

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Perubahan politik di Indonesia saat ini mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggara negara dan pembangunan, sehingga pemerintah memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan melalui Otonomi Daerah. Kebijakan otonomi daerah yang mulai efektif diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 menjadi awal dimulainya tata kelola pemerintah secara mandiri yang ditandai dengan diberikannya wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan dan mengurus rumah tangga pemerintahannya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah yang mana telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004, menghendaki daerah untuk berkreasi mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan

pemerintah pusat. Implementasi dari hal tersebut adalah merencanakan program-program kerja yang disesuaikan dengan potensi, kondisi dan permasalahan yang ada di daerah yang kemudian dituangkan dalam bentuk anggaran daerah. Perintah untuk melakukan perencanaan dan penganggaran daerah ini diatur oleh undang-undang, diantaranya: UU No. 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang mengatur khusus mengenai perencanaan, UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara yang mengatur pengelolaan keuangan negara dan daerah.

Peranan anggaran sangat penting dalam suatu Satuan Kerja Perangkat Daerah karena anggaran tidak hanya menjadi rencana keuangan dan rencana kinerja saja tetapi juga menjadi tolok ukur kinerja dari sebuah organisasi sektor publik yang nantinya akan dipertanggungjawabkan kepada publik. *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA), yang saat ini diubah menjadi *Governmental Accounting Standards Board* (GASB), mendefinisikan anggaran (*budget*) sebagai rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Oleh karena itu anggaran sangatlah penting untuk menunjang kinerja manajerial dalam suatu pemerintahan.

Anggaran mempunyai beberapa fungsi yang sangat penting bagi pemerintah daerah karena anggaran membantu menerjemahkan visi, misi dan tujuan pemerintah daerah kedalam rencana kinerja dan rencana keuangan. Tanpa adanya anggaran, arah kinerja pemerintah daerah menjadi tidak jelas sehingga akan berdampak pada buruknya kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah

kepada masyarakat, dan hal ini tentunya bertentangan dengan tujuan didirikannya Satuan Kerja Perangkat Daerah yaitu berfokus pada peningkatan pelayanan masyarakat jangka panjang. Fungsi anggaran publik menurut Bastian (2010:191-192) adalah sebagai berikut: (1) Anggaran merupakan hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja; (2) Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang; (3) Anggaran sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan dan bawahan; (4) Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja; (5) Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan yang efektif serta efisien dalam pencapaian visi organisasi; (6) Anggaran merupakan instrumen politik; dan (7) Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

Anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan pemerintahan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang (Munandar, 2000). Sedangkan Bastian (2010:191) menjelaskan bahwa anggaran dapat diinterpretasikan sebagai pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai organisasi yang menggunakan dana dari masyarakat, seperti: Organisasi Pemerintah Pusat, Organisasi Pemerintah Daerah, Organisasi Partai Politik, Organisasi LSM, Organisasi Yayasan, Organisasi Pendidikan seperti sekolah, Organisasi Kesehatan seperti puskesmas dan rumah sakit serta Organisasi Tempat Peribadatan seperti

Masjid, Gereja, Vihara dan Pura. Dalam penelitian ini, peneliti fokus untuk membahas pemerintah daerah.

Menurut Mardiasmo (2005:63) alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya, pilihan (*choice*), dan trade off. (*scarcity of resources*)
3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Pemerintah harus benar-benar memperhatikan kualitas anggaran yang dibuat, jangan sampai anggaran yang dibuat tidak dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat. Pemerintah daerah dianggap lebih mengerti tentang kondisi, potensi dan permasalahan yang ada di daerahnya sehingga tidak ada alasan dari pemerintah untuk tidak membuat anggaran yang efektif, efisien, demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati dan akuntabel. Oleh karena itu, langkah awal yang perlu diperhatikan pemerintah daerah adalah proses penyusunan anggaran karena proses penyusunan anggaran yang baik akan menghasilkan kualitas anggaran yang baik pula. Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks karena anggaran mempunyai

kemungkinan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap dan perilaku organisasi. Argyris (1952) menyarankan untuk mencegah dampak disfungsional yang ditimbulkan anggaran, bawahan harus diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran.

Partisipasi anggaran dinilai cukup efektif dalam meningkatkan kinerja manajerial pemerintah karena peran manajemen level bawah tidak hanya sebagai pelaksana anggaran saja namun juga sebagai penyusun anggaran, dengan keterlibatan mereka sebagai penyusun anggaran, akan menimbulkan rasa tanggung jawab terhadap anggaran tersebut dan hal ini diharapkan akan berdampak pada meningkatnya kinerja mereka. Menurut Brownell (1982) partisipasi penyusunan anggaran merupakan suatu proses yang melibatkan individu-individu secara langsung didalamnya dan mempunyai pengaruh terhadap penyusunan tujuan anggaran yang prestasinya akan dinilai dan kemungkinan akan dihargai atas dasar pencapaian tujuan anggaran mereka.

Kinerja manajerial sangat dibutuhkan dalam organisasi karena diharapkan mampu membawa keberhasilan bagi perusahaan maupun dalam lingkup pemerintahan. Menurut Mahoney (1963) kinerja manajerial adalah kinerja para individu anggota organisasi dalam kegiatan-kegiatan manajerial. Kinerja manajerial meliputi perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan staf, pengaturan, negosiasi, dan perwakilan. Kinerja manajerial atau kemampuan mengelola kegiatan dalam suatu organisasi yang maksimal akan berdampak langsung terhadap kelangsungan hidup suatu organisasi agar dapat bertahan. Untuk dapat memperoleh kinerja manajerial yang maksimal diperlukan

sistem pengendalian manajemen yang dapat dimanfaatkan untuk memotivasi seluruh pegawai perusahaan atau pemerintahan guna mewujudkan tujuan perusahaan/pemerintahan melalui perilaku yang diharapkan. Sistem pengendalian manajemen ialah proses dan struktur yang tertata secara digunakan untuk mencapai tujuan perusahaan dengan strategi tertentu secara efisien. Unsur-unsur dari sistem pengendalian manajemen meliputi perencanaan anggaran, alokasi sumber daya, pengukuran evaluasi, penghargaan atas kinerja pertanggungjawaban, dan penetapan harga transfer.

Anthony dan Govindarajan (2005:1) menyebutkan bahwa pengendalian manajemen merupakan keharusan dalam suatu organisasi yang mempraktekkan desentralisasi. Salah satu pandangan mengungkapkan bahwa sistem pengendalian manajemen harus sesuai dengan strategi perusahaan/pemerintahan. Pandangan alternatif mengatakan bahwa strategi muncul melalui eksperimentasi yang dipengaruhi oleh sistem manajemen pemerintahan. Keberhasilan perusahaan/pemerintahan untuk mencapai tujuan jangka panjang tidak hanya karena mereka dapat mengembangkan strategi yang baik, tetapi yang lebih penting adalah karena mereka dapat merancang sistem dan proses yang dapat memberikan energi kepada pegawai untuk melaksanakan strategi itu secara efektif. Permasalahan yang kemudian dihadapi adalah bahwa kinerja manajerial yang rendah disebabkan oleh ketergantungan manajerial terhadap sistem akuntansi manajemen perusahaan/pemerintahan yang gagal dalam penentuan sasaran yang tepat, ukuran kinerja, dan sistem penghargaan/reward sistem (Kaplan,1990,Banker et.al.,1993).

Pengawasan kerja sebagai salah satu bagian dari sistem pengendalian manajemen sangatlah penting bagi manajer guna mengevaluasi perencanaan masa depan. Suatu sistem merupakan suatu cara tertentu yang bersifat repetitive untuk melaksanakan suatu atau sekelompok aktivitas. Sistem memiliki karakteristik berupa rangkaian langkah-langkah yang berirama, terkoordinasi, dan berulang. Pengawasan merupakan mekanisme perbaikan secara periodik terhadap keefektifan tenaga kerja dalam melaksanakan kegiatan operasional perusahaan berdasarkan standar yang telah ditetapkan (Narsa, 2003). Menurut Kren (2006) informasi kinerja yang komprehensif dari pengawasan kinerja akan memberikan informasi yang lebih spesifik dan relevan untuk proses pengambilan keputusan. Melalui pengawasan kinerja, manajer juga dapat mengetahui apakah target yang telah ditetapkan sebelumnya tercapai atau tidak, sehingga manajer dapat melakukan analisis terhadap kelemahan-kelemahan yang terjadi dengan segera.

Menurut Husnaini (2001:400) menyatakan bahwa pengawasan merupakan proses pemantauan, penilaian dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan tugas lebih lanjut karena pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting dilaksanakan oleh perusahaan. Pegawai/karyawan adalah aset utama perusahaan yang menjadi pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi. Pegawai/karyawan memiliki perasaan, pikiran, keinginan, status, dan latar belakang pendidikan, usia dan jenis kelamin yang berbeda yang dibawa ke dalam organisasi. Pegawai/karyawan bukanlah mesin, uang dan materil yang sifatnya pasif dan dapat dikuasai serta diatur sepenuhnya dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, organisasi

sektor publik maupun perusahaan harus melakukan pengawasan terhadap para pegawai/karyawannya dalam bekerja, karena terkadang banyak karyawan yang melakukan pengingkaran dalam bekerja jika tidak diawasi seperti menunda waktu pekerjaan, bekerja tidak sepenuh hati, melakukan kecurangan sehingga akan berdampak negatif kepada pencapaian tujuan yang efektif dan efisien. Pada dasarnya pengawasan berarti pengamatan dan pengukuran sesuatu kegiatan operasional dan hasil yang dicapai dibandingkan dengan sasaran dan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan dilakukan dalam usaha menjamin terlaksananya kegiatan sesuai dengan kebijakan, strategi, keputusan, rencana dan program kerja yang telah dianalisa, dirumuskan dan ditetapkan sebelumnya dalam wadah yang disusun (Siagian, 2003:113). Perusahaan yang melaksanakan pengawasan secara baik sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan, maka diharapkan dapat memperkecil timbulnya hambatan-hambatan yang terjadi dan segera mungkin diantisipasi sehingga dapat

Kinerja seseorang juga berhubungan dengan sistem penghargaan yang berlaku (Harvirani, 2009). Sistem penghargaan menurut Narsa (2003) adalah suatu sistem atau program yang dilaksanakan manajemen dengan memberikan tambahan penerimaan bagi karyawan/bawahan atas dasar kontribusinya sebagai upaya untuk lebih meningkatkan kinerjanya. Menurut Mulyadi (2003:181) sistem penghargaan adalah proses pemberian imbalan jasa yang diberikan perusahaan kepada tenaga kerja karena ia telah memberikan sumbangan tenaga dan pikiran demi kemajuan dan kontinuitas perusahaan dalam rangka mencapai tujuan yang

telah ditetapkan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Penghargaan juga dapat dikaitkan sebagai ganjaran yang diberikan untuk memotivasi para karyawan agar produktivitasnya tinggi. Sedamaryanti (2001) menjelaskan bahwa system penghargaan berfungsi sebagai motivasi untuk mengulangi dan memperkuat perilaku yang disetujui secara sosial. Rand (2012) menyimpulkan bahwa pemberian penghargaan menyebabkan kontribusi meningkat.

Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah tentu menginginkan kinerja yang efektif dan efisien. Pengawasan kerja dan sistem penghargaan menjadi modal awal dalam terciptanya kinerja manajerial yang efektif dan efisien. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin melakukan kajian lebih mendalam terhadap pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial Pemerintah Kabupaten Probolinggo dengan pengawasan kerja dan sistem penghargaan sebagai variabel moderasi.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah *budgeting participation* berpengaruh terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo?
2. Apakah pengawasan kerja memoderasi pengaruh antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo?

3. Apakah sistem penghargaan memoderasi pengaruh antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis pengaruh *budgeting participation* terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo.
2. Menganalisis pengaruh pengawasan kerja dan sistem penghargaan terhadap hubungan antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah tentang pentingnya penyusunan anggaran yang melibatkan partisipasi dari masing-masing individu dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang didukung dengan pengawasan kerja dan penghargaan untuk memotivasi dan meningkatkan kinerja masing-masing unit satuan kerja.

2. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi pengetahuan dan bahan referensi para peneliti untuk melakukan penelitian selanjutnya.

3. Bagi Penulis

Penelitian ini menambah wawasan penulis mengenai anggaran pemerintah daerah, penyusunan anggaran secara partisipasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah beserta pengaruhnya terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah dengan pengawasan kerja dan sistem penghargaan sebagai variabel moderasinya.

### **1.5. Sistematika Skripsi**

Penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi. Latar belakang dari penelitian ini adalah pentingnya penyusunan anggaran yang baik guna mendukung kinerja manajerial aparat pemerintah, adapun tujuan penilitiannya yaitu menganalisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo dan menganalisis pengaruh pengawasan kerja dan sistem penghargaan terhadap hubungan antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo. Manfaat penelitian yang mana ditujukan pada pemerintah daerah, akademisi serta penulis itu sendiri. Sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bagian yakni pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil pembahasan serta yang terakhir adalah kesimpulan dan saran.

#### **BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tentang landasan teori yang menjabarkan teori yang mendasari penelitian ini, penelitian sebelumnya dan kerangka pemikiran. Landasan teori mencakup akuntansi pemerintahan, anggaran, *budgeting participation*, Kinerja manajerial pemerintah daerah, Pengawasan Kerja, Sistem Penghargaan. Sedangkan untuk penelitian sebelumnya menggunakan empat jurnal indonesia dan satu jurnal internasional, yang masing-masing jurnal berasal dari penelitian dari daerah yang berbeda dengan variabel yang berbeda pula.

### **BAB 3 : METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi variabel penelitian dan definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis data. Variabel penelitian terdiri dari variabel bebas (*budgeting participation*), variabel terikat (kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo) dan variabel moderasi (pengawasan kinerja dan sistem penghargaan). Populasi yang diambil adalah seluruh pegawai yang bekerja di Pemerintahan Daerah Kabupaten Probolinggo. Adapun sampel yang digunakan ialah dengan menggunakan teknik purposive sampling yaitu pemilihan sekelompok subyek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya untuk penelitian yakni pihak-pihak/pegawai entitas akuntansi yang memegang posisi manajerial yang berada di Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo, yang mana pengumpulan data diperoleh dengan penyebaran kuesioner dengan pengolahan data melalui metode SPSS.

### **BAB 4 : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi gambaran mengenai responden, analisis data dan pembahasan hasil penelitian. Pembahasan dari penelitian skripsi ini adalah *budgeting participation*/partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo, pengawasan kerja memoderasi hubungan antara *budgeting participation*/partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo dan pengawasan kerja merupakan faktor dalam meningkatkan kinerja pegawai, dan sistem penghargaan memoderasi hubungan antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo.

## **BAB 5 : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan atas hasil penelitian yang telah dilakukan, keterbatasan dalam penelitian, dan memberikan saran sehubungan dengan hasil penelitian. Kesimpulan penelitian ini *Budgeting participation*/Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo, pengawasan kerja memoderasi hubungan antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo, sistem penghargaan memoderasi hubungan antara *budgeting participation* dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo, pengalaman kerja dan pendidikan formal berpengaruh terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo. Saran penelitian ini adalah Peneliti selanjutnya hendaknya lebih Meneliti lagi penelitian sejenis dengan pengawasan kerja dan sistem penghargaan sebagai variabel moderasi

karena perlu banyak penelitian lagi untuk membuktikan ada tidaknya pengaruh pengawasan kerja dan sistem penghargaan terhadap hubungan antara *budgeting participation*/partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo, Meneliti semua/lebih banyak lagi unit satuan kerja yang ada di sebuah kabupaten/kota/provinsi sebagai sampel yang hendak diteliti sehingga hasil penelitian lebih akurat dan dapat menghasilkan informasi yang berlaku umum untuk semua unit satuan kerja dalam satu kabupaten/kota/provinsi tempat yang hendak diteliti, sehingga tidak terfokuskan pada beberapa unit satuan kerja saja.

