

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Organisasi membutuhkan anggaran untuk mengefektifkan seluruh strategi ke dalam rencana dan tujuan, baik jangka pendek dan jangka panjang (Ramandei, 2009). Anggaran mempunyai fungsi penting bagi sektor publik khususnya pemerintahan karena, 1) instrumen bagi pemerintah untuk menentukan arah pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, 2) sumber daya yang terbatas sedangkan kebutuhan masyarakat adalah tak terbatas dan terus berkembang, 3) bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat (Sartono, 2014). Panghegar (2013) menyatakan bahwa anggaran merupakan alat pembanding kinerja anggaran antara target anggaran yang telah ditetapkan dengan pencapaian hasil organisasi secara aktual.

Sistem penganggaran di sektor pemerintahan mempunyai aturan yang jelas berdasarkan peraturan Menteri Keuangan yang disesuaikan setiap tahun untuk penyusunan anggaran tahun berikutnya. Anggaran dalam lingkungan pemerintah pusat dikenal dengan istilah RKA-KL (Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga). Hal ini tentunya juga berlaku di Kejaksaan yang merupakan salah satu lembaga pemerintahan di bidang hukum yang mempunyai kewenangan di bidang penuntutan.

Proses penganggaran di Kejaksaan dimulai dengan menyusun rencana kinerja pemerintah (RKP) yang berisi rincian permintaan anggaran dari setiap satker dalam suatu wilayah Kejaksaan Tinggi berdasarkan realisasi penanganan perkara untuk anggaran di bidang teknis, sedangkan untuk anggaran operasional perkantoran disesuaikan dengan jumlah dan kebutuhan pegawai di satker yang bersangkutan.

RKP yang telah disusun oleh masing-masing Kejaksaan Tinggi kemudian diserahkan kepada biro perencanaan di Kejaksaan Agung untuk dibahas lebih lanjut dengan badan legislatif. Pagu anggaran seringkali menjadi kendala dalam penyusunan anggaran mengingat sumber daya keuangan Negara yang terbatas. Program atau kegiatan yang diusung dalam setiap tahun anggaran cenderung sama karena memang terkait dengan dengan tugas pokok dan fungsi Kejaksaan di bidang penanganan hukum.

Proses penganggaran tidak hanya terbatas pada penyusunan anggaran namun juga adanya evaluasi atau monitoring. Salah satu diantaranya adalah pengumpulan data realisasi anggaran dan realisasi volume keluaran dilakukan sesuai dengan realisasi yang dicapai dan dapat digunakan sebagai bahan monitoring atas pelaksanaan anggaran tahun berjalan. Sebagai contoh, berikut ditampilkan realisasi anggaran Kejaksaan wilayah Jawa Timur yang terdiri dari 1 (satu) Kejaksaan Tinggi dan 37 (tiga puluh tujuh) Kejaksaan Negeri.

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Anggaran pada Wilayah Jawa Timur**

No	Satuan Kerja	2013			2014		
		Pagu	Realisasi	%	Pagu	Realisasi	%
1	Kejaksanaan Tinggi Jawa Timur	51,985,887,000	50,410,738,612	96.97	83,219,393,000	81,771,827,986	98.26
2	Kejaksanaan Negeri Surabaya	13,962,797,000	13,848,105,271	99.18	11,772,613,000	11,741,558,759	99.74
3	Kejaksanaan Negeri Bojonegoro	6,159,184,000	6,126,389,570	99.47	5,101,501,000	4,860,789,904	95.28
4	Kejaksanaan Negeri Gresik	7,477,900,000	6,950,018,625	92.94	5,299,434,000	4,961,385,415	93.62
5	Kejaksanaan Negeri Mojokerto	7,528,157,000	6,984,617,784	92.78	5,535,496,000	5,295,962,026	95.67
6	Kejaksanaan Negeri Lamongan	6,029,839,000	5,390,648,307	89.40	4,535,777,000	3,877,696,615	85.49
7	Kejaksanaan Negeri Tuban	6,269,157,000	5,879,114,671	93.78	4,417,362,000	4,025,158,968	91.12
8	Kejaksanaan Negeri Jombang	5,522,241,000	4,780,985,440	86.58	4,688,351,000	4,342,723,340	92.63
9	Kejaksanaan Negeri Sidoarjo	10,403,146,000	9,882,639,503	95.00	7,596,723,000	6,818,366,877	89.75
10	Kejaksanaan Negeri Tanjung Perak	7,789,280,000	6,853,228,342	87.98	8,339,021,000	8,259,986,411	99.05
11	Kejaksanaan Negeri Jember	8,856,698,000	7,629,476,650	86.14	6,351,625,000	5,824,912,416	91.71
12	Kejaksanaan Negeri Bondowoso	10,004,504,000	9,839,368,136	98.35	5,309,721,000	4,769,027,479	89.82
13	Kejaksanaan Negeri Situbondo	5,990,347,000	5,470,480,644	91.32	3,767,865,000	3,443,064,548	91.38
14	Kejaksanaan Negeri Banyuwangi	8,629,580,000	7,611,343,055	88.20	5,700,550,000	5,491,193,585	96.33
15	Kejaksanaan Negeri Kediri	6,843,467,000	6,201,957,176	90.63	5,176,940,000	4,841,342,072	93.52
16	Kejaksanaan Negeri Nganjuk	5,164,693,000	4,614,306,321	89.34	3,953,270,000	3,654,093,610	92.43
17	Kejaksanaan Negeri Blitar	7,147,169,000	6,473,274,365	90.57	4,922,214,000	4,566,627,119	92.78
18	Kejaksanaan Negeri Tulungagung	6,296,542,000	4,896,005,850	77.76	3,652,922,000	3,501,510,308	95.86
19	Kejaksanaan Negeri Trenggalek	8,023,645,000	7,106,381,173	88.57	6,340,055,000	6,085,256,756	95.98
20	Kejaksanaan Negeri Pamekasan	9,274,808,000	8,875,705,182	95.70	8,518,783,000	8,397,735,068	98.58
21	Kejaksanaan Negeri Bangkalan	8,601,381,000	7,814,760,189	90.85	4,031,705,000	3,856,456,797	95.65
22	Kejaksanaan Negeri Sumenep	5,237,435,000	4,680,958,567	89.38	5,779,898,000	5,130,301,144	88.76
23	Kejaksanaan Negeri Sampang	4,672,858,000	3,999,591,914	85.59	3,785,259,000	3,690,968,939	97.51
24	Kejaksanaan Negeri Madiun	7,588,980,000	6,657,926,652	87.73	5,413,222,000	5,077,597,560	93.80
25	Kejaksanaan Negeri Ponorogo	6,482,124,000	6,365,541,682	98.20	4,748,254,000	4,742,798,929	99.89
26	Kejaksanaan Negeri Ngawi	6,098,803,000	5,797,346,508	95.06	5,213,940,000	5,137,830,689	98.54
27	Kejaksanaan Negeri Magetan	5,189,957,000	4,707,489,756	90.70	4,434,309,000	3,853,807,791	86.91
28	Kejaksanaan Negeri Pacitan	5,449,928,000	4,739,468,150	86.96	3,335,826,000	2,981,572,484	89.38
29	Kejaksanaan Negeri Malang	9,190,346,000	7,950,058,071	86.50	6,411,615,000	5,861,992,236	91.43
30	Kejaksanaan Negeri Pasuruan	4,988,329,000	4,314,671,741	86.50	3,728,237,000	3,391,781,768	90.98
31	Kejaksanaan Negeri Lumajang'	7,331,534,000	6,617,946,596	90.27	7,474,184,000	7,383,999,091	98.79
32	Kejaksanaan Negeri Probolinggo	4,198,317,000	4,198,305,568	100.00	3,926,246,000	3,791,609,499	96.57
33	Kejaksanaan Negeri Bangil	7,114,638,000	6,636,589,399	93.28	9,873,634,000	9,458,849,110	95.80
34	Kejaksanaan Negeri Kraksaan	5,402,908,000	5,152,009,140	95.36	4,008,876,000	3,931,599,642	98.07
35	Kejaksanaan Negeri Kepanjen	7,946,763,000	7,751,892,577	97.55	5,529,835,000	5,230,599,840	94.59
36	Kejaksanaan Negeri Batu	4,572,626,000	4,500,069,249	98.41	4,275,921,000	4,105,861,699	96.02
37	Kejaksanaan Negeri Ngasem	6,869,821,000	6,368,429,818	92.70	5,643,166,000	5,384,280,171	95.41
38	Kejaksanaan Negeri Mejayan	8,652,270,000	7,364,205,909	85.11	5,900,472,000	4,925,900,872	83.48

Kenis (1979) menyimpulkan bahwa variasi dalam *budgeting style* yang direfleksikan dalam karakteristik proses penganggaran mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja anggaran. Pelaksanaan anggaran agar dapat berjalan

efektif harus memperhatikan lima unsur dari, yakni 1) penganggaran partisipatif (budgeting participation), 2) kejelasan sasaran anggaran (budgeting , 3) umpan balik anggaran (budgeting feedback), 4) evaluasi anggaran (budgeting evaluation), 5) Keketatan tujuan anggaran (budgeting goal difficulty).



Pendekatan sistem penganggaran sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.02/2014 adalah pendekatan penganggaran terpadu yang dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Kementerian/Lembaga untuk menghasilkan dokumen Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L). Mengacu pada pendekatan penyusunan anggaran terpadu tersebut, penyusunan RKA-K/L menggunakan restrukturisasi program/kegiatan dalam kaitannya dengan klasifikasi anggaran menurut program dan kegiatan, serta penataan bagian anggaran dan satker untuk pengelolaan anggaran dalam kaitannya dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi.

Kinerja menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 249/PMK.02/2011 adalah prestasi kerja berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas terukur. Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Atas Pelaksanaan RKA-K/L selanjutnya disebut evaluasi kinerja adalah proses untuk menghasilkan informasi capaian kinerja yg telah ditetapkan dalam dokumen RKA-K/L. Murthi dan Sujana (2009) menyatakan bahwa kinerja organisasi ditentukan oleh bagaimana organisasi tersebut dalam memanfaatkan sumber daya yang ada secara efektif, efisien, dan ekonomis. Salah satunya adalah dengan meningkatkan kinerja anggaran melalui perencanaan dan pengendalian yang dinilai dari pencapaian tujuan anggaran. Aspek ini membuktikan bahwa anggaran mempunyai peran penting dalam memperbaiki (Ramandei, 2009) dan mengukur kinerja anggaran (Panghegar, 2013).

Gupta dan Govindarajan (1984) menggunakan pendekatan kontinjensi dengan mengevaluasi berbagai faktor kondisional yang dapat mempengaruhi efektifitas sistem penganggaran terhadap kinerja anggaran. Salah satu yang penting adalah pentingnya komitmen tujuan anggaran. Komitmen tujuan anggaran mempunyai potensi untuk memperbaiki kinerja, oleh karenanya telah menjadi fokus dari beberapa penelitian. Chong dan Chong (2002) menemukan bahwa kesempatan untuk terlibat dalam penganggaran akan meningkatkan komitmen terhadap tujuan anggaran sehingga dapat menghasilkan kinerja yang lebih baik.

Informasi memegang peran penting dalam sebuah sistem. Chong dan Chong (2002) menyatakan bahwa aliran informasi dapat meningkatkan kinerja. Informasi terbagi dalam dua jenis (Kren 1992), yakni 1) informasi perilaku manajer untuk proses mengambil keputusan dalam rangka penilaian kinerja dan 2) informasi yang relevan dengan tugas. Kren (1992) mendefinisikan *job relevant information* (JRI) sebagai informasi yang relevan dengan tugas sebagai fasilitator bagi pengambilan keputusan. *Job relevant information* membutuhkan kerja keras untuk menemukan, mengumpulkan, dan menganalisisnya (Chong dan Chong, 2002) namun sangat dibutuhkan untuk mengambil keputusan strategis demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Adanya informasi yang relevan dapat menjadi pertimbangan untuk mengambil beberapa langkah alternatif untuk meningkatkan pencapaian target, disamping juga dapat digunakan sebagai upaya meningkatkan partisipasi pegawai untuk mendapatkan informasi berkaitan dengan tugas.

Beberapa peneliti telah meneliti pengaruh karakteristik proses penganggaran terhadap kinerja anggaran dengan bukti empiris yang menyajikan hasil berbeda. Hasil penelitian Kenis (1979) menunjukkan bahwa tidak semua unsur dari karakteristik proses penganggaran berhubungan positif signifikan terhadap kinerja anggaran. Penelitian yang dilakukan Sartono (2014) menghasilkan bukti empiris bahwa evaluasi anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja sedangkan empat karakteristik lainnya berpengaruh signifikan terhadap kinerja. Bawono (2008) menghasilkan bukti empiris bahwa kelima elemen karakteristik proses penganggaran mempunyai pengaruh langsung yang signifikan terhadap kinerja anggaran. Hal ini bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ramandei (2009) yang menunjukkan hasil bahwa elemen-elemen dalam karakteristik proses penganggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja.

Banyak penelitian tentang sistem penganggaran dan memfokuskan pada pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja anggaran dengan hasil yang beragam. Clinton dan Hunton (2001), Melek (2009), Minai dan Mun (2013), Chong dan Chong (2002), dan Panghegar (2013) menemukan bahwa partisipasi penganggaran berhubungan signifikan terhadap peningkatan kinerja anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Kren (1992) menghasilkan bukti empiris bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh tidak langsung terhadap kinerja dan dimediasi oleh *job relevant information* (JRI), begitu halnya dengan Sinuraya (2011) yang menguji bahwa kecukupan anggaran juga memediasi pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja anggaran selain JRI. Berbeda dengan

(Hafridebri, 2013) dan Apriansyah (2015) yang menemukan bahwa partisipasi penganggaran dan JRI tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran. Lau dan Moser (2008), begitu juga dengan Mia (1988) menemukan bukti empiris bahwa hubungan antara partisipasi penganggaran dan kinerja adalah negatif dan tidak signifikan. Hazmi, dkk (2012) dan Putra (2013) menyajikan fakta bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh langsung secara signifikan terhadap kinerja.

Hasil beragam dari berbagai penelitian diatas dan adanya fenomena perbedaan realisasi anggaran dari berbagai satuan kerja di kejaksaan memotivasi saya untuk melakukan pengujian yang dilakukan oleh Kenis (1979) tentang pengaruh karakteristik proses penganggaran terhadap kinerja, Chong dan Chong (2002) yang menggunakan komitmen tujuan anggaran dan Kren (1992) dengan *job relevant informatin* (JRI) sebagai variabel *intervening*.

Alasan mengapa penelitian ini dilakukan adalah 1) organisasi sektor publik khususnya pemerintahan membutuhkan model pengukuran atas pengaruh sistem penganggaran terhadap kinerja, 2) penelitian ini dilakukan dengan pemikiran bahwa perlu adanya riset pada sektor publik khususnya pemerintahan di sektor non keuangan untuk bidang akuntansi keperilakuan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah 1) banyak penelitian yang lebih fokus pada aspek personal atau individu dalam sebuah organisasi, sedangkan Potter dan Schmidgall (1999) mengemukakan pendapat bahwa terdapat sebuah kebutuhan penelitian yang menghubungkan antara model sistem akuntansi dan model organisasi secara keseluruhan yang bertujuan untuk

memperbaiki efisiensi organisasi; 2) Berbeda dengan Kenis (1979) yang melakukan penelitian di pabrik-pabrik yang berlokasi di New Jersey - Philadelphia, Chong dan Chong (2002) pada para manajer level menengah pada perusahaan manufaktur di Australia, dan Kren (1992) pada perusahaan-perusahaan manufaktur yang terdaftar dalam *Fortune 500*, objek penelitian ini adalah satker Kejaksaan RI yang merupakan lembaga hukum pemerintah Indonesia dengan kewenangan di bidang penuntutan.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, masalah dalam penelitian ini terkait dengan karakteristik proses penganggaran, dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan komitmen tujuan anggaran?
2. Apakah terdapat pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan komitmen tujuan anggaran?
3. Apakah terdapat pengaruh umpan balik anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan komitmen tujuan anggaran?
4. Apakah terdapat pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan komitmen tujuan anggaran?
5. Apakah terdapat pengaruh keketatan sasaran anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan komitmen tujuan anggaran?
6. Apakah terdapat pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan *job relevant information*?

7. Apakah terdapat pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan *job relevant information*?
8. Apakah terdapat pengaruh umpan balik anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan *job relevant information*?
9. Apakah terdapat pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan *job relevant information*?
10. Apakah terdapat pengaruh keketatan sasaran anggaran terhadap kinerja anggaran ketika mempertimbangkan *job relevant information*?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Fakta empiris tentang pengaruh karakteristik proses penganggaran yang terdiri dari partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan Keketatan tujuan anggaran terhadap kinerja anggaran melalui komitmen tujuan anggaran sebagai variabel *intervening*.
2. Fakta empiris tentang pengaruh karakteristik proses penganggaran yang terdiri dari partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan Keketatan tujuan anggaran terhadap kinerja anggaran melalui *Job Relevant Information* sebagai variabel *intervening*.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Kontribusi dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kontribusi teoritis, penelitian ini dilakukan untuk menguji konsep kontinjensi yang menjelaskan adanya faktor-faktor lain yang mempengaruhi hubungan antara karakteristik proses penganggaran dan kinerja anggaran, kemudian dipilih variabel komitmen tujuan anggaran dan *job relevant information* yang dalam konsep kesesuaian (the concept of fit) dengan pendekatan sistem akan diuji seberapa besar dalam mempengaruhi hubungan karakteristik proses penganggaran dan kinerja anggaran.
2. Kontribusi empiris, menguji dan menemukan bukti-bukti empiris atas pengaruh karakteristik proses penganggaran terhadap kinerja anggaran dengan komitmen tujuan anggaran dan *job relevant information* sebagai variabel *intervening*.
3. Kontribusi kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan nyata sebagai dasar kebijakan proses penganggaran di Kejaksaan RI.