

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Semenjak terwujudnya era otonomi di semua wilayah negara kesatuan republik Indonesia ini, maka kebebasan untuk mengelola keuangan daerahnya masing-masing menjadi tanggungjawab daerah tersebut. Pemberian otonomi ini diutamakan pada tingkat kabupaten dan kota, sehingga masing-masing unit Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku unit operasional pemerintah daerah benar-benar dapat lebih aktif dan transparan dalam kinerja dan pengelolaan keuangannya. Kinerja sektor publik sebagian besar dipengaruhi oleh kinerja aparat atau manajerial. Kinerja adalah hal yang penting bagi suatu organisasi sektor publik khususnya pemerintahan, karena kinerja merupakan gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi suatu organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Untuk dapat mengetahui apakah kinerja tersebut efektif atau tidak efektif harus dilakukan perbandingan terhadap anggaran.

Menurut Mahoney *et. al.* (1963) dalam Natalia (2010), kinerja manajerial adalah kinerja para individu anggota organisasi dalam kegiatan manajerial, antara lain perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan, pengaturan staf, negosiasi, perwakilan dan kinerja secara keseluruhan. Kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah daerah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah.

Anggaran merupakan titik awal yang baik dalam menilai kinerja manajerial. Perencanaan dan penganggaran merupakan salah satu faktor utama yang harus diperhitungkan dengan baik oleh Pemerintah. Karena di beberapa

daerah di Indonesia yang menyebabkan kinerja manajerial pemerintah daerah tersebut rendah adalah belum optimalnya proses perencanaan dan penganggaran yang mengabaikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Akibatnya, daya serap yang rendah memunculkan masalah pengelolaan keuangan daerah yang buruk, Nurhalimah (2013). Untuk menghindari permasalahan seperti yang diketahui, pemerintah daerah kota Bandar Lampung khususnya aparatur pemerintah daerah harus meningkatkan kinerja dan akuntabilitas demi terwujudnya “*good governance*” atau yang biasa disebut dengan pemerintahan yang baik untuk melakukan perubahan yang diinginkan oleh masyarakat.

Sebagai organisasi besar, SKPD dapat dianggap sebagai pusat pertanggungjawaban (Akuntabilitas publik). SKPD merupakan organisasi pemerintah yang berhubungan langsung dengan masyarakat dinilai mampu melaksanakan *good governance* dalam pelaksanaan aktivitas pemerintahan. Salah satu praktik manajerial dalam semua jenis organisasi khususnya pada pemerintah daerah terutama pada SKPD adalah keharusan bagi kepala bagian kerja untuk menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) bagi satuan kerja yang dipimpinnya, dimana Rencana Kerja Anggaran tersebut disebut juga dengan RKA-SKPD dan berlaku untuk satu tahun anggaran.

Proses penyusunan anggaran perlu dihindari terjadinya *over budgeting*. Artinya, proses penyusunan anggaran belanja harus lebih mengedepankan rasionalitas kebutuhan belanja publik maupun belanja aparatur. Maka dari itu, penentuan skala prioritas belanja harus berpijak pada kebutuhan nyata yang dirasakan oleh masyarakat. Menurut Bangun (2009), didalam RKA-SKPD masing-masing SKPD telah memuat Indikator kinerja yang akan dicapai untuk setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan agar tidak terjadi bias atau penyimpangan dikemudian hari. Dalam RKA telah memuat *input* dan *output* dari masing-masing program dan kegiatan. Jadi dalam RKA juga telah memuat sasaran anggaran yang ingin dicapai. Anggaran merupakan unsur penting dalam proses perencanaan dan pengendalian. Sebagai alat perencanaan, anggaran digunakan untuk merencanakan berbagai aktivitas agar pelaksanaan aktivitasnya sesuai dengan apa yang direncanakan. Selain itu, dalam fungsinya sebagai alat perencanaan, anggaran terdiri atas sejumlah target yang akan dicapai oleh para manajer departemen suatu

perusahaan dalam melakukan kegiatan tertentu pada masa yang akan datang menurut (Sujana, 2010 dalam Solina, 2014).

Menurut Deddi (2007) kegunaan anggaran adalah sebagai alat penilaian kinerja artinya anggaran merupakan suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian/ unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dan manajer dalam penyusunan anggaran yang dinamakan dengan partisipasi anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran diperlukan agar anggaran yang dibuat bisa lebih sesuai dengan realita yang ada dilapangan. Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung terlibat dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, kepala daerah dan pimpinan setiap SOPD membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan.

Fenomena yang terjadi saat ini mengindikasikan, kinerja manajerial aparatur sebagian besar SKPD di Bandar Lampung masih jauh dari harapan publik. Hal ini dapat dilihat dari masih lemahnya kinerja pemerintah tahun 2015 pada pencapaian kegiatan pembangunan, meskipun secara nyata kinerja yang dilakukan oleh pemerintah kota Bandar Lampung terlihat baik, akan tetapi dilihat dari perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2015 yang hanya tercapai 57,48%. (Republika.co.id). Oleh karena itu peneliti menyimpulkan bahwa perlu dilakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial SKPD di Bandar Lampung.

Kinerja manajerial aparat Pemerintah SKPD dipengaruhi oleh beberapa faktor baik yang berhubungan dengan tenaga kerja itu sendiri maupun yang berhubungan dengan lingkungan perusahaan atau organisasi. Menurut Amstrong dan Baron (1998) dalam Bangun (2009), ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kinerja manajerial antara lain:

- a. Faktor Pribadi (keahlian, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen)

- b. Faktor Kepemimpinan (kualitas keberanian/semangat, pedoman pemberian semangat pada manajer dan pemimpin kelompok organisasi).
- c. Faktor tim/kelompok (sistem pekerjaan dan fasilitas yang disediakan organisasi)
- d. Faktor Situasional (perubahan dan tekanan dari lingkungan internal dan eksternal).

Akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya dari pada memberantas korupsi, Turner & Hulme (1997) dalam Mardiasmo (2002:58). Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas publik dalam peningkatan kinerja manajerial. Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti bahwa proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut (Mardiasmo, 2002) dalam Putra (2012).

Adanya akuntabilitas kepada masyarakat, masyarakat tidak hanya untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga mengetahui pelaksanaan kegiatan yang dianggarkan sehingga pemerintah daerah berusaha dengan baik dalam melaksanakan seluruh perencanaan yang ada karena akan dinilai dan diawasi oleh masyarakat. Kualitas proses pengukuran kinerja sangat dipengaruhi oleh kualitas proses penganggaran karena pengukuran kinerja merupakan mata rantai yang berkisambungan dengan proses penganggaran.

Kenis (1979) dalam Solina (2014) mengatakan salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Menurut Kenis (1979) dalam Solina (2014) kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauhmana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut.

Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini akan menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan (Kenis, 1979 dalam Solina 2014). Struktur desentralisasi di setiap SKPD akan memudahkan SKPD mempertanggungjawabkan setiap perencanaan dan pengendalian aktivitas operasi. Jadi SKPD akan lebih terdesentralisasi seperti pelaksanaan otonomi di Indonesia yang mempunyai otonomi yang lebih besar dalam proses pengambilan dan penetapan keputusan. Struktur desentralisasi juga menjadi hal yang penting untuk dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas publik terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Pratiwi (2013).

Kinerja aparat Pemerintah SKPD dipengaruhi oleh beberapa faktor baik yang berhubungan dengan tenaga kerja itu sendiri maupun yang berhubungan dengan lingkungan perusahaan atau organisasi. Komitmen organisasi diperlukan sebagai salah satu indikator kinerja pegawai/ aparat Pemerintah dalam pemerintahan. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai sasaran (*goal*) yang ingin dicapai oleh organisasi. Komitmen organisasi yang rendah akan membuat individu lebih berpihak kepada kepentingan pribadinya (Bambang, 2007 dalam Wulandari 2013). Sebaliknya, komitmen organisasi yang tinggi akan membuat individu memiliki pandangan yang positif dan lebih berusaha berbuat yang terbaik demi kepentingan organisasi (Edfan, 2001 dalam Wulandari 2013). Sehingga dengan komitmen organisasi yang tinggi menjadikan individu/ aparat pemerintah daerah untuk bekerja keras dalam

mencapai tujuan yang ditentukan. Selain itu, komitmen organisasi dapat merupakan alat bantu psikologis dalam menjalankan organisasinya dalam pencapaian kinerja yang diharapkan. Sumber daya manusia merupakan aset vital hampir pada semua jenis organisasi. Oleh karena itu, upaya memperbaiki kinerja organisasi tidak mungkin dapat berhasil jika komitmen aparat Pemerintah Daerah yang tercermin dari perilakunya tidak diarahkan dengan baik. Komitmen organisasi yang tinggi akan meningkatkan kinerja yang tinggi pula (Sumarno, 2005 dalam Wulandari 2013).

Adapun Fenomena yang terjadi dikota Bandar Lampung dapat dilihat dari masih lemahnya kinerja pemerintah tahun 2015 pada pencapain kegiatan pembangunan, meskipun secara nyata kinerja yang dilakukan oleh pemerintah kota Bandar Lampung terlihat baik, akan tetapi dilihat dari perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2015 yang hanya tercapai 57,48%. Dalam penganggaran dilakukan dengan sistem *topdown*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan atau pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan atau pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran. Bertolak dari kondisi ini, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat mengulangi masalah tersebut, yaitu anggaran partisipasi. Melalui sistem ini, bawahan atau pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapainya kesepakatan antara atasan atau pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Republika.co.id).

Beberapa penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial sudah dilakukan, Putra (2012) yang melakukan penelitian tentang pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD. Penelitian tersebut berpengaruh signifikan terhadap kinerja

manajerial SKPD se-Kota Padang. Dameria, Herawati, Meihendri (2013) telah melakukan penelitian tentang pengaruh akuntabilitas publik, kejelasan sasaran anggaran, partisipasi penyusunan anggaran dan sistem pengendalian manajemen terhadap kinerja manajerial SKPD. Berdasarkan hasil analisisnya disimpulkan bahwa penelitian berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD se-Kota Padang. Wulandari (2013) telah melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja manajerial SKPD. Penelitian tersebut berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD pada Kota Padang.

Solina (2014) yang melakukan penelitian tentang pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD. Berdasarkan hasil analisisnya disimpulkan bahwa penelitian berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD pada kota Tanjung Pinang. Irianto (2014) telah melakukan penelitian tentang pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial dalam penggunaan dana respek pada perangkat daerah kampung ongaya. Berdasarkan hasil analisisnya disimpulkan bahwa penelitian berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial kampung ongaya.

Namun dari beberapa penelitian belum mencantumkan akuntabilitas publik, partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, struktur desentralisasi dan komitmen organisasi terhadap kinerja manajerial SKPD. Penelitian ini merupakan replikasi dari Solina (2014) yang menguji tentang pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD. Pada penelitian ini, peneliti menambahkan satu variabel independen yaitu Komitmen Organisasi (Wulandari, 2013). Menurut Griffin (2002) dalam Wulandari (2013) komitmen organisasi adalah sikap yang mencerminkan sejauh mana seorang individu mengenal dan terikat pada organisasinya. Pegawai pemerintah yang berkomitmen akan bekerja secara maksimal karena mereka menginginkan kesuksesan organisasi tempat dimana mereka bekerja.

Pegawai pemerintah yang berkomitmen akan memiliki pemahaman atau penghayatan terhadap tujuan organisasi, perasaan terlibat dalam suatu pekerjaan

atau perasaan bahwa pekerjaan tersebut adalah menyenangkan, dan perasaan bahwa organisasi adalah tempat bekerjanya dan tinggal. Selain itu dengan adanya komitmen yang kuat, mereka akan bekerja keras, ikhlas dalam melaksanakan pekerjaannya, senang dan peduli terhadap organisasi tempatnya bekerja yang lebih menitikberatkan pada *affective commitment*. Hal ini akan menyebabkan peningkatan kinerja mereka karena ada bahwa keyakinan visi dan misi pemerintahan akan tercapai dengan sumbangsih mereka. Oleh karna itu peneliti tertarik untuk menambahkan variabel independen yaitu komitmen organisasi. berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung”**

## **1.2 Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini meliputi :

### **Tempat dan waktu penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di seluruh Dinas Kota Bandar Lampung yang berjumlah 17 Dinas pada tahun 2017.

Penelitian dimaksud untuk membuktikan faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Manajerial SKPD diantaranya yaitu: Akuntabilitas Publik, Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Struktur Desentralisasi dan Komitmen Organisasi pada tahun 2017.

### **Batasan Masalah**

Penelitian ini dibatasi pada faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Manajerial SKPD diantaranya yaitu: Akuntabilitas Publik, Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Struktur Desentralisasi dan Komitmen Organisasi pada kinerja manajerial.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan isi penelitian di atas maka dapat di rumuskan masalah penelitian sebagai berikut.

- a. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kota Bandar Lampung?
- b. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial pada SKPD Kota Bandar Lampung?

- c. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial pada SKPD Kota Bandar Lampung?
- d. Apakah struktur desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial pada SKPD Kota Bandar Lampung?
- e. Apakah Komitmen Organisasi berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial pada SKPD Kota Bandar Lampung?

#### **1.4 Tujuan Masalah**

Adapun tujuan dari masalah ini adalah untuk :

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh akuntabilitas publik terhadap kinerja manajerial SKPD
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD
- c. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD
- d. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD Kota Bandar Lampung
- e. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja manajerial SKPD Kota Bandar Lampung

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan antara lain :

1. Bagi Pihak Eksternal

Penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan memahami tentang pengaruh akuntabilitas publik terhadap kinerja manajerial SKPD, menambah pengetahuan tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD. Dapat memberikan kontribusi bagi dunia pendidikan yang berkaitan dengan kinerja manajerial SKPD dan juga dapat memberi masukan bagi pemerintah dalam memaksimalkan kinerja manajerial SKPD.

2. Bidang Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat Memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu akuntansi, yaitu menjadi literatur bagi mahasiswa dalam mempelajari pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Membahas mengenai gambaran ringkasan permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Daam bab pendahuluan ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, ruang lingkup penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, sistematikapenulisan.

#### **BAB II : LANDASAN TEORI**

Bab ini menjelaskan tentang landasan teori dan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis.

#### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan mengenai variabel penelitian dan definisi operasional variabel, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data,dan metode analisis.

#### **BAB IV : HASIL DAN ANALISIS**

Bab ini menjelaskan tentang deskripsi objek penelitian, analisis data dan interpretasi hasil penelitian

#### **BAB V : SIMPULAN & SARAN**

Bab ini membahas kesimpulan, keterbatasan penelitian dan saran.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**