

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengukuran kinerja pemerintah daerah berarti pengukuran kinerja terhadap satuan kerja/entitas di lingkungan pemerintah daerah. Faktor pengukuran kinerja mencakup visi, misi, tujuan dan sasaran, tugas dan fungsi, struktur organisasi dan personalia, program kerja dan anggaran. Kinerja manajerial merupakan hal sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi.

Kinerja manajerial menunjukkan kemampuan dan prestasi seorang manajer dalam menjalankan organisasi untuk mewujudkan tujuan yang mengarah kepada ketercapaian pelayanan publik. Kepentingan kinerja manajerial dibutuhkan untuk menilai seberapa jauh lembaga/organisasi dapat menerapkan visi, misalnya agar pelayanan publik dapat terwujud. Salah satu bentuk konsistensinya adalah perlu dilakukannya bentuk aktivitas yaitu melakukan penjaringan aspirasi masyarakat dan adanya kejelasan dalam partisipasi penyusunan anggaran yang terpadu sehingga dapat tercapai suatu sistem yang dapat mencegah atau meminimalisasi terjadinya kesalahan dalam mewujudkan *good governance* (Hidayat, 2015:149).

Kinerja manajer akan dikatakan efektif apabila tujuan organisasi yang telah tertuang dalam anggaran dapat dicapai. Kejelasan sasaran anggaran mencerminkan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara spesifik dan jelas sehingga dapat dipahami oleh orang yang bertanggung jawab dalam pencapaiannya. Apabila sasaran tidak disebutkan secara spesifik akan menyebabkan kebingungan yang akan berdampak buruk terhadap kinerja (Hidayat, 2015:149).

Anggaran organisasi merupakan salah satu alat bantu bagi manajemen suatu perusahaan/organisasi untuk merencanakan langkah-langkah finansial penting

serta menentukan kebijakan organisasi di masa depan dalam periode tertentu. Sehingga dengan penyusunan anggaran yang baik diharapkan berdampak positif bagi kinerja organisasi. Anggaran mempunyai dua bentuk, yaitu bentuk *top down* dan bentuk *bottom up*. Dalam anggaran *top down*, manajer senior menyusun dan menetapkan anggaran, tanpa partisipasi manajemen bawah. Anggaran bentuk *top down* seringkali dianggap tidak efektif karena dilihat dari ketidakikutsertaan para manajer lini dalam pembuatan anggaran perusahaan. Sedangkan anggaran bentuk *bottom up* merupakan suatu model anggaran yang membutuhkan partisipasi aktif dari semua manajer (Ratnasari *et.al*, 2017:1032).

Anggaran bentuk *bottom up* seringkali disebut dengan anggaran partisipasi (*budget participation*). Partisipasi yang terlalu besar dan tidak terkontrol dari manajemen bawah, dapat menyebabkan kemungkinan timbulnya perilaku yang merugikan (*dysfunctional behaviour*), seperti target yang disusun terlalu mudah untuk dicapai sehingga tidak dapat dijadikan standar dan alat motivasi yang baik. Proses partisipasi anggaran yang efektif dilakukan dengan menggabungkan kedua bentuk anggaran proses partisipasi anggaran yang efektif dilakukan dengan menggabungkan kedua bentuk anggaran di atas, dimana manajemen tingkat bawah dapat menyusun dan mengajukan anggarannya (*bottom up*), namun tetap terkontrol dan mengikuti aturan yang ditentukan oleh manajemen atas (*top up*) (Ferawati, 2011:2). Adapun kondisi anggaran dan realisasi belanja daerah kota Bandar Lampung dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1. Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Kota Bandar Lampung
Tahun 2010 – 2015

Tahun	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
2010	958.727.794,77	928.170.641.481,58	96,81
2011	1.185.983.388.895	1.154.628.593.734,84	97,36
2012	1.526.114.243.710,12	1.464.988.926.883,88	95,99
2013	1.884.296.335.261,79	1.779.859.865.267,85	94,46
2014	1.964.777.648.699,08	1.799.475.905.415,28	91,59
2015	2.139.324.468.865,86		

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan data diatas diketahui bahwa kinerja manajerial pemerintah kota Bandar lampung dilihat dari anggaran dan realisasi belanja daerah dari tahun 2010 ke tahun 2011 sempat mengalami kenaikan, namun selanjutnya mengalami penurunan secara persentase.

Anggaran merupakan hal yang paling penting bagi pemerintah karena menjadi dasar pelaksanaan kegiatan. Penyusunan anggaran adalah suatu tugas yang bersifat teknis. Tetapi dibalik seluruh citra teknis yang berkaitan dengan anggaran, terdapat pemerintah daerah seperti (kepala daerah dan satuan organisasi perangkat daerah (SOPD) yang terdiri dari sekretaris daerah, sekretaris dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), dinas, badan, kantor, rumah sakit daerah dan lembaga lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undang sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah) yang menyusun anggaran (Pitriani, 2016:1).

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 Nordiawan (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 berkenaan dengan adanya masalah dalam penyusunan anggaran dan kinerja manajerial di kota Bandar Lampung, Proyek BPBD Kota 'Korban' Defisit Anggaran. Proyek milik Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandarlampung tahun 2016 yang sudah mengalami kerusakan akibat kualitasnya yang meragukan ternyata belum di bayar pemerintah. Hal itu sebagai akibat dari desit anggaran yang di alami Pemkot Bandarlampung. Proyek BPBD Kota Bandarlampung yang bermasalah itu diantaranya Proyek pembuatan talud sungai Way Kemiling senilai Rp2,9 Miliar yang dikerjakan CV.Harum Cendana, kemudian proyek Pembuatan Talud di Perumahan Bukit Kemiling Permai (BKP) senilai Rp916 Juta yang dikerjakan CV. Justitia. (<http://www.harianpilar.com/> diakses 21 Desember 2017)

Fenomena diatas juga dibuktikan dari masih lemahnya kinerja manajerial pemerintah tahun 2015 pada pencapain kegiatan pembangunan, meskipun secara nyata kinerja yang dilakukan oleh pemerintah kota Bandarlampung 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/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/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/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapainya kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Pitriani, 2016:4).

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial telah dilakukan, antara lain:

Penelitian Nuryanti (2012) menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD, dan interaksi partisipasi penyusunan anggaran dan desentralisasi berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD. Kemudian desentralisasi merupakan variabel moderating yang berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian Primadana et.al (2014) menyatakan pengaruh signifikan dan positif secara parsial dan simultan partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD dan variabel penawasan internal mampu memoderasi pengaruh variabel partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD.

Kemudian hasil penelitian Hidayat (2015) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial, struktur desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial, dan *locus of control* tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Lalu hasil penelitian Wiratno et. al (2016) menunjukkan bahwa (1) Partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial pada Pemerintah Kabupaten Purbalingga; (2) Komitmen organisasi memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada SKPD; (3) Motivasi tidak dapat memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada SKPD; (4) Struktur desentralisasi memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada SKPD.

Selanjutnya hasil penelitian Sayputri (2017) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dan *locus of control* sebagai variabel moderating berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial. Namun komitmen organisasi sebagai variabel moderating tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial.

Sedangkan hasil penelitian Ratnasari *et.al* (2017) menunjukkan bahwa adanya pengaruh positif antara partisipasi penyusunan anggaran pada kinerja manajerial. Variabel komitmen organisasi dan variabel desentralisasi tidak mampu memperkuat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada kinerja manajerial.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan Wiratno *et.al* (2016) yang berjudul, “Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Dengan Komitmen Organisasi, Motivasi dan Struktur Desentralisasi Sebagai Variabel Pemoderasi”. Perbedaan dari penelitian sebelumnya adalah pada objek penelitian, yaitu pada penelitian terdahulu objek penelitiannya adalah manajerial pemerintah Kabupaten Purbalingga, sedangkan pada penelitian ini penulis menjadikan unsur pimpinan pada Satuan Perangkat Kerja Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Penulis menjadikan komitmen organisasi, motivasi dan struktur desentralisasi sebagai variabel moderasi karena merujuk pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Nuryanti (2012), Primadana *et.al.* (2014), Hidayat (2015), dan Wiratno *et.al.*(2016) serta Sayputri (2017).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Dengan Komitmen Organisasi, Motivasi dan Struktur Desentralisasi Sebagai Variabel Pemoderasi (Studi Pada Pemerintah Kota Bandar Lampung) “**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas. Maka permasalahan yang muncul pada penelitian ini adalah:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung?
2. Apakah komitmen organisasi memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung?
3. Apakah motivasi memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung?
4. Apakah struktur desentralisasi memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung?

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian dilakukan agar penelitian dan pembahasannya lebih terarah, sehingga hasilnya tidak bias dan sesuai dengan harapan peneliti. Adapun ruang lingkup penelitiannya adalah menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dengan komitmen organisasi, motivasi dan struktur desentralisasi sebagai variabel moderasi.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan antara lain:

1. Membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung.

2. Membuktikan secara empiris komitmen organisasi memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung.
3. Membuktikan secara empiris motivasi memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung.
4. Membuktikan secara empiris struktur desentralisasi memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintah Kota Bandar Lampung.

1.5. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yaitu:

1. Manfaat Teoritis
 1. Hasil penelitian ini diharapkan Dapat memperluas wawasan dan pengetahuan serta bukti empiris mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial dengan komitmen organisasi, motivasi dan struktur desentralisasi sebagai variabel moderasi.
 2. Penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut.
2. Manfaat Praktis

Sebagai sumbangan pemikiran agar dapat digunakan atau diambil manfaatnya dan dijadikan bahan untuk pertimbangan dalam usaha meningkatkan meningkatkan kinerja manajerial terkait partisipasi penyusunan anggaran.
3. Bagi Peneliti

Sebagai bahan pertimbangan antara teori-teori yang diperoleh di bangku kuliah dengan kenyataan yang sebenarnya terjadi di lapangan dan pengembangan mengenai akuntansi keprilakuan dan akuntansi pendidikan.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam hal ini sistematika penulisan diuraikan dalam 5 bab secara terpisah, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Menguraikan tentang latar belakang masalah, Perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Menguraikan tentang teori-teori yang mendukung penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi sumber data, metode pengumpulan data, seperti menjelaskan populasi dan sampel penelitian, fokus penelitian, variabel penelitian, teknik analisis data, metode analisis data, dan pengujian hipotesis.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memdemonstrasikan pengetahuan akademis yang dimiliki dan ketajaman daya pikir peneliti dalam menganalisis persoalan yang dibahas, dengan berpedoman pada teori-teori yang dikemukakan pada Bab II.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Menguraikan kesimpulan tentang rangkuman dari pembahasan, terdiri dari jawaban terhadap perumusan masalah dan tujuan penelitian serta hipotesis. Saran merupakan implikasi hasil penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan penggunaan praktis.

DAFTAR PUSTAKA**LAMPIRAN**