

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kinerja telah menjadi salah satu kata kunci yang banyak dibicarakan diberbagai organisasi mulai dari organisasi perusahaan, pemerintahan, dan juga perguruan tinggi. Demikian juga kinerja masuk dalam setiap aspek sosial ekonomi kemasyarakatan. Kondisi ini terlihat dari banyak organisasi yang memasukkan kata kinerja dalam visi dan misinya. Pencapaian kinerja tidak hanya diharapkan pada karyawan saja melainkan dalam jangka panjang diharapkan mampu meningkatkan kinerja kelembagaan.

Meningkatkan kinerja organisasi tidak terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya. Banyak faktor yang turut menentukan suatu organisasi sukses dalam meningkatkan kinerja, baik yang telah dibuktikan secara empiris oleh peneliti-peneliti terdahulu. Mardiasmo, (2002) menunjuk variabel anggaran sebagai alat penilaian kinerja. Kinerja dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Pada umumnya karyawan akan menerima *reward* bila mampu memenuhi sasaran anggaran atau melebihi target anggaran. Sebaliknya akan mendapatkan *punishment* bila tidak mampu memenuhi target anggaran.

Penganggaran merupakan suatu proses yang cukup rumit pada organisasi sektor publik dibandingkan dengan penganggaran pada sektor swasta. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo,

2005). Penganggaran dalam sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk masing-masing program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menyebabkan kegagalan pada perencanaan kerja yang telah disusun.

Penganggaran dalam organisasi sektor publik terutama pada pemerintah daerah merupakan suatu proses politik. Dalam hal ini anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program program yang dibiayai dengan uang publik. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintah daerah.

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, merupakan undang-undang yang telah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur sumber dana, menentukan arah, tujuan, dan target penggunaan anggaran, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah suatu daftar yang memuat perincian sumber-sumber pendapatan negara dan jenis-jenis pengeluaran negara dalam waktu satu tahun. Sedangkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah

sebagai suatu daftar yang memuat perincian sumber-sumber pendapatan daerah dan macam-macam pengeluaran daerah dalam waktu satu tahun.

Anggaran dalam lingkup sektor publik merupakan instrumen kebijakan multifungsi yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran merupakan alat perencanaan kegiatan pemerintah serta kegiatan pelayanan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter. Anggaran juga merupakan alat pengendalian dan pengawasan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah tersebut. Keseluruhan strategi operasional instansi berupa tujuan dan rencana, baik jangka pendek dan jangka panjang, tertuang di dalam anggaran (Suluh, 2012).

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap dengan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintah tersebut. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat (Ramandei, 2009).

Kinerja juga menjadi gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam strategi perencanaan suatu organisasi. Menurut PP Nomor 58 Tahun 2005, kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan pengguna anggaran dengan kuantitas yang diukur. Selain itu kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana

organisasi dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Kinerja instansi yang dihasilkan tersebut erat kaitannya dengan kinerja manajerial. Hal ini dikarenakan semakin baiknya kinerja seorang manajer akan berpengaruh dengan semakin baiknya kinerja organisasi tersebut. Manajer adalah orang yang melakukan atau menyelesaikan suatu tugas atau pekerjaan melalui orang lain. Manajer akan membuat suatu keputusan, mengalokasikan sumber daya, dan mengatur aktivitas orang-orang yang menjadi bawahannya. Kinerja manajerial ini membantu organisasi untuk mencapai sebuah kinerja organisasi yang baik dengan segala arah dan tindakan yang dilakukan oleh manajer.

(Marsdiasmo, 2002) mengungkapkan pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu perbaikan kinerja pemerintah yang berfokus kepada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumberdaya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Kinerja sektor publik juga sebagian besar dipengaruhi oleh kinerja aparat atau manajerial. Masalah kinerja tertentu tidak terlepas dari proses, hasil, dan daya guna. Dalam hal ini kinerja atau prestasi kerja merupakan hasil kerja kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya. Kinerja manajerial organisasi

sektor publik pada dasarnya merupakan tanggungjawab setiap individu yang bekerja dalam organisasi. Tanggungjawab terhadap organisasi sebenarnya tidak hanya lahir dari pimpinan namun dari individu. Apabila dalam organisasi setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat dan memberikan kontribusi terbaik mereka terhadap organisasi, maka kinerja manajerial secara keseluruhan akan baik. Kinerja juga merupakan salah satu kunci keberhasilan SKPD dalam menjalankan tugasnya di pemerintahan, karena dengan adanya kinerja yang baik dapat meningkatkan *good governance* yang baik pula.

Beberapa faktor penyebab terjadinya kinerja pemerintah daerah tersebut rendah, diantaranya karena sistem pengelolaan keuangan daerah yang masih lemah dimulai dari proses perencanaan dan penganggaran APBD, pelaksanaan/penatausahaan APBD, pertanggung jawaban yang berupa pelaporan hasil pelaksanaan APBD serta pengawasan (Santoso, 2009). Dari beberapa faktor diatas, yang menjadikan kinerja pemerintah rendah salah satunya adalah pertanggungjawaban seperti yang telah dikemukakan oleh (Santoso, 2009). Karena pertanggungjawaban atau akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti bahwa proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat.

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Menurut (Mardiasmo, 2002), anggaran mempunyai beberapa fungsi utama, diantaranya adalah anggaran sebagai alat pengendalian

dan anggaran sebagai alat penilaian kinerja. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja dimana kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian dapat dilakukan melalui empat cara, diantaranya yaitu membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan dan menghitung selisih antara rencana anggaran dengan realisasinya. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut (Mardiasmo, 2002). Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas publik dalam peningkatan kinerja manajerial, karena dengan adanya akuntabilitas kepada masyarakat, masyarakat tidak hanya untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga mengetahui pelaksanaan kegiatan yang dianggarkan sehingga pemerintah daerah berusaha dengan baik dalam melaksanakan seluruh perencanaan yang ada karena akan dinilai dan diawasi oleh masyarakat. Kualitas proses pengukuran kinerja sangat dipengaruhi oleh kualitas proses penganggaran karena pengukuran kinerja merupakan mata rantai yang berkesinambungan dengan proses penganggaran. (Kenis, 1979) mengatakan salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran.

Menurut (Kenis, 1979) kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauhmana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi

pemerintah. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini akan menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan.

Selain kejelasan sasaran anggaran, hal yang perlu diperhatikan adalah pengawasan, karena Pengawasan perlu dilakukan untuk mengetahui pencapaian kinerja pemerintah daerah dan sejauh mana pemahaman dalam partisipasi dalam penganggaran, oleh karena itu pemerintah daerah perlu melakukan pengawasan, karena pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Pengawasan terhadap anggaran sangatlah diperlukan oleh pimpinan agar anggaran yang telah dialokasikan untuk berbagai kegiatan dapat lebih efisien dengan hasil yang maksimal. Menurut (Hunsen, 2001) pengawasan adalah proses penetapan standar, menerima umpan balik dari kinerja aktual dan melakukan tindakan perbaikan ketika kinerja aktual bergeser secara signifikan dari kinerja yang direncanakan. Pengawasan hendaknya jangan disalahartikan untuk mencari-cari kesalahan bawahan tetapi pengawasan

dilakukan dengan maksud untuk mendeteksi dan mengontrol apakah kegiatan yang dilakukan telah mencapai hasil sesuai yang telah direncanakan.

Penelitian sebelumnya yaitu penelitian (Nisrinah, 2013), penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh akuntansi pertanggungjawaban terhadap kinerja manajerial, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa akuntansi pertanggungjawaban berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Penelitian (Andarias, 2009), Tujuan dari penelitian ini untuk menguji pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD, hasil penelitian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran secara parsial tidak berpengaruh pada kinerja manajerial SKPD. Penelitian Astri Kuswandari, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja pemerintah daerah, hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan intern memiliki efek yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah Kota Bandung.

Adapun fenomena saat ini terkait dengan kinerja pemerintahan salah satunya pada kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah Kabupaten Bone Bolango yaitu berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah SKPD Bone Bolango tahun 2011-2015 menunjukkan bahwa kinerja keuangan SKPD Bone Bolango belum maksimal, dikarenakan realisasi kerjanya masih belum sesuai dengan target, maksudnya masih belum sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai pada awal tahun dan juga adanya ketidaktepatan anggaran sehingga keadaan ini juga membuktikan bahwa kinerja manajerial di SKPD Bone Bolango belum bisa bekerja sesuai dengan harapan. Hal ini disebabkan karena adanya selisih antara rencana anggaran yang telah ditetapkan dengan realisasinya.

Selisi anggaran pendapatan dan belanja yang terjadi enam tahun di SKPD Bone Bolango tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1: Pencapaian Hasil Realisasi Anggaran APBD Kabupaten Bone Bolango periode 2011-2016

No	Tahun	Uraian	Anggaran	Realisasi	Capaian(%)
1	2011	Pendapatan	439.623.858.202,00	445.257.281.656,33	101,28
		Belanja	451.185.267.329,61	411.641.648.311,00	91,24
2	2012	Pendapatan	633.711.171.576	588.400.495.656	92,85
		Belanja	636.345.991.878	584.847.246.801	91,90
3	2013	Pendapatan	537.746.534.885,00	176.025.049.416,00	32,77
		Belanja	559.925.328.989,58	70.242.951.104,00	12,52
4	2014	Pendapatan	635.114.833.583,72	604.778.303.865,72	95,22
		Belanja	647.839.631.721,96	571.770.370.417,80	88,26
5	2015	Pendapatan	720.490.832.595,12	697.973.094.093,50	96,87
		Belanja	757.997.715.103,28	690.582.753.357,00	91,11

Sumber: DPPKAD Bone Bolango

Berdasarkan masalah yang ada di Kabupaten Bone Bolango ini dapat dilihat bahwa Persentase realisasi anggaran pendapatan dan belanja ini dinilai belum efektif karena belum mencapai target yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango, dimana menurut Kasubag Akuntansi DPPKAD Bone Bolango bahwa target pencapaian realisasi adalah 100%. Hal ini diduga karena kurangnya perencanaan, pertanggungjawaban, tidak adanya kejelasan sasaran anggarannya dan pengendalian penyusunan anggaran, serta pengawasan intern sehingga tidak tercapai kinerja yang baik dan dapat berpengaruh pada kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango.

Sekretaris Daerah (Sekda) Bone Bolango, Ishak Ntoma, menurut beliau ada beberapa SKPD dan pemerintah yang belum optimal menyerap anggaran, padahal program pembangunan sudah harus jalan demi kemajuan daerah. Hasil evaluasi ini menjadi bahan penilaian kinerja bagi pimpinan SKPD dalam

mewujudkan program dan kegiatan SKPD. Dengan melihat capaian hasil penyerapan anggaran saat ini, masih banyak SKPD yang capaiannya masih rendah, tentu hal ini perlu ditelusuri lebih jauh. SKPD harus memperhatikan percepatan anggaran dan berfokus pada capaian hasil yang optimal dengan memperhatikan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan masalah di atas, maka peneliti fokus mengambil variabel akuntabilitas, kejelasan sasaran anggaran, dan pengawasan intern terhadap kinerja manajerial SKPD, hal ini juga didukung berdasarkan fenomena yang ada, untuk itu peneliti mengambil judul **“Pengaruh Akuntabilitas, Kejelasan Sasaran Anggaran, dan Pengawasan Intern Terhadap Kinerja Manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kurangnya akuntabilitas atau pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pimpinan SKPD.
2. Masih banyak proyek yang tidak jelas sasaran anggarannya.
3. Pengawasan di SKPD Bone Bolango belum jelas sehingga penyerapan anggaran masih rendah.
4. Kinerja Manajerial di SKPD Bone Bolango berdasarkan Laporan Realisasi APBD tahun 2011-2015 menunjukkan kinerja keuangannya masih belum stabil, hal ini dapat dilihat masih terdapat tinggi rendahnya presentase tiap tahun.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango?
4. Apakah akuntabilitas, kejelasan sasaran anggaran, dan pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango?

1.4 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango.
4. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas, kejelasan sasaran anggaran, dan pengawasan intern terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kabupaten Bone Bolango.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai teori akuntansi sektor publik dan pemahaman mengenai akuntabilitas, kejelasan sasaran anggaran, dan pengawasan intern terhadap kinerja manjerial satuan kerja perangkat daerah. Di samping itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian sejenis dimasa akan datang.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango tentang pentingnya pengaruh akuntabilitas, kejelasan sasaran anggaran, dan pengawasan intern terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Bone Bolango dan juga masukan bagi peneliti yang berminat pada permasalahan yang sama.