

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan dan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari waktu ke waktu mengalami perubahan yang dinamis sesuai dengan perkembangan zaman. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No. 1 tahun 2001 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan perubahan mendasar yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengaturan keuangannya. Hal ini juga sebagai landasan bangsa Indonesia menganut asas desentralisasi, yaitu asas yang memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya melalui otonomi daerah.

Arifin dan Rohman (2012 dalam Rosnaena, 2015) menyatakan bahwa, salah satu implementasi dari akuntabilitas kinerja pemerintah, maka dilaksanakan kewajiban pertanggungjawaban yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan atas tugas dan fungsi pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan

sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk penetapan anggaran. Keberhasilan proses penyusunan anggaran salah satunya dapat dipengaruhi oleh sikap dan perilaku pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran.

Anggaran sebagai instrument kebijakan ekonomi berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapat dalam rangka mencapai tujuan bernegara (Abdul Halim, 2016). Ada perbedaan mendasar antara anggaran sektor swasta dengan sektor publik. Anggaran sektor swasta umumnya bersifat rahasia, karena sumber dana yang digunakan adalah modal sendiri, sedangkan anggaran sektor publik harus dipublikasikan karena sumber dana yang digunakan adalah milik masyarakat (Sukandani dan Istikhroh, 2016).

Anggaran sektor publik dibuat untuk menentukan kebutuhan masyarakat, mengarahkan perkembangan sosial dan ekonomi yang nantinya akan berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Anggaran sangat diperlukan karena kebutuhan masyarakat yang tidak terbatas sedangkan sumber pendapatannya terbatas, sehingga pemerintah harus merencanakan tujuan yang akan dicapai. Agar tujuan tersebut dicapai secara efektif, maka perlu memperhatikan partisipasi dalam penyusunan anggaran atau penganggaran partisipatif (Wulandari dan Riharjo, 2016).

Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) termasuk instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrument kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral

dalam upaya pengembangan kapasitas dan efektifitas pemerintah daerah (Ietje Nazaruddin dan Hendry Setyawan, 2012). Anggaran daerah bertujuan sebagai alat dalam menentukan pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk penilaian kinerja, alat untuk memobilisasi pegawai dan alat koordinasi bagi semua kegiatan diberbagai unit kerja (Ulupui, 2005).

DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia sangat memperhatikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD disusun dan direncanakan dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan segala kebutuhan dan kegiatan yang akan dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mencapai tujuan organisasinya. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mencatat penyerapan APBD tahun 2017 mencapai Rp 51,82 triliun atau 83,83 persen dari total anggaran Rp 71,89 triliun. Penyerapan anggaran pada tahun 2017 ini mengalami peningkatan dibandingkan penyerapan anggaran pada tahun 2016 yang hanya sebesar Rp 47,12 triliun. Peningkatan ini diakui oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipengaruhi oleh efisiensi anggaran di SKPD dan adanya komitmen penuh dari seluruh SKPD di lingkungan DKI Jakarta (dilansir dalam laman <http://antaranews.com> yang berjudul “Penyerapan APBD DKI Jakarta 2017 mencapai 83,83 persen” tanggal 3 Januari 2018).

SKPD atau Satuan Kerja Perangkat Daerah, memiliki peran penting dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah. Dalam

prosesnya manajer tingkat bawah, manajer tingkat menengah, dan manajer tingkat atas berpartisipasi bersama dalam penyusunan anggaran. SKPD yang merupakan bagian dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama-sama menyusun APBD DKI Jakarta sehingga tercapainya efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan anggaran dan tercapainya tujuan organisasi.

Abdul Halim (2016) menjelaskan bahwa sesuai dengan Undang-Undang tentang Keuangan Negara, masalah yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut.

Perencanaan kinerja pemerintah provinsi DKI Jakarta merupakan janji pemerintah dan bertujuan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik serta mewujudkan manajemen pemerintah yang lebih efektif, transparan dan akuntabel. Perencanaan kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta disusun sebagai sasaran dan target kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sasaran dan target akan dijadikan tolak ukur dalam keberhasilan organisasi di dalam upaya pencapaian visi dan misi Gubernur.

Konsep anggaran berbasis kinerja telah menjadi produk reformasi pengelolaan keuangan organisasi sebagai bagian dari agenda besar *New Public Management* di seluruh dunia (Robinson, 2011 dalam Sofyani dan Prayudi, 2018). Sebelum konsep *New Public Management* hadir, konsep

anggaran tradisional yang paling banyak digunakan oleh negara berkembang. Namun anggaran tradisional memiliki masalah utama yaitu terkait dengan konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas seringkali tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran, sehingga seringkali pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya kemudian dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting untuk dilaksanakan (Mardiasmo, 2002 dalam Sofyani dan Prayudi, 2018). Berbeda dengan konsep anggaran tradisional, penganggaran dengan pendekatan kinerja disusun dengan berorientasi pada output, biaya yang dianggarkan muncul berdasarkan kegiatan yang relevan dengan pencapaian tujuan.

Aktivitas utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya (Halim, 2016). Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan output yang diharapkan. Sedangkan proses pengambilan keputusan melibatkan partisipasi setiap level dalam manajemen pemerintahan. Partisipasi dari bawahan dalam penyusunan anggaran dapat memberikan kesempatan untuk memasukkan informasi lokal. Bawahan dapat mengkomunikasikan atau mengungkapkan beberapa informasi pribadi yang dapat dimasukkan dalam anggaran yang dipakai sebagai dasar penilaian kinerja bila bawahan ikut serta dalam proses penganggaran.

Adanya penganggaran partisipatif akan meningkatkan kinerja manajerial dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik, atau dengan kata lain partisipasi anggaran akan meningkatkan tanggung jawab serta kinerja dari manajer level bawah dan menengah. Manajer dapat menyampaikan ide-ide kreatif yang dimilikinya kepada manajer atas, dan ide tersebut mempunyai tujuan untuk mencapai tujuan perusahaan. Dari adanya keikutsertaan para manajer level menengah dan bawah dalam penentuan anggaran, maka akan didapatkan keputusan yang lebih realistis sehingga tercipta kesesuaian tujuan perusahaan yang lebih besar (Nor dalam Octavia, 2009 dalam Wuner dan Subardjo, 2016).

Penganggaran partisipatif tidak hanya secara langsung meningkatkan kinerja manajerial, tetapi juga dipengaruhi oleh komitmen organisasi. Pada pemerintah daerah, pegawai yang ikut dalam penyusunan anggaran akan lebih bertanggung jawab dan bekerja keras jika didukung dengan komitmen yang tinggi terhadap organisasi atau instansi pemerintah daerah (Wulandari dan Riharjo, 2016). Clinton (1999 dalam Wong-On-Wing et al., 2010 dalam Rachman, 2014) menyatakan bahwa komitmen organisasi merupakan antecedent dari penganggaran partisipatif. Hal ini diharapkan bahwa dengan adanya komitmen individu yang lebih kuat serta dengan keterlibatan mereka di dalam organisasi yang lebih tinggi maka dapat dicapai tingkat partisipasi dalam penyusunan anggaran yang tinggi.

Komitmen organisasi yang tinggi akan meningkatkan kinerja yang tinggi pula (Sumarno, 2005 dalam Wulandari dan Riharjo, 2016).

Komitmen organisasi diperlukan sebagai salah satu indikator kinerja karyawan. Karyawan dengan komitmen yang tinggi dapat diharapkan akan memperlihatkan kinerja yang optimal. Seseorang yang bergabung dalam organisasi pada sebuah perusahaan maupun instansi pemerintah dituntut adanya komitmen dalam dirinya (Baihaqi, 2012 dalam Rosnaena, 2015).

Selain komitmen organisasi, keadilan prosedural juga memiliki peran dalam proses penganggaran dan kinerja manajerial. Libby (1999 dalam Rachman, 2014) mengakui bahwa organisasi yang bekerja dengan sumber-sumber yang terbatas tidak dapat memenuhi semua permintaan yang berkaitan dengan penganggaran. Oleh karena itu, harus ada prosedur yang adil untuk mendistribusikan sumber daya yang terbatas tersebut.

Lau dan Lim (2007 dalam Yucel dan Gunluk, 2007 dalam Rachman 2014) menjelaskan bahwa keadilan prosedural merupakan persepsi bawahan atas keadilan proses yang digunakan oleh pimpinan (atasan) untuk mengevaluasi kinerja bawahan, mengkomunikasikan umpan balik dari kinerja yang dicapai, dan menentukan penghargaan bagi bawahan. Pengaruh keadilan prosedural terhadap penganggaran partisipatif dapat dilihat dari meningkatnya inisiatif dan berbagi informasi antara atasan dan bawahan (Wang dan Nayir, 2010 dalam Rachman 2014).

Dalam penelitian ini peneliti membahas mengenai pengaruh komitmen organisasi dan keadilan prosedural terhadap penganggaran partisipatif dan implikasinya terhadap kinerja manajerial. Penelitian ini mengacu pada penelitian terdahulu. Adapun perbedaan penelitian ini dengan

penelitian lainnya terdapat pada objek penelitian. Objek pada penelitian ini belum pernah diteliti pada penelitian sebelumnya, yaitu SKPD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan juga peneliti tertarik meneliti penganggaran partisipatif dan kinerja manajerial pemerintah daerah karena masih terbatasnya jumlah penelitian yang dilakukan di Indonesia. Selain itu, terdapat beberapa perbedaan yang dilakukan peneliti sebelumnya mengenai pengaruh penganggaran partisipatif dengan kinerja manajerial.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, penulis merumuskan beberapa permasalahan yang terjadi, diantaranya adalah:

1. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap penganggaran partisipatif?
2. Apakah keadilan prosedural berpengaruh positif terhadap penganggaran partisipatif?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah?
4. Apakah keadilan prosedural berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah?
5. Apakah penganggaran partisipatif berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan memberi bukti empiris tentang pengaruh komitmen organisasi terhadap penganggaran partisipatif.
2. Untuk menguji dan memberi bukti empiris tentang pengaruh keadilan prosedural terhadap penganggaran partisipatif.
3. Untuk menguji dan memberi bukti empiris tentang pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah.
4. Untuk menguji dan memberi bukti empiris tentang pengaruh keadilan prosedural terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah.
5. Untuk menguji dan memberi bukti empiris tentang pengaruh penganggaran partisipatif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan sebagai bahan informasi mengenai komitmen organisasi, keadilan prosedural, penganggaran partisipatif dan kinerja manajerial pemerintah daerah. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk peneliti yang berminat pada permasalahan yang sama.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menentukan kebijakan khususnya mengenai komitmen organisasi, keadilan prosedural, perumusan kebijakan penyusunan anggaran daerah dan pengelolaan kinerja manajerial.