlah yang diperbolehkan dalam peraturan tersebut.

Terkait dengan kasus yang sering terjadi mengenai alokasi anggaran, maka lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah sebab anggaran merupakan kontrak politik antara pemerintah dengan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002). Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD ini sesuai dengan *agency theory*, pemerintah sebagai agent dan DPRD sebagai principal. Dengan demikian, anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agent atau pemerintah daerah (Yuhertiana, 2003).

Selanjutnya, dalam penelitian Abdullah dan Halim (2006) menjelaskan bahwa dalam hubungan keagenan antara pihak legislatif dan eksekutif, kedua pihak tersebut memiliki potensi untuk melakukan tindakan oportunistik terkait dengan penganggaran di pemerintahan. Eksekutif memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif (asimetri informasi). Keunggulan ini bersumber dari kondisi faktual bahwa eksekutif merupakan pelaksana semua fungsi pemerintah daerah dan berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu sangat lama. Eksekutif memiliki

pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan.

Pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan yang dimiliki oleh eksekutif akan berdampak pada penyusunan alokasi anggaran. Eksekutif akan memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang aktual terjadi saat ini (asas maksimal). Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, eksekutif cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) agar ketika realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai. Usulan anggaran yang mengandung *slack* seperti ini merupakan gambaran adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. *Slack* tersebut terjadi karena agen (eksekutif) menginginkan posisi yang relatif aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Untuk menghindari adanya perilaku penyimpangan dalam perealisasi anggaran yang telah disepakati oleh pihak legislatif dan pemerintah daerah, maka anggaran harus sesuai dengan sasaran yang jelas.

Menurut Kenis (1979) dalam Suhartono dan Solichin (2007), sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan dalam penyusunan target anggaran. Hal ini akan berpengaruh terhadap perilaku penyimpangan dalam perealisasi anggaran yang telah disepakati oleh pihak legislative dan pemerintah daerah. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat dalam menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai pemerintah dan kinerja aparat tersebut.

Mardiasmo (2005) dalam Soetrisno (2010) menyatakan bahwa tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *manajerial plan of action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi, dan alat penciptaan ruang publik ( Haryanto dkk, 2007 dalam Soetrisno, 2010).

Marani dan Supomo (2003) dalam Soetrisno (2010) menyatakan bahwa penggunaan anggaran dapat dipergunakan sebagai alat untuk mendelegasikan wewenang atasan kepada bawahan. Penggunaan anggaran itu sendiri akan memunculkan berbagai dimensi perilaku aktivitas orang dalam hal pengendalian, evaluasi kinerja, dan koordinasi. Penggunaan anggaran dapat dilaksanakan dengan baik apabila anggaran yang ditetapkan terjadi kesesuaian terhadap pelimpahan wewenang atasan kepada bawahan. Penggunaan anggaran akan sesuai dengan sasaran apabila proses penyusunan anggaran yang dibuat sesuai dengan kebutuhan bawahan.

Hansen dan Mowen (2000) dalam Soetrisno (2010) menjelaskan bahwa proses penyusunan anggaran memotivasi manajer untuk mengembangkan arah bagi organisasi, meramalkan kesulitan, dan mengembangkan kebijakan masa depan, disisi lain bahwa proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, karena anggaran mempunyai

kemungkinan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Milani, 1975 dalam Soetrisno, 2010), sedangkan cara untuk mencegah terjadinya dampak disfungsional anggaran, bawahan harus diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran (Argyris, 1952 dalam Soetrisno, 2010).

Pada dasarnya penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Soetrisno (2010) yang berusaha menganalisis motivasi kerja eksekutif terhadap kinerja manajerial. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah adanya penambahan variabel. Penambahan variabel tersebut antara lain: kejelasan sasaran anggaran dan perilaku oportunistik sebagai variabel moderating. Penelitian ini berusaha mengetahui apakah motivasi, kejelasan sasaran anggaran, dan perilaku oportunistik berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Maka, penelitian ini mengambil judul **“PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN DAN MOTIVASI TERHADAP KINERJA MANAJERIAL DENGAN PERILAKU OPORTUNISTIK SEBAGAI PEMODERASI”**

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Apakah motivasi, dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial?
2. Apakah perilaku oportunistik berpengaruh negatif terhadap kinerja manajerial?
3. Apakah perilaku oportunistik dapat memoderasi pengaruh motivasi dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh perilaku oportunistik, motivasi, dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial.
2. Untuk mengetahui apakah perilaku oportunistik dapat memoderasi pengaruh motivasi dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari disusunnya penelitian ini antara lain:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini sebagai alat evaluasi bagi pemerintah daerah terutama dalam hal kinerja manajerial.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini sebagai alat kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah.

3. Bagi Akademisi

Dapat memperkaya khasanah intelektual mahasiswa dalam dunia akuntansi sektor publik dan dalam bidang penelitian.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini akan menambah referensi bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan penelitian yang serupa dengan pengembangan- pengembangan lebih baik lagi.