

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Proses pelaksanaan anggaran pada instansi vertikal diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 171/PMK.02/2013. Peraturan Menteri tersebut menjelaskan tentang petunjuk penyusunan dan pengesahan daftar isian pelaksanaan anggaran. Pelaksanaan anggaran pada kantor wilayah Kementerian Agama dalam suatu provinsi merupakan pusat koordinasi Kementerian Agama yang ada di kabupaten dan kota. Di provinsi Lampung terdapat 14 Kementerian Agama yang terdiri dari 12 (duabelas) kantor kabupaten dan 2 (dua) kantor kota, dalam hal ini struktur program yang ada di Kementerian Agama terbagi menjadi 11 (sebelas) bagian, sebagai berikut:

1. Dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya Kementerian Agama;
2. Peningkatan sarana dan prasarana aparatur negara Kementerian Agama;
3. Pengawasan dan peningkatan akuntabilitas aparatur Kementerian Agama;
4. Penelitian pengembangan dan pendidikan pelatihan Kementerian Agama;
5. Penyelenggaraan ibadah haji dan umroh;
6. Pendidikan Islam;
7. Bimbingan masyarakat Islam;
8. Bimbingan masyarakat Kristen;
9. Bimbingan masyarakat Katolik;
10. Bimbingan masyarakat Hindu; dan
11. Bimbingan masyarakat Buddha.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang organisasi dan tata kerja instansi vertikal Kementerian Agama, di setiap kantor kabupaten dan kota mempunyai struktur organisasi yang berbeda sesuai dengan tipologinya. Dengan adanya perbedaan tersebut maka isu yang diangkat dalam penelitian ini yaitu membahas keunikan kinerja manajerial, sehingga diperlukan penelitian lebih lanjut, dengan prioritas utama bahwa peran manajerial sangat penting partisipasinya dalam menyusun anggaran. Keunikan yang dibahas disini antara lain: (1) distribusi pekerjaan antar pejabat struktural, misalnya dengan adanya mutasi dan rotasi jabatan yang memungkinkan kinerja kurang maksimal. Mutasi berarti perpindahan tempat kerja tetapi masih dalam satu lingkup instansi, sedangkan rotasi yaitu perpindahan kedudukan jabatan disepertaran lingkup instansi, sehingga jika manajerial dimutasi ke tempat lain yang tidak sesuai dengan keinginannya dalam satu periode jabatan atau lebih akan mengalami demotivasi kinerja terutama partisipasinya dalam menyusun anggaran, begitu juga halnya dengan rotasi jabatan yang dilaksanakan secara *prematuur* akan berdampak pada penurunan kinerja apabila rotasi tersebut terjadi ketika manajer yang bersangkutan sedang dalam tahap pengembangan program-program kerja di wilayah pertanggungjawabannya.

Berkaitan dengan hal tersebut maka diperlukan adanya optimalisasi kinerja manajerial secara signifikan. Hal tersebut sangat erat kaitannya dengan slogan “Revolusi Mental” pada pemerintahan Presiden Jokowi saat ini dan dalam hal ini Menteri Agama menegaskan perlu adanya pembenahan dalam tubuh Kementerian Agama terutama birokrasi secara moral dan kultural (*detiknews, Kamis 6*

November 2014); (2) terbitnya Perpres Nomor 108 Tahun 2014 tentang Tunjangan Kinerja Kementerian Agama yang secara langsung akan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pegawai, khususnya pihak manajerial. (3) mencari variabel dominan yang mampu mendorong kinerja manajerial di Kementerian Agama kabupaten atau kota di provinsi Lampung.

Penelitian di bidang akuntansi sektor publik yang berkembang saat ini sangat berkaitan dengan penerapan dan perlakuan akuntansi dengan wilayah yang lebih luas dan kompleks. Secara kelembagaan, sektor publik berupa badan-badan pemerintahan (pusat dan daerah), Badan Usaha Milik Nasional (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), institusi pendidikan, yayasan, organisasi, politik, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan organisasi nirlaba lainnya. Akuntansi sektor publik adalah akuntansi yang digunakan dalam suatu organisasi pemerintahan atau lembaga yang tidak bertujuan untuk mencari laba, dan merupakan suatu bagian dari disiplin ilmu akuntansi yang utuh. Menurut Bastian (2006) bahwa anggaran yang dilakukan oleh organisasi sektor publik harus mengalokasikan sumberdaya secara tepat dan proporsional kepada masyarakat yang membutuhkan. Menurut Mardiasmo (2009), anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik.

Dalam menyusun anggaran sektor publik, langkah awal yang harus dilakukan yaitu dengan membuat perencanaan yang matang, sehingga dapat menciptakan hasil dan dampak positif bagi kelangsungan hidup organisasi sektor publik.

Perencanaan merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari proses manajemen organisasi. Demikian juga anggaran mempunyai posisi sangat penting dalam merencanakan program dimasa mendatang. Pemikiran strategis disetiap organisasi adalah proses dimana manajemen berpikir tentang pengintegrasian aktivitas kearah tujuan organisasi (Bastian, 2006).

Siklus penyusunan anggaran di Kementerian Agama dibagi menjadi dua belas tahap perencanaan yaitu sebagai berikut:

1. penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) satker pusat dan daerah, dilaksanakan pada minggu I-III bulan Januari;
2. rakor internal satker pusat dan daerah, dilaksanakan pada minggu IV bulan Januari sampai minggu I bulan Februari;
3. penyampaian usulan RKA hasil rakor kepada unit eselon I pusat, dilaksanakan pada minggu II bulan Februari;
4. penyampaian kompilasi RKA Kemenag kepada Bappenas dan Kemenkeu, dilaksanakan pada minggu III bulan Februari;
5. penyusunan pagu indikatif dari Bappenas dan Kemenkeu, dilaksanakan pada minggu III bulan Maret;
6. penyusunan renja K/L untuk musrenbangpus (Bappenas), dilaksanakan pada minggu IV bulan Maret sampai minggu I bulan April;
7. rakor Menteri Agama dengan komisi VIII DPR RI tentang pagu indikatif, dilaksanakan pada minggu III bulan April;
8. penyusunan penelaahan APBN-P dengan komisi VIII DPR RI, Bappenas dan Kemenkeu, dilaksanakan pada bulan Mei sampai bulan Juli;
9. penyusunan pagu anggaran sementara dari Kemenkeu, dilaksanakan pada minggu IV bulan Juni sampai minggu II bulan Juli;
10. raker Menteri Agama dengan komisi VIII DPR RI tentang pagu anggaran, dilaksanakan pada bulan Agustus;
11. penyusunan pagu alokasi anggaran definitif dari Kemenkeu, dilaksanakan pada bulan Oktober; dan
12. penerbitan DIPA satker, dilaksanakan pada bulan Desember.

Penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan pendekatan partisipasi yang melibatkan pihak atas dan bawah, sehingga dimungkinkan adanya negosiasi dalam penyusunan anggaran. Penelitian di bidang akuntansi banyak terfokus pada

masalah partisipasi anggaran, karena dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku sebuah organisasi. Dalam implementasinya, anggaran tidak hanya sebatas alat perencanaan dan pengendalian namun juga digunakan sebagai sarana bagi para manajer untuk memotivasi bawahan akan kegiatan yang harus dilakukannya. Kenis(1979) mengatakan terdapat dua karakteristik sistem penganggaran yaitu partisipasi dalam penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran.

Menurut Locke (1968), kejelasan sasaran anggaran didasari dengan teori penetapan tujuan (*goal setting theory*) menyatakan bahwa pentingnya hubungan antara tujuan dan kinerja. Kinerja yang paling efektif dilihat pada hasil dimana tujuannya khusus dan menantang, ketika mereka digunakan untuk evaluasi kinerja dan dihubungkan dengan umpan balik hasil yang didapat dengan menciptakan komitmen dan dukungan (Lunenburg, 2011). Dengan penentuan sasaran (*goal*) yang spesifik, seseorang akan mampu membandingkan apa yang telah dilakukan dengan sasaran (*goal*) itu sendiri dan kemudian menentukan dimana posisinya pada saat itu, sehingga akan tercipta sebuah keadilan dalam suatu organisasi. Keadilan organisasi dibagi menjadi dua yaitu keadilan prosedural dan keadilan distributif. Keadilan prosedural hanya fokus pada keadilan terhadap proses pengambilan keputusan sedangkan keadilan distributif berhubungan dengan keadilan pengalokasian *resources* yang akan membuat prosedur penyusunan anggaran akan semakin tepat dan diharapkan akan semakin meningkatkan kinerja manajerial.

Keadilan distributif diturunkan dari teori ekuitas yang dikemukakan oleh Adam pada tahun 1965. Premis teori ekuitas mengemukakan bahwa seseorang cenderung menilai status sosial mereka dengan penghasilan seperti *reward* dan sumberdaya yang diterima (Greenberg, 1982). Jika dalam suatu lingkungan sosial terdapat keadilan distributif yang bisa diaplikasikan dengan baik maka akan bisa mengurangi dampak diskriminasi dalam lingkungan pekerjaan, penerimaan jabatan atau posisi tertentu atas dasar agama atau etnis dan jika terabaikan maka hal-hal tersebut bisa mempengaruhi kegiatan organisasi secara struktural (Haryatmoko, 2002).

Penggunaan variabel-variabel tersebut dipengaruhi oleh pendapat dalam penelitian bidang penganggaran yang menyatakan persepsi tentang keadilan dapat berperan dalam kinerja (Wentzel, 2002). Pada umumnya terdapat tiga masalah yang dihadapi pemerintah pusat maupun daerah yaitu ketidakefektifan, ketidakefisienan dan penggunaan dana untuk kepentingan individu. Ketiga hal tersebut disebabkan karena tidak terdapat mekanisme dasar pertanggungjawaban yang baku seperti organisasi bisnis. Organisasi pemerintahan tidak mengenal kepemilikan (*self interest*), tidak mementingkan faktor persaingan yang seringkali digunakan sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi, dan pemerintah juga tidak memiliki ukuran keberhasilan seperti pada organisasi bisnis sehingga sulit untuk menentukan tingkat keberhasilan dari pemerintah pusat maupun daerah.

Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memperkaya dan melengkapi kajian teoritik; untuk memperbaiki kinerja

manajerial terkait partisipasinya menyusun anggaran sektor publik dan berdampak pada efektivitas dan optimalisasi kinerja terkait dengan isu dari penelitian ini.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial?
3. Apakah keadilan distributif berpengaruh terhadap kinerja manajerial?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasar latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial.
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial.
3. Untuk mengetahui pengaruh keadilan distributif terhadap kinerja manajerial.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi seperti pihak akademisi dan praktisi sebagai berikut:

1. Manfaat akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi atau kajian literatur dalam perkembangan ilmu akuntansi. Penelitian terdahulu menjelaskan hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan teori psikologi pada tingkat manajerial yang berkaitan dengan akuntansi keprilakuan. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan manfaat tentang pengukuran kinerja manajerial pada sektor publik yang dipengaruhi oleh partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan keadilan distributif. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penelitian selanjutnya pada penelitian yang sama.

2. Manfaat praktisi

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi, kajian dan sumbangan pemikiran dalam hal penyusunan anggaran, yang akhirnya mampu menyusun anggaran dengan baik dan sesuai dengan kebutuhan bagi instansi vertikal pemerintah khususnya Kementerian Agama yang ada di provinsi Lampung.