

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih atau *good governance* merupakan cita-cita setiap daerah. Dalam mencapai *good governance* dapat dilakukan dengan pembangunan daerah yang saling bersinergi antara pemerintah, swasta dan masyarakat pada bidang ekonomi, hukum, sosial, maupun lingkungan. Bentuk nyata yang perlu dilakukan oleh pemerintah terlebih dahulu untuk mencapai *good governance* yaitu meningkatkan kinerja dengan sebaik baiknya di dalam instansi pemerintahan tersebut.

Dengan adanya UU No 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan diperkuat dengan PP No 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah menjelaskan bahwa dalam melaporkan keuangan daerah harus disertakan informasi tentang kinerja instansi pemerintah dalam mencapai anggaran apakah sudah terealisasi dengan baik dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan dalam pemerintah daerah.

Keberhasilan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya dapat dilihat dari kinerja yang dicapai. Untuk mencapai kinerja yang baik pemerintah perlu meningkatkan kualitas maupun kemampuan manajerialnya. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja manajerial yang baik akan memiliki dampak positif bagi jalannya roda pemerintahan. Dalam pemerintahan daerah kinerja manajerial dapat diperoleh dari aktivitas yang dilakukan oleh kepala

dinas sampai dengan kepala sub bidang serta dibutuhkan dukungan kinerja dari staff. Kinerja manajerial tersebut dapat mencapai keberhasilan apabila perencanaan yang disusun terealisasi sesuai dengan apa yang diharapkan. Kinerja manajerial yang baik dan efektif apabila kepala dinas mampu menjalankan fungsi manajemen yaitu melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan di dalam sebuah organisasi (Handoko, 2003).

Proses perencanaan di dalam fungsi manajemen sangat dibutuhkan dalam pemerintahan daerah. Bentuk perencanaan dalam pemerintahan daerah dapat diwujudkan dengan anggaran. Dengan adanya anggaran maka kepala dinas bisa merencanakan program kerjanya. Semakin baik proses perencanaan anggaran maka semakin baik pula kepala dinas merencanakan program kerja yang diharapkan pada akhirnya kinerja manajerial akan berjalan efektif dan efisien. Anggaran menurut Kenis (1979) dapat berfungsi untuk mengevaluasi, memotivasi, mengkomunikasikan, dan mengkoordinasikan kinerja. Empat fungsi anggaran tersebut dapat terlaksana ketika manajer tingkat atas dan manajer tingkat bawah bersinergi untuk mencapai anggaran yang sesuai tujuan instansi.

Selain empat fungsi anggaran tersebut, Haryanti (2016) menyatakan bahwa fungsi anggaran dapat menilai kinerja para manajer. Penilaian kinerja berhubungan dengan anggaran dikarenakan anggaran mempunyai pengaruh terhadap perilaku manajer baik pengaruh positif maupun pengaruh negatif. Perilaku positif timbul ketika tujuan manajer sejalan dengan tujuan organisasi

dan manajer menjadi penggerak dalam mencapai tujuan organisasi. Perilaku negatif akan timbul ketika perilaku manajer bertentangan dengan tujuan organisasi. Dengan tercapainya kesesuaian antara tujuan manajer dan tujuan organisasi yang mengakibatkan manajer dapat menjadi penggerak untuk mencapai tujuan organisasi tersebut maka anggaran dapat berjalan secara ideal.

Selain diperlukan kesesuaian antara tujuan manajer dan organisasi, agar pelaksanaan anggaran dapat berjalan secara ideal, Kenis (1979) menentukan penyusunan dan penerapan anggaran harus memperhatikan *budgetary goal characteristics* (karakteristik tujuan anggaran) yang merupakan instrumen dalam mencapai tujuan anggaran serta terdiri atas beberapa indikator yaitu partisipasi anggaran (*budgetary participation*), kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), umpan balik anggaran (*budgetary feedback*), evaluasi anggaran (*budgetary evaluation*), dan kesulitan sasaran anggaran (*budget goal difficulty*). Kelima indikator karakteristik tujuan anggaran tersebut akan memudahkan pimpinan untuk menyusun target suatu anggaran. Adanya target anggaran yang sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai organisasi maka dapat memberikan tingkat kepuasan dalam menjalankan dan mempengaruhi kinerja manajerial.

Indikator dalam *budgetary goal characteristics* mempunyai pengaruh masing-masing terhadap kinerja manajerial. Wardhani dan Sudaryati (2015) menyatakan partisipasi anggaran (*budgetary participation*) dapat meningkatkan kinerja manajerial yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektifitas organisasi. Apabila manajer mengerti tentang anggaran yang dibuat

dan manajer terlibat dalam penyusunan anggaran maka kinerja manajer akan baik. Pada indikator kedua yaitu kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), suatu organisasi yang memiliki sasaran anggaran yang jelas akan lebih produktif dibanding dengan organisasi yang tidak memiliki kejelasan sasaran anggaran serta mampu memotivasi manajer untuk melaksanakan kinerja yang terbaik. Kejelasan sasaran anggaran dapat membantu manajer untuk mencapai tujuan organisasi sebagaimana tercantum dalam perencanaan anggaran sehingga secara logis kinerja dapat tercapai dengan baik (Apriani dkk, 2016).

Pada indikator ketiga yaitu umpan balik anggaran (*budgetary feedback*). Umpan balik anggaran terjadi ketika sasaran anggaran tercapai dan dilaksanakannya proses evaluasi terhadap kegiatan yang telah direncanakan sehingga mampu memotivasi manajer untuk meningkatkan kinerja serta mengurangi adanya penyimpangan terhadap anggaran (Murthi dan Sujana, 2009). Pada indikator keempat yaitu evaluasi anggaran (*budgetary evaluation*), dengan adanya evaluasi anggaran manajer akan memiliki dorongan untuk melakukan usaha yang lebih giat demi menghasilkan tercapainya anggaran yang lebih baik serta efektif dan tidak melakukan kesalahan yang sama pada periode sebelumnya dimana manajer dengan kesadaran evaluasi anggaran akan memiliki komitmen tujuan tinggi yang akan meningkatkan kinerja (Sari, 2017). Sedangkan untuk indikator terakhir yaitu kesulitan sasaran anggaran (*budget goal difficulty*), kesulitan sasaran anggaran akan memberikan tekanan pada manajer dan memotivasi manajer sehingga diharapkan akan meningkatkan kinerja pejabat pemerintahan (Wardhani dan Sudaryati, 2015).

Penelitian mengenai hubungan *budgetary goal characteristics* dengan kinerja manajerial sudah banyak dilakukan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa *budgetary goal characteristics* berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial yaitu penelitian yang dilakukan oleh Wiratmi dkk (2014), Wirawati dkk (2014), Panjaitan (2017), Mutmainah dan Riharjo (2015), Aziz dkk (2015), Haryanti (2016), dan Lubis (2009). Penelitian tersebut menunjukkan semakin tinggi karakteristik tujuan anggaran maka semakin tinggi kinerja manajerial.

Hubungan antara *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial dapat menjadi lebih kuat atau sebaliknya menjadi lebih lemah dengan adanya faktor lain yang terlibat dalam anggaran dan organisasi. Faktor lain yang dapat memperkuat atau memperlemah ini dapat disebut sebagai variabel *moderating*. Variabel *moderating* pada penelitian ini adalah kecukupan anggaran dan komitmen tujuan anggaran. Variabel *moderating* pertama yaitu kecukupan anggaran merupakan salah satu faktor situasional yang dapat mempengaruhi kinerja manajerial. Manajer dan karyawan dengan dukungan anggaran yang mencukupi akan dapat mencapai kinerja yang lebih tinggi dari pada manajer dan karyawan tanpa dukungan anggaran yang mencukupi akan mencapai kinerja yang lebih rendah (Supriyono, 2004). Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Haryanti (2016) memberikan hasil bahwa kecukupan anggaran memoderasi hubungan antara *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial. Selain itu pada penelitian Putra dkk (2014), kecukupan anggaran juga dapat memoderasi hubungan antara

partisipasi anggaran yang merupakan komponen dalam *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Putra (2014) dan Haryanti (2016) menunjukkan bahwa anggaran mencukupi akan dapat mempengaruhi hubungan *budgetary goal characteristics* ataupun partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial.

Variabel *moderating* kedua yaitu komitmen tujuan anggaran sangat penting untuk menentukan kinerja manajer. Seseorang akan mempunyai kinerja lebih baik ketika mereka mau berkomitmen untuk mencapai tujuan anggaran (Locke, 1981). Penelitian tentang komitmen tujuan anggaran sebagai variabel *moderating* sudah pernah dilakukan. Penelitian tersebut menggunakan kinerja manajerial sebagai variabel dependen dan partisipasi anggaran sebagai variabel independen. Diantara hasil yang menyatakan bahwa komitmen tujuan anggaran dapat menjadi variabel *moderating* pada hubungan partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial yaitu penelitian yang dilakukan oleh Putra (2014), Indarto dan Ayu (2011), Giri (2014). Pada penelitian ini pemilihan *budgetary goal characteristics* sebagai variabel independen menjadi pembeda dan belum pernah dilakukan pada penelitian sebelumnya. Dengan pertimbangan bahwa variabel independen pada penelitian sebelumnya yaitu partisipasi anggaran merupakan bagian dari *budgetary goal characteristics* selain kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan sasaran anggaran.

Penelitian ini menggunakan lima indikator *budgetary goal characteristics* yang menjadi satu kesatuan yang akan mempengaruhi variabel

dependen yaitu kinerja manajerial dan bukan per indikator yang akan mempengaruhi kinerja manajerial karena penelitian ini menggunakan variabel *moderating* dimana tidak ada penelitian terdahulu untuk setiap indikator *budgetary goal characteristics* dalam penelitian yang mempengaruhi kinerja manajerial dengan adanya variabel *moderating*.

Penelitian ini dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo dengan pertimbangan kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo terjadi fenomena terkait anggaran yang belum mempunyai komitmen yang kuat untuk mencapai tujuan anggaran. Sebanyak lima pejabat Dinas Pendidikan Kabupaten Ponorogo selaku pejabat pembuat komitmen dimutasi dikarenakan tidak bisa menyerap anggaran DAK (Dana Alokasi Khusus) tahun 2016 yang telah dialokasikan untuk sekolah-sekolah di Kabupaten Ponorogo. Hal ini sangat menyulitkan kinerja pemerintah karena ketika anggaran tersebut tidak terserap akan menjadi silpa (sisa lebih perhitungan anggaran) dan akan merugikan masyarakat serta membuat roda pemerintahan tidak bisa berjalan secara efektif (<http://m.beritajatim.com>). Sedangkan Pejabat Humas Kabupaten Ponorogo melakukan penyalahgunaan anggaran Hubungan Masyarakat dan Protokol Pemerintah Kabupaten Ponorogo dengan cara melakukan *mark up* sebagian anggaran tahun 2013 senilai Rp 1,4 miliar dan 2014 sebanyak Rp 1,5 miliar dan membuat laporan keuangan fiktif (<https://nasional.tempo.co>).

Berdasarkan latar belakang dan fenomena di atas yang ditunjang oleh hasil penelitian-penelitian terdahulu, memotivasi peneliti untuk mengkaji lebih

dalam adakah pengaruh *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial di SKPD Kabupaten Ponorogo dengan memasukkan kecukupan anggaran dan komitmen tujuan anggaran sebagai variabel *moderating*. Maka peneliti termotivasi untuk menguji **“Pengaruh *Budgetary Goal Characteristics* terhadap Kinerja Manajerial dengan Kecukupan Anggaran dan Komitmen Tujuan Anggaran sebagai *Moderating* Variabel (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo)”**.

### 1.2. Perumusan Masalah

Dengan bersandar bukti dan teori yang terdapat dalam penelitian terdahulu serta berdasarkan penjelasan pada latar belakang terdapat tiga pertanyaan yang dapat dirumuskan pada permasalahan penelitian ini :

1. Bagaimana pengaruh *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo ?
2. Bagaimana kecukupan anggaran memperkuat atau memperlemah hubungan *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo ?
3. Bagaimana komitmen tujuan anggaran memperkuat atau memperlemah hubungan *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo ?

### 1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui :

1. Pengaruh *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo.
2. Kecukupan anggaran memperkuat atau memperlemah hubungan *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo.
3. Komitmen tujuan anggaran memperkuat atau memperlemah hubungan *budgetary goal characteristics* terhadap kinerja manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Ponorogo.

#### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Universitas

Menjadi tambahan literatur dan memberikan pengembangan konseptual bagi penelitian sejenis maupun bagi akademika yang lainnya khususnya di Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Ponorogo.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat untuk pemerintah daerah dalam menyusun anggaran

dan dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam membuat strategi manajemen untuk meningkatkan kinerja.

### 3. Bagi Peneliti

Memperluas pengetahuan peneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial dan dapat menambah kemampuan berpikir dalam menyelesaikan permasalahan sehingga dapat bermanfaat di masa yang akan datang.

### 4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur dan referensi sebagai pertimbangan maupun pemikiran untuk menemukan masalah baru di dalam penelitian yang akan datang. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memotivasi peneliti yang akan datang untuk melakukan penelitian dalam bidang akuntansi khususnya penganggaran pada sektor publik.