

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia telah mencanangkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Pasal (7), bahwa setiap Kementerian atau Lembaga Negara diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya efektivitas dalam semua pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah yang terakomodasi di dalam anggaran (Mardiasmo, 2019). Dalam partisipasi penyusunan anggaran adalah suatu tugas yang bersifat teknis. Anggaran membatasi tindakan organisasi karena anggaran menetapkan batasan terhadap apa yang dapat dibeli dan berapa banyak yang dapat dibelanjakan.

Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat, seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya agar terjamin secara layak. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipertaruhkan oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang dibuat. Proses penyusunan anggaran sektor publik dapat dilakukan dengan dua metode yaitu metode top down dan bottom up. penyusunan anggaran memiliki suatu proses dimana terlibat dalam mempersiapkan dan juga terlibat oleh tujuan anggaran mereka yang mendapat imbalan berdasarkan pencapaian anggaran mereka. Indonesia telah mencanangkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja

sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Pasal (7), bahwa setiap kementerian/lembaga negara diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya efektivitas dalam semua pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah yang terakomodasi di dalam anggaran (Mardiasmo, 2019).

Anggaran telah membuat para aktivitas tersebut menjadi focus kepada perencanaan jangka pendek dan juga menjadi suatu sistem pengendalian organisasi tersebut. Kinerja pemerintah tercermin dari seberapa besar kemampuan pemerintah dalam melaksanakan berbagai tugas pemerintah yang telah menjadi wewenangnya. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dilihat dari pertanggungjawaban pemerintah dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan atas tugas dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dalam bentuk penetapan anggaran. Hal ini diperulakan untuk mengoptimalkan pelayanan publik agar sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta bentuk pengalokasian anggaran yang kurang mencerminkan aspek ekonomis, efesiensi, dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran (Mardiasmo, 2018).

Kinerja manajerial pemerintah juga disoroti menteri keuangan Sri Mulyani Indrawati dimana banyak pejabat daerah yang belum mampu menyerap anggaran yang termasuk pada pemerintah Desa Bone Psisir Provinsi Gorontalo. mereka telah memberi sebuah contoh tentang anggaran tingkat pusat maupun daerah yang tidak optimal, sehingga bisa memantik penyelewengan. Sri Mulyani Indrawati

menyatakan bahwa pembangunan daerah yang terhenti bukan karena anggaran yang kurang. “Ini bukan soal kekurangan duit, ada duit tapi tidak dipakai di tempat yang harusnya dipakai.” Akhirnya rakyat yang menanggung. Kinerja yang buruk disoroti menteri dalam negeri Tjahjo Kumolo yang mengeluhkan buruknya kinerja pemerintah dalam perencanaan di tingkat daerah seperti propinsi, kabupaten dan kota . Menurutny pemerintah daerah tidak mempunyai visi jangka panjang dalam menyusun perencanaan padahal kemajuan daerah sangat tergantung dari manajemen pemerintah daerah. Hal ini juga menunjukkan lemahnya aspek kinerja manajerial. Hal ini terlihat dari pemakaian anggaran pemerintah daerah yang paling banyak dihabiskan untuk gaji pegawai dimana sebanyak 92% anggaran provinsi, kabupaten dan kota habis untuk biaya aparatur negara padahal idealnya sebuah anggaran seharusnya digunakan paling besar untuk belanja pembangunan infrastruktur seperti jalan dan lainnya.

Anggaran memiliki kesamaan dengan manajemen yaitu memiliki fungsi perencanaan (*planning*), fungsi pelaksanaan (*actuating*), dan fungsi pengawasan (*controlling*). Penyusunan anggaran di sektor pemerintahan menggunakan metode *bottom up*. *Bottom up* merupakan metode penyusunan anggaran yang dilaksanakan dari tingkat bawah ke tingkat yang paling atas atau puncak. Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku individu yang menyusun. Banyaknya pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan rawan terjadinya senjangan anggaran. Senjangan anggaran merupakan perbedaan antara jumlah yang dianggarkan, realisasi biaya dan pengeluaran. Senjangan dalam anggaran terjadi

apabila realisasi pendapatan cenderung melebihi target yang ditetapkan dari anggaran dan realisasi belanja cenderung dibawah target yang ditetapkan.

Pada tahap penyusunan anggaran, terdapat faktor-faktor yang dapat menimbulkan kecenderungan menciptakan senjangan dalam anggaran. Faktor-faktor tersebut diantaranya partisipasi anggaran, (Nurfaizah, 2018) menyatakan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan partisipasi aparat pemerintah daerah yang mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran serta pelaksanaannya untuk mencapai target anggaran. Partisipasi diperlukan dalam penyusunan anggaran, hal ini dikarenakan bawahan lebih mengetahui kondisi unit organisasinya.

Apabila seluruh anggota organisasi dapat berpartisipasi serta terlibat dalam menentukan langkah untuk menentukan tujuan dalam penganggaran, maka tujuan yang terdapat dalam anggaran akan mudah terealisasi. Individu yang terlibat dalam proses penganggaran dapat mempengaruhi senjangan dalam anggaran, hal tersebut dinilai dari sejauh mana individu tersebut mampu menentukan prioritas antara kepentingan sendiri atau bekerja demi kepentingan organisasi. Individu yang terlibat dalam penyusunan anggaran haruslah seseorang yang memiliki kapasitas yang baik. Berkaitan dengan proses penganggaran, maka individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumberdaya secara optimal, dengan demikian dapat memperkecil resiko senjangan dalam anggaran (Venusita, 2017)

Kapasitas individu menurut (Gayatri, 2017) merupakan sebuah penilaian teknis atas apa yang dilakukan oleh individu untuk melaksanakan sesuatu yang dalam hal ini untuk meningkatkan produktifitas kerja. Selain kapasitas yang dimiliki, *self esteem* yang dimiliki oleh Individu yang terlibat dalam proses penganggaran juga mempengaruhi senjangan dalam anggaran. (Fauzi, 2018) juga menyoroti pelaporan dan penyelenggaraan keuangan pemerintah daerah yang tidak efisien baik dari segi waktu maupun anggaran. Yang mengungkapkan bahwa akuntabilitas keuangan pemerintah daerah yang belum memuaskan. Hal tersebut sebagian besar terjadi karena sistem pengendalian intern yang belum berfungsi secara optimal..

Lembaga negara dan pemerintah daerah segera memperbaiki pengelolaan anggaran. Pengelolaan keuangan tersebut, lanjutnya, meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran yang dipimpinnya. Ia menambahkan, para pengelola keuangan juga harus mampu mencegah penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan. "Para pengelola keuangan harus mampu mencegah dan menghindari terjadinya pemborosan anggaran, kebocoran anggaran atau bentuk penyalahgunaan anggaran lainnya. Menurut (Wardojo, 2019), permasalahan sistem anggaran di daerah salah satunya berkaitan dengan inkonsistensi penyusunan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga akibat inkonsistensi tersebut banyak program yang ingin dijalankan oleh pemerintah daerah tidak jelas sasarannya dan tidak sesuai dengan anggaran yang direncanakan.

Akibatnya ketika masuk dalam tahap pelaksanaan, program tersebut sulit dijalankan. Permasalahan sistem anggaran di daerah terus muncul, selain

inkonsistennya penyusunan anggaran, masalah penyerapan anggaran yang rendah. Lemahnya perencanaan anggaran memungkinkan munculnya *under financing* atau *over financing* yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran (Purnomo, 2018). Dalam situasi seperti ini menyebabkan banyak layanan publik dijalankan secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik, sementara dana pada anggaran merupakan dana publik (*public money*) (Mardiasmo, 2018). Berdasarkan uraian di atas, khususnya permasalahan pada pemerintah kabupaten/kota di Sulawesi Utara, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul pengaruh penganggaran partisipatif, kejelasan sasaran anggaran, dan implementasi pengendalian intern terhadap kinerja manajerial instansi pemerintah daerah serta implikasi pada akuntabilitas keuangan.

(Ikhsan, 2017) menyatakan bahwa partisipasi dalam proses penyusunan anggaran adalah tingkat seberapa jauh keterlibatan dan pengaruh individu dalam penyusunan anggaran. Partisipasi anggaran merupakan suatu metode dalam penganggaran dengan tujuan untuk memperoleh anggaran yang objektif, dalam partisipasi penganggaran semua tingkat manajemen terlibat dalam penyusunan dan pengembangan anggaran. (Mardiasmo, 2018) menyatakan bahwa partisipasi bawahan yang lebih tinggi dalam proses penganggaran mengarah pada senjangan anggaran yang lebih besar, hal ini dikarenakan tersedianya akses yang lebih besar terhadap informasi daerah pada saat proses pengambilan keputusan terkait dengan penganggaran. (Erawati, 2018) juga mengemukakan bahwa bawahan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran akan cenderung menimbulkan

senjangan anggaran (*budgetary slack*) untuk menghindari resiko ketidakpastian masa mendatang

Karakteristik dalam anggaran salah satunya adalah kejelasan sasaran anggaran. Sasaran anggaran dalam konteks pemerintah daerah tercakup dalam rencana strategik daerah dan program pembangunan daerah. Adanya sasaran yang jelas akan memudahkan individu dalam menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target-target dalam anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai oleh organisasi. Menurut (Putra, 2017), kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian anggaran tersebut. Agar anggaran yang disusun lebih produktif, perlu adanya penetapan tujuan secara spesifik.

Penetapan tujuan dengan spesifik akan mendorong karyawan untuk melakukan yang terbaik bagi pencapaian tujuan yang dikehendaki sehingga berimplikasi pada peningkatan kinerja. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran atau disebut dengan target merupakan hasil yang diinginkan dari suatu program keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan (Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 pasal 1 ayat 43). Keluaran yang dimaksud dalam pasal 1 ayat 43 adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan dalam program dan kebijakan.

Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah dalam mempertanggung jawabkan keberhasilan dan kegagalan dari suatu pelaksanaan

tugas yang telah dilaksanakan dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang sebelumnya telah ditetapkan. Pencapaian target anggaran akan lebih mudah tercapai apabila pihak penyusun anggaran mengerti mengenai rencana yang akan dilaksanakan

Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pembuat dan penerima keputusan dan mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran daerah serta pelaksanaannya untuk mencapai target anggaran tersebut. Jadi partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat diartikan merupakan keikutsertaan seseorang dalam menyusun dan memutuskan anggaran secara bersama. Sukses atau gagalnya para staf dalam suatu melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diembannya. Menurut (Putri, 2017), kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut.

Sasaran anggaran pemerintah daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakannya. (Riyanto, 2018) menyatakan hubungan karakteristik anggaran, dalam hal ini kejelasan sasaran anggaran, dengan kinerja dipengaruhi oleh faktor-faktor individual yang bersifat psychological attribute. Efektif atau tidaknya kejelasan sasaran anggaran sangat ditentukan oleh psychological attribute, sehingga faktor-faktor individual tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan sasaran anggaran dalam menilai kinerja manajerial.

(riyanto, 2017) Struktur organisasi desentralisasi secara umum ditujukan dengan pengambilan keputusan yang terjadi dalam organisasi. Dalam struktur sentralisasi yang tinggi, sebagian keputusan diambil pada tingkat hirarki organisasi yang tertinggi, dan apabila sebagian otorisasi didelegasikan pada level yang rendah dalam organisasi, maka organisasi tersebut lebih desentralisas. Adapun definisi desentralisasi menurut dalam suatu organisasi administratif adalah sentralisasi yang luas apabila keputusan yang dibuat pada level organisasi yang tinggi, desentralisasi yang luas apabila keputusan didelegasikan dari top manajemen kepada level yang rendah dari wewenang eksekutif.

Dengan demikian desentralisasi akan membuat tanggung jawab yang lebih besar kepada manajerial dalam melaksanakan tugasnya, serta memberikan kebebasan dalam bertindak. Dengan desentralisasi akan meningkatkan independensi manajerial dalam berfikir dan bertindak dalam satu tim tanpa mengorbankan kebutuhan organisasi. Desentralisasi membutuhkan keseimbangan manajerial yang independen dengan timnya dan komitmennya pada organisasi. Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja (Mardiasmo, 2018) Pengawasan yang dilakukan oleh pelaksanaan dan Pertanggung jawaban .

Berdasarkan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wiratno *et al.* (2017) Salain *et al.* (2018), (Wwaha I Gede, 2018) menunjukkan hubungan yang positif dan signifikan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial. Berbeda dengan hasil penelitian (Handrika *et al.*, 2017) bahwa partisipasi penyusunan

anggaran tidak berpengaruh pada kinerja manajerial. Dan penelitian yang dilakukan (Ermawati, 2017), (Fuadah, 2019) yang membuktikan adanya hubungan negatif antara anggaran partisipatif dengan kinerja manajerial. (Supriyono, 2017) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dan kinerja manajerial menunjukkan bukti yang tidak meyakinkan dan seringkali bertentangan. Perdebatan tersebut menarik minat peneliti untuk melakukan penelitian kembali.

Originalitas pada penelitian ini adalah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial. Beberapa penelitian sebelumnya telah membahas hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja. Namun kinerja pada penelitian-penelitian tersebut adalah kinerja aparat pemerintah desa, seperti penelitian yang dilakukan oleh Arfah *et al* (2020) dan Siregar (2020). Sedangkan penelitian yang membahas tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial dilakukan oleh Salain *et al* (2018) tentang kinerja manajerial yang dimoderasi oleh budaya paternalistik. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penggunaan variabel bebas yang berbeda, serta penelitian ini dilakukan dengan lokasi penelitian yang berbeda.

Pada pemerintah desa di Bone Pesisir. Dikarenakan dalam praktek-praktek pembuatan keputusan penyusunan anggaran relatif sulit karena dipengaruhi oleh perbedaan perilaku dan cara kerja manajer. Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini diambil untuk melakukan penelitian kembali dengan objek yang berbeda yaitu pada pemerintahan desa di kabupaten bone bolango dikarenakan dalam suatu praktek yang dijalankan untuk membuat suatu keputusan penyusunan

anggaran sangatlah relative sulit dikarenakan dipengaruhi oleh perbedaan perilaku dan cara kerja manajer. Sehingga saya selaku penulis sangatlah tertarik untuk melakukan penelitian tersebut dengan judul penelitiannya yaitu: **PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP KINERJA MANAJERIAL (Studi Pada Pemerintah Desa Kabupaten Bone Bolango)**

1.1 Identifikasi Masalah

1. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial?
2. Apakah Kejelasan Sasaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial?

1.2 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh Partisipasi Anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja Manajerial.
2. Untuk mengetahui apakah Kejelasan Sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja Manajerial.

1.3 Manfaat penelitian

Berkaitan dengan tujuan penelitian diatas, adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

- a. Bagi akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikir dalam pengembangan akuntansi sector publik dan dapat dijadikan referensi atau bukti tambahan untuk penelitian-penelitian selanjutnya tentang kinerja manajerial
 - b. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial pemerintah desa.
2. Manfaat praktis
- a. Bagi pemerintah desa, penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah desa dalam meningkatkan kinerja manajerialnya.
 - b. Bagi peneliti, peneliti dapat mengimplementasikan apa yang peneliti dapat dari perguruan tinggi melalui penyusunan tugas akhir skripsi.