

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembangunan, sangat diperlukan pembiayaan. Agar tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembangunan yang dimaksud dapat dilaksanakan secara bermanfaat dibutuhkan anggaran yang memadai. Terdapat beberapa kelemahan pada aspek pengelolaan keuangan daerah yang menyebabkan kinerja aparatur daerah kian rendah. Aparatur perangkat daerah diharapkan memiliki kinerja yang baik yaitu dengan mengelola anggaran secara ekonomis, efisien, efektif dan yang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat. (Abimanyu, 2016, 1).

Pemerintah senantiasa berupaya untuk menyediakan infrastruktur bagi rakyat sebagai sarana untuk mencapai tujuan nasional. Pada tahun 2011 anggaran infrastruktur yang tersedia adalah sebesar Rp114,2 triliun kemudian melesat menjadi (hampir 3x lipat) Rp313,5 triliun dalam lima tahun berikutnya pada APBN tahun 2016. Namun, kita juga menyaksikan bahwa kondisi infrastruktur di Indonesia saat ini belum memadai dan belum merata antar wilayah. Kondisi inilah yang menjadi salah satu pertimbangan untuk menjadikan APBN 2016 dan juga tema pembangunan tahun 2017 yang merupakan bagian dari RPJMN 2015-2019 fokus pada percepatan pembangunan infrastruktur dan pengurangan ketimpangan antarwilayah. (Warta, 2016, 27).

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara diatur dalam bab II Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada pasal 6 ayat (1) diatur bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam penjelasan pasal tersebut diatur bahwa kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja Kementerian Negara/Lembaga (K/L), penetapan gaji dan tunjangan, serta pedomanjn nkjn pengelolaan penerimaan negara..(Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara)

Kementerian Keuangan sebagai salah satu intitusi publik di Indonesia, telah merasakan semakin pentingnya pengelolaan kinerja di organisasinya. Hal tersebut dibuktikan dengan peran serta aktif pimpinan dalam menjadikan pengukuran kinerja sebagai suatu agenda utama kegiatan pimpinan. Rapat Pimpinan (Rapim) yang dilakukan setiap semester telah menjadi suatu ajang pembahasan materi strategis di tingkat kementerian, termasuk materi penyusunan dan penggunaan anggaran. Pada pemerintahan baru di bawah kepemimpinan presiden Joko Widodo, nomenklatur kementerian dan lembaga juga mengalami perubahan. Perubahan ini tentu berpengaruh pula pada anggaran negara. Kementerian baru perlu alokasi anggaran untuk melaksanakan kegiatan sehingga

perlu dilakukan revisi atas RKA K/L sesuai dengan nomenklatur baru tersebut. (Warta, 2016, 1)

Penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) menjadi salah satu topik yang banyak dibahas dalam perkembangan transparansi penganggaran. Penganggaran partisipatif merupakan upaya untuk melibatkan publik dalam proses penganggaran dan pengambilan keputusan. Mekanisme ini dipercaya dapat mengurangi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga dapat meningkatkan kredibilitas pemerintah. Dengan menyediakan media bagi publik untuk menyuarakan pendapatnya, proses anggaran pemerintah menjadi lebih inklusif. Penganggaran partisipatif umumnya melibatkan beberapa langkah dasar meliputi akses bagi publik untuk mengidentifikasi anggaran pemerintah dan mengajukan proposal anggaran untuk membiayai program tertentu. Pemerintah lalu mengimplementasikan program prioritas yang diajukan melalui proses penganggaran partisipatif. (Aries, 2016, 36-37)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu instrumen pemerintah untuk mengatur perekonomian nasional. APBN mempunyai peran strategis untuk melaksanakan tiga fungsi ekonomi Pemerintah, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Untuk itu, APBN didesain sesuai dengan penetapan tiga fungsi tersebut. Fungsi alokasi berkaitan dengan alokasi anggaran Pemerintah untuk tujuan pembangunan nasional, terutama dalam melayani kebutuhan masyarakat dan mendukung penciptaan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas. Fungsi distribusi berkaitan dengan distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan

rakyat, sedangkan fungsi stabilisasi berkaitan dengan upaya untuk menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi sehingga perekonomian tetap pada kondisi yang produktif, efisien, dan stabil. Proses penyusunan APBN selalu berulang setiap tahun diawali dengan arah kebijakan Presiden sampai dengan ditetapkannya APBN menjadi suatu undang-undang. Buku ini tidak hanya menyampaikan bagaimana proses penyusunan sebuah APBN pada satu tahun berjalan, namun juga mengupas setiap komponen yang membentuk APBN itu sendiri serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. (Direktorat Penyusunan APBN, 2014, 8)

RUU APBN tahun 2017 yang diajukan Pemerintah telah disetujui oleh DPR pada Sidang Paripurna pada tanggal 26 Oktober 2016. Berdasarkan persetujuan tersebut telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016 dan Peraturan Presiden Nomor 97 tahun 2016 tentang Rincian APBN tahun 2017. Dalam penyusunan APBN 2017 telah disepakati 7 Asumsi Dasar Ekonomi Makro yaitu :

- (1) pertumbuhan ekonomi sebesar 5,1 persen;
- (2) inflasi sebesar 4,0 persen;
- (3) nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat sebesar Rp13.300 per dolar AmerikaSerikat;
- (4) suku bunga SPN 3 bulan sebesar 5,3 persen per tahun;
- (5) harga minyak mentah Indonesia (Indonesia's Crude Price/ICP) sebesar US\$45 per barel;
- (6) *lifting* minyak Indonesia sebesar 815 ribu barel per hari; dan
- (7) *lifting* gas sebesar 1.150 ribu barel setara minyak per hari. (DJA, 2016)

Penyusunan APBN tahun 2017, selain memperhatikan Asumsi Dasar Ekonomi Makro juga dilandasi dengan pokok-pokok kebijakan fiskal yang pada

tahun ini mengusung tema “Pemantapan Pengelolaan Fiskal untuk Peningkatan Daya Saing dan Mengakselerasi Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dan Berkeadilan”. Sejalan dengan tema tersebut, kebijakan fiskal tahun 2017 akan diarahkan untuk mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan kesenjangan yang pada gilirannya bermuara pada terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. (Direktorat Penyusunan APBN, 2014, 1)

Sesuai dengan hasil kesepakatan target pendapatan negara ditetapkan sebesar Rp1.750,3 triliun yang terdiri atas; (1) pajak sebesar Rp1.498,9triliun; (2) PNBPN sebesar Rp250,0 triliun, dan (3) Penerimaan Hibah sebesar Rp1,3 triliun. Pada sisi belanja negara disepakati sebesar Rp2.080,5 triliun yang terdiri atas belanja pemerintah pusat sebesar Rp1.315,5 triliun dan transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp764,9 triliun. Belanja Pemerintah Pusat terdiri atas belanja Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp763,6 triliun dan belanja Non Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp551,9 triliun. Dalam APBN 2017 juga disepakati besaran defisit yang masih berada dalam batas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu sebesar Rp330,2 triliun atau 2,41% terhadap Produk Domestic Bruto (PDB). Defisit APBN tahun 2017 tersebut direncanakan akan dibiayai dengan pembiayaan anggaran sebesar Rp330,2 miliar.(Direktorat Penyusunan APBN, 2017,2)

Partisipasi anggaran dan kinerja manajer dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor salah satunya komitmen organisasi. Komitmen organisasi menunjukkan adanya suatu daya dari seseorang dalam mengidentifikasi keterlibatannya

dalam suatu bagian organisasi. Komitmen organisasional dibangun atas dasar kepercayaan pekerja atas nilai-nilai organisasi, kerelaan pekerja membantu mewujudkan tujuan organisasi dan loyalitas untuk tetap menjadi anggota organisasi. Oleh karena itu, komitmen organisasi akan menimbulkan rasa ikut memiliki (*sense of belonging*) bagi pekerja terhadap organisasi. Jika pekerja merasa jiwanya terikat dengan nilai-nilai organisasional yang ada maka dia akan merasa senang dalam bekerja, sehingga kinerjanya dapat meningkat. (Mowday et al. 2012, 133)

Dalam pengelolaan anggaran, kejujuran (*shidq*) adalah suatu kewajiban, yang tidak bisa dijalankan kecuali dengan penerapan prinsip transparansi anggaran. Oleh karena itu berdasarkan kaidah tersebut maka, melakukan transparansi anggaran adalah wajib. Dalam pandangan Islam, menghindari transparansi anggaran adalah suatu kemaksiatan. Perilaku jujur (*shidq*) sangat berkaitan dengan sifat *amanah* (dapat dipercaya). Bila sifat *amanah* dipelihara dengan baik, maka sifat *shidq* tersebut dapat ditegakkan. Dalam hal ini, karakter *shidq* berkaitan dengan proses penyusunan anggaran dan segala informasi mengenai anggaran itu sendiri. Sementara karakter *amanah* berkaitan dengan komitmen untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran tersebut kepada yang berhak dalam rangka mengimplementasikan nilai-nilai manfaat dan kesejahteraan juga menjadi sebuah pertanggungjawaban dari pembuat anggaran. (Usman dan Ida, 2012, 10).

Pengendalian *shidq* dan *amanah* dilakukan dengan membangun sistem pengawasan. Sistem kontrol atau pengawasan ini harus diimplementasikan dengan

sangat tegas dan didukung oleh supremasi hukum yang mencerminkan nilai-nilai keadilan. Pengawasan anggaran merupakan suatu kewajiban karena, penerapan *shidq* dan *amanah* tidak akan berjalan, tanpa adanya pengawasan. Pengawasan tidak dapat dilakukan dengan baik tanpa transparansi anggaran. Dalam Islam pengawasan yang berfungsi sebagai pengendalian dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak. Pengawasan internal yang melekat dalam setiap pribadi muslim tersebut, akan menjauhkannya dari bentuk penyimpangan dalam pengelolaan anggaran dan menuntunnya konsisten menjalankan hukum-hukum Allah SWT dalam setiap aktivitasnya. Adapun pengawasan eksternal yang dilakukan dari luar diri manusia dan terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas terkait dengan anggaran dan lain-lain. Pengawasan internal baiknya diiringi dengan pengawasan eksternal untuk mencapai tujuan organisasi melalui mekanisme kepemimpinan yang adil, transparan, akuntabel dan bertanggungjawab. (Abdul, 2016, 80)

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial, yaitu penelitian dari Kunwaviyah Nurcahyani (2010), Sarwenda Biduri (2011), Dian Sari (2013), Gemelly Rama Dina (2014), Latif Farid Muharrom (2014), dan Yoyon Moheri, Dista Amalia Arifah (2015). Namun Beberapa penelitian yang lain tidak menemukan bukti bahwa partisipasi penyusunan anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja manajerial (Kenis, 1979, Brownel and Hirst, 1986, Sinuraya, 2009).

Ketidakkonsistenan hasil penelitian terutama mengenai peranan variabel partisipasi penyusunan anggaran sebagai variabel independen yang dapat langsung mempengaruhi kinerja manajerial menyebabkan penelitian lebih lanjut mengenai partisipasi penyusunan anggaran.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penelitian ini akan diberi judul “**PENGARUH PENGANGGARAN PARTISIPATIF DAN KOMITMEN ORGANISASI TERHADAP KINERJA MANAJERIAL DAN TINJAUANNYA DARI SUDUT PANDANG ISLAM (Studi Kasus pada Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan)**”.

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana pengaruh Penganggaran Partisipatif terhadap Kinerja Manajerial?
- b. Bagaimana pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Manajerial?
- c. Bagaimana Penganggaran Partisipatif dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Manajerial ditinjau dari sudut pandang Islam?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Penganggaran Partisipatif berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Komitmen Organisasi berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial.
- c. Untuk mengetahui bagaimana Penganggaran Partisipatif dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Manajerial yang ditinjau dari sudut pandang islam.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Bagi Organisasi Pemerintah

Sebagai bahan pertimbangan dalam merencanakan dan mengendalikan anggaran serta melakukan pemisahan fungsi tanggungjawab terhadap anggaran tersebut.

b. Bagi Masyarakat Umum

Untuk melihat dan menilai kinerja dari dinas yang bersangkutan dalam melayani kebutuhan masyarakat umum serta kebutuhan transparansi mengenai pencapaian kerja dari dinas tersebut.

c. Bagi Akademisi

Untuk melihat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, komitmen organisasi dan motivasi kerja terhadap kinerja manajerial dalam melaksanakan tujuan organisasinya serta memperluas informasi mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan akuntansi pertanggungjawaban terhadap kinerja manajerial dalam sebuah organisasi.