

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Di Indonesia, pemerintahan pusat maupun daerah mengemban amanat untuk menjalankan tugas pemerintahan melalui peraturan perundang-undangan (Sukmana dan Anggarsari, 2009). Untuk menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah memungut berbagai macam jenis pendapatan dari rakyat yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada rakyat, salah satunya adalah pelaksanaan pembangunan, dan banyak kegiatan yang harus dilaksanakan. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk melaksanakan urusan pembangunan sebagai urusan rumah tangganya sendiri yang disebut otonomi (Sukmana dan Anggarsari, 2009).

Sebagai organisasi sektor publik pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas, serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintah tersebut. Keinginan kuat untuk mendorong organisasi pemerintah menjadi lebih efisien dan efektif dengan menghilangkan strotip yang telah lama melekat di instansi pemerintah, yaitu sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi menjadi faktor utama pengadopsian sistem pengukuran kinerja pada instansi pemerintah (Mardiasmo, 2004).

Sistem pengukuran kinerja diharapkan dapat meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan efisiensi serta efektifitas organisasi publik. Lembaga-lembaga publik diharapkan memiliki kinerja yang baik, yang ditunjukkan dengan *stewardship* dan akuntabilitas lembaga terhadap sumber daya publik yang dikelolanya. Lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 “Setiap instansi pemerintah baik dari pusat maupun di daerah wajib menyusun laporan keuangan yang dilengkapi dengan laporan kinerja”.

Menurut Pabundu (2006:121) mendefinisikan bahwa kinerja manajerial adalah hasil-hasil fungsi pekerjaan atau kegiatan seseorang maupun kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Dari definisi di atas dapat dikatakan bahwa kinerja manajerial merupakan hasil dan keluaran yang dihasilkan oleh seorang pegawai sesuai dengan perannya dalam organisasi dalam suatu periode tertentu. Sehingga kinerja manajerial dapat dikategorikan sebagai indikator dalam menentukan bagaimana usaha perusahaan untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi.

Akuntabilitas merupakan sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif kehakiman) seperti yang dapat dipertanggungjawabkan antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), kemampuan memberikan jawaban (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*)

termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya salah satu aspek dari administrasi publik atau pemerintahan, hal ini sebenarnya telah menjadi pusat-pusat diskusi yang terkait dengan tingkat probabilitas di sektor publik, perusahaan nirlaba, yayasan dan perusahaan-perusahaan.

Dalam bidang Ilmu Akuntansi, akuntabilitas diartikan sebagai pertanggung jawaban yang jelas. Suatu organisasi dikatakan akuntabel jika memiliki kemampuan untuk menjelaskan kondisi yang dialami termasuk didalamnya keputusan yang diambil dan berbagai aktivitas yang dilakukan. Istilah akuntabilitas dalam bidang ilmu akuntansi dipisahkan dengan istilah responsibilitas atau diartikan sebagai pertanggungjawaban dimana dalam peran kepemimpinan, akuntabilitas dapat merupakan pengetahuan dan adanya pertanggungjawaban terhadap tiap tindakan, produk, keputusan dan kebijakan termasuk pula di dalamnya administrasi publik pemerintahan, dan pelaksanaan dalam lingkup peran atau posisi kerja yang mencakup di dalam mempunyai suatu kewajiban untuk melaporkan, menjelaskan dan dapat dipertanyakan bagi tiap-tiap konsekuensi yang sudah dihasilkan dan berhubungan dengan pola kerja yang harus dilaksanakan dengan efektif dan efisien dimana setiap program yang dijalankan dan ada orang yang berwenang dalam menjalankan tugas ini agar berjalan dengan baik dan optimal dalam hal ini juga selain pentingnya peranan akuntabilitas yang sangat penting dalam melakukan pertanggungjawaban dimana adanya proses anggaran dalam hal ini tim menurut tim studi akuntabilitas kinerja instansi akuntabilitas itu adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggung

jawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media secara periodik.

Anggaran merupakan sejumlah uang yang dihabiskan dalam periode tertentu untuk melaksanakan suatu program. Tidak ada satu perusahaan pun yang memiliki anggaran yang tidak terbatas, sehingga proses penyusunan anggaran menjadi hal penting dalam sebuah proses perencanaan atau sebuah rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas Mardiasmo (2009:62). Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penggaran yang berorientasi pada *output* dan *outcome* (Bawono, 2015) dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja, pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan dan mampu mendukung peningkatan tranparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik.

Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dimana dalam peraturan ini di sebutkan bahwa setiap daerah pasti melakukan pencatatan dan pelaporan yang dilakukan entitas pemerintah yaitu akuntansi keuangan daerah dengan menggunakan sistem akuntansi pemerintah daerah di muat pada pasal 232 bahwa sistem akuntansi pemerintahan daerah adalah serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan

pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer.

Kinerja anggaran sejak tahap penyusunan menghubungkan pengeluaran dan hasil yang akan dicapai, *input*, *output*, dan *outcome*, difokuskan umumnya pada besaran biaya yang dianggarkan, atau dengan kata lain semata-mata jumlah anggaran yang mengalami peningkatan dari pada tahun sebelumnya. Terserapnya anggaran lebih diutamakan daripada menghemat anggaran, sehingga terjadi penggunaan anggaran untuk hal-hal yang tidak perlu, bahkan melenceng dari target tujuan pemerintah karena dalam hal ini disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo, 2009:84).

Ada beberapa faktor yang berpengaruh terhadap kinerja manajerial diantaranya total *quality management*, sistem pengukuran kinerja, sistem penghargaan, desentralisasi, sistem informasi akuntansi, sistem akuntansi manajemen, pengendalian intern, kapasitas sumber daya manusia, dan teknologi informasi. (Narsa dan Yuniawati (2003), Solechan dan Setiawati (2009), Marzuki (2013), Laksmana dan Muslichah (2002)).

Salah satu yang terpenting dalam usaha untuk menerapkan kinerja manajerial yang baik yaitu kapasitas sumber daya manusia yang berkaitan langsung dengan penyusunan maupun penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut. Sumber daya manusia seperti pegawai yang ada pada kantor dinas pemerintah memiliki kapasitas dan kualitas yang berbeda-beda. Sehingga dalam penerapan anggaran akan ada kemungkinan terjadi penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan tujuan awal yang diharapkan.

Kapasitas sumber daya manusia adalah kemampuan seseorang atau individu, suatu organisasi (kelembagaan), atau suatu sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Kapasitas harus dilihat sebagai kemampuan untuk mencapai kinerja untuk menghasilkan keluaran-keluaran (*outputs*) dan hasil-hasil (*outcomes*) (Marzuki, 2013). Berdasarkan pengertian tersebut bahwa pentingnya sumber daya manusia itu sendiri terhadap organisasi terletak pada kemampuan manusia untuk bereaksi positif terhadap sasaran pekerjaan atau kegiatan yang mengarah pada pencapaian organisasi. Dengan demikian faktor manusia merupakan faktor penentu bagi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien, sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan justru ditentukan oleh sumber daya manusia yang ada di dalam organisasi itu sendiri.

Fenomena yang terjadi akhir-akhir ini, terdapat banyak penyimpangan yang berkaitan dengan anggaran di suatu instansi pemerintah. Sadjarto (2000) menyatakan penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan anggaran daerah kerap terjadi dan muncul kepermukaan sehingga masyarakat seringkali mempertanyakan kinerja pemimpin daerah. Berbagai kasus terkuak ke publik dan terjadi di kota-kota besar yang mengindikasikan kota-kota lainnya berpotensi pula terjadi penyimpangan tersebut salah satunya di Kabupaten Gianyar. Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar merupakan dinas dengan cakupan kerja yang luas, membawahi banyak UPT (Unit Pelayanan Terpadu) Pendidikan Kecamatan, hingga mencakup sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Gianyar.

Mengingat luasnya ruang lingkup dalam Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar diperlukan penyusunan dan penerapan penganggaran yang baik. Tetapi

selama ini masih banyak masyarakat yang menilai kinerja Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar yang kurang optimal, seperti belum tuntasnya permasalahan lahan sekolah contohnya di SDN 2 Puhu, Payangan dan SDN 1 Pejeng (<https://baliexpress.jawapos.com>), masih adanya sekolah yang kekurangan guru, dan kurang diperhatikannya guru honorer di Kabupaten Gianyar (<http://bali.tribunnews.com>), selain itu kurangnya sosialisasi dari pihak Dinas Pendidikan kepada sekolah-sekolah di Kabupaten Gianyar mengenai tata kelola pembiayaan pendidikan di sekolah sehingga terkadang kepala sekolah menjadi ragu dan takut karena kurang paham mengenai manajemen keuangan, dalam mengelola keuangan sekolah, menjadikan takut akan terkena permasalahan hukum, sehingga tidak dapat maksimal dalam menjalankan tugas. Sekolah yang ada di Kabupaten Gianyar menjadi tidak nyaman dalam suasana pembelajaran akibat adanya keraguan pelaksanaan manajemen pembiayaan sekolah ([www.gianyarkab.go.id](http://www.gianyarkab.go.id)).

Pemerintah Kabupaten Gianyar terutama Dinas Pendidikan selama beberapa dekade telah bergulat dengan pengukuran *input (means measure)* bukan *outcome (ends measure)*. Pembahasan antara eksekutif dan legislatif hanya berfokus pada anggaran dan realisasi anggaran. Pengukuran demikian hanya berfokus pada penjelasan bagaimana sibuknya Pemerintah Kabupaten Gianyar, namun tidak menjelaskan mengenai dampak nyata aktivitas pemerintah terhadap masyarakat. Padahal bagi masyarakat yang terpenting adalah hasilnya (*outcome*). Hal itu tidak berarti pengukuran *input* tidak penting bagi pemerintah. Pemerintah Kabupaten Gianyar perlu mengukur input, misalnya berapa banyak anggaran yang dibelanjakan dan apa yang telah dilakukan. Namun demikian, apabila pengukuran

kinerja hanya berfokus pada input dan *output* saja (anggaran dan realisasinya), bukan *outcome*, manfaat dan dampak terhadap masyarakat, maka akibatnya organisasi sektor publik dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar tidak akan mampu melihat keberadaannya sendiri bahwa ia ada untuk melayani masyarakat.

Penerapan anggaran berbasis kinerja dikatakan berhasil, jika realisasi anggaran tercapai dengan maksimal dan keseluruhan proses yang dilakukan dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Dengan demikian, akuntabilitas kinerja dapat tercapai dari semakin maksimalnya penerapan anggaran berbasis kinerja, ditinjau dari baiknya perencanaan anggaran yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan daerah, persentase realisasi anggaran yang maksimal dan laporan pelaksanaan anggaran yang akuntabel. Disamping itu di akhir anggaran, tentunya dilakukan evaluasi dan perbaikan atas kelayakan anggaran tahunan yang telah dilaksanakan. Rendahnya realisasi anggaran pada bagian-bagian tertentu, menunjukkan masih belum maksimalnya proses perencanaan, implementasi dan pelaporan pada penerapan anggaran berbasis kinerja.

Sistem penganggaran di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar sudah disusun sesuai proses penganggaran yang berbasis kinerja. Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Dengan kondisi jumlah anggaran dan realisasinya menunjukkan bahwa antara rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketercapaian. Hal ini terlihat dari adanya selisih tahun 2011 antara anggaran dengan realisasi belanja dimana total realisasi lebih rendah Rp

242.307.600,- dari total anggaran Rp 254.218.750,- dan tahun 2012 total realisasi Rp 456.657.083,- dari total anggaran Rp 488.169.000,-. Yang mana dapat dikatakan bahwa anggaran yang ada dan digunakan Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar efisien yang realisasi fisik kegiatannya semua mencapai 100%. Dari penjelasan tersebut, bahwa akuntabilitas yang ada di Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar sudah dapat dipertanggungjawabkan. Terlihat dari bukti laporan kegiatan Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar Tahun 2011 dan Tahun 2012. Dimana dana yang dialokasikan untuk kegiatan tersebut bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gianyar.

Berdasarkan beberapa penelitian kinerja manajerial pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yang belum terpenuhi untuk mewujudkan kinerja yang baik diantaranya menunjukkan tingkat pencapaian visi dan misi serta hasil yang bermanfaat, sistematis yang didasarkan indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator masukan, keluaran, manfaat, dan hasil.

Melihat permasalahan yang terjadi pada pemerintah Kabupaten Gianyar maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Manajerial Dengan Kualitas Sumber Daya Manusia sebagai Variabel Pemoderasi Pada Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu:

- 1) Apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja manajerial Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar?
- 2) Apakah kualitas sumber daya manusia dapat memoderasi pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja manajerial Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mengetahui pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja manajerial Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar.
- 2) Untuk mengetahui apakah kualitas sumber daya manusia dapat memoderasi pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja manajerial Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gianyar.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan nilai guna baik secara teoritis dan juga praktis. Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis adalah manfaat yang dapat dipakai oleh ilmuan yang lain atau peneliti selanjutnya yang dapat dikembangkan untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap kemajuan ekonomi khususnya tentang anggaran berbasis kinerja dan kinerja manajerial. Dapat menambah pengetahuan, pengalaman, dan pemahaman terhadap masalah yang diteliti.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis adalah manfaat yang mampu memecahkan masalah yang ada di masyarakat dan tentunya manfaat tersebut tidak terarah pada satu komponen melainkan juga pada beberapa substansi. Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat, antara lain:

#### **1) Bagi Mahasiswa**

Hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi kemajuan akademis dan dapat dijadikan bahan acuan bagi peneliti selanjutnya dengan topik yang sama.

#### **2) Bagi Instansi yang Bersangkutan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan mengenai kualitas anggaran berbasis kinerja instansi sektor publik khususnya di lingkungan Pemerintah Kabupaten Gianyar.

#### **3) Bagi Universitas Hindu Indonesia**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan dokumen akademik dan diharapkan dapat digunakan sebagai referensi menganalisis mengenai anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan ilmu akuntansi manajemen sektor publik secara umum.

#### **4) Bagi Peneliti Lain**

Bagi peneliti lain, hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya.