

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pada dasarnya kemajuan suatu negara akan tercapai apabila negara tersebut mampu menyelesaikan segala permasalahan yang sedang dihadapi dengan baik dan benar, salah satunya yaitu globalisasi. Langkah yang diambil oleh pemerintah untuk melawan arus globalisasi ialah melakukan perombakan atau pembaruan terhadap tatanan sistem pemerintahan Indonesia baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintahan yang baik merupakan salah satu harapan kita sebagai warga Negara Indonesia. Dengan diberlakukannya Tap MPR Nomor 15 Tahun 1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Pembagian Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Tap MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 yang diamandemen menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 yang telah diamandemen menjadi Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang berdasarkan Undang-Undang tersebut telah melahirkan nuansa baru yakni pergantian

kewenangan pemerintah yang awal mulanya sentralisasi ke pemerintah yang desentralisasi. Pergantian otonomi daerah yang seluas-luasnya ini membawa pengaruh pada berbagai aspek yang utama dalam bidang keuangan. Dengan perubahan yang ada sangat diharapkan anggaran yang telah dihasilkan oleh daerah dapat digunakan dalam membangun, mengembangkan serta dalam melakukan penyusunan anggaran pada setiap daerah setempat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Anggaran merupakan salah satu unsur terpenting pemerintah daerah (Pemda) untuk membangun tumpuan dan harapan warga Negara Indonesia. Anggaran digunakan sebagai alat koodinasi, komunikasi, pengendalian dan evaluasi yang digunakan pemerintah daerah selama mengoperasikan kewajibannya pada periode tertentu dalam bentuk finansial. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam waktu financial (Mardiasmo, 2009). Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas. Pemerintah diharuskan untuk bisa mewujudkan pemerintahan yang bersih dan mengedepankan prinsip ekonomis, efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan yang baik kepada *stakeholder* (masyarakat). Menurut Anthony dan Govindarajan (2007) ada dua pendekatan anggaran di dalam proses penyusunan anggaran, yakni pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan *bottom-up* juga sering disebut

partisipasi anggaran (*participative budget*). Dalam sektor pemerintahan biasanya menggunakan pendekatan partisipasi anggaran. Salah satu contoh yang dilakukan dengan melakukan penggelembungan anggaran (*mark-up budget*) yaitu menaikkan nilai anggaran dari nilai yang sebenarnya. Misalnya pada rapat besar yang akan diadakan telah disepakati untuk membeli air mineral dan makanan ringan dengan merk tertentu namun pada kenyataannya dibelikan air mineral dan makanan ringan dengan harga yang jauh lebih murah dari yang dianggarkan. Atau ilustrasi lain yaitu ketika ada anggaran untuk membeli mesin fotocopy karena mesin fotocopy sudah usang, pada kenyataannya benar adanya bahwa membeli mesin fotocopy namun dengan harga dibawah yang telah dianggarkan dan pada laporan keuangannya harga tetap sama dengan apa yang telah dianggarkan, terdapat kemungkinan ada kebocoran anggaran sehingga tidak semua dana dialokasikan untuk program/kegiatan tersebut. Bahkan sudah seringkali menjadi rahasia umum, pihak-pihak tertentu harus menyisihkan dana sekian persen untuk oknum-oknum yang terkait guna memperlancar aksi dalam menjalankan program/kegiatan. Dalam berbagai kasus, proses penentuan kebijakan termasuk dalam penganggaran hanya digunakan sebagai formalitas belaka. Sebab dibalik prosedur formal tersebut sebenarnya disebabkan oleh oknum-oknum yang disengaja untuk mendapatkan keuntungan pribadi.

Dalam Islam sudah dididik bahwa segala hal yang kita lakukan di dunia ini akan dipertanggungjawabkan kebenarannya. Dari satu sisi

mencegah sekian banyak keburukan seperti tuduhan, kebohongan dan kesaksian palsu. Disisi lain, ia memberikan tuntunan untuk menggunakan pendengaran, penglihatan dan hati sebagai alat-alat untuk meraih pengetahuan. Sudah semestinya seorang insan Allah yang taat akan menggunakan anggota badannya untuk beribadah kepada hanya kepada Allah, mengikhlaskan ibadah kepada-Nya dan menjaga dirinya dari melakukan perbuatan yang dibenci Allah SWT. Karena semua perbuatan yang telah diperbuat di dunia yang fana ini akan dimintai tanggungjawab di hari Akhir nanti, seperti firman Allah dalam surat Al-Isra' ayat 36 yang menjelaskan bahwa:

وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ

كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا ﴿٣٦﴾

Artinya : “Dan janganlah kamu mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati, semuanya itu akan diminta pertanggung jawaban”.

Sebagai insan yang percaya dan yakin kepada Allah SWT akan berhati-hati dan jujur dalam menjalani hidup di dunia yang fana ini. Yakin bahwa Allah SWT mengawasi setiap detik apa yang dilakukakan di dunia. Dan apa yang diperbuat di dunia akan dipertanggungjawabkan di akhirat

kelak. Dari keyakinan inilah akan menimbulkan komitmen terkait penyusunan anggaran. Dari perilaku yakin bahwa Allah SWT tidak tidur maka akan menghindari adanya kecurangan dalam penganggaran. dari perilaku individu ini akan berdampak pada proses penyusunan anggaran, dampak positif yaitu hal ini sejalan dengan tujuan organisasi sedangkan untuk dampak negative yaitu tindakan kecurangan ini dapat merugikan organisasi.

Kinerja merupakan hasil dari suatu kegiatan atau program yang dijalankan oleh pegawai (aparatur pemerintah daerah) mulai dari tingkat atas sampai ke tingkat bawah. Pengukuran kinerja dapat dilakukan terhadap beberapa aspek, salah satunya berhubungan dengan aspek finansial yang meliputi anggaran dan pembangunan. Anggaran di pemerintah daerah adalah Anggaran Pendapatan atau Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta ditetapkan dengan peraturan daerah, pegawai (aparatur pemerintah) harus dapat mengelola keuangan daerah dan menyusun rencana keuangan tahunan atau anggaran sebaik mungkin. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan pengguna anggaran di pemerintah daerah. Semua kegiatan dan program OPD serta anggaran yang diperlukan dalam pelaksanaannya tercantum dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-OPD). Hal ini menunjukkan bahwa para pegawai (aparatur pemerintah daerah) ikut serta dalam proses penganggaran. Berikut ini merupakan tabel Akumulasi

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman tahun 2011-2015 :

Tabel 1.1
Realisasi APBD Kabupaten Sleman
TA 2011-2015 (Dalam Jutaan)

Tahun	Anggaran Pendapatan (Rp)	Realisasi Pendapatan (Rp)	Anggaran Belanja (Rp)	Realisasi Belanja (Rp)
2011	1.272.583	1.311.473	1.376.859	1.278.055
2012	1.475.128	1.589.722	1.595.739	1.421.401
2013	1.768.438	1.899.525	1.946.380	1.693.528
2014	1.969.264	2.076.820	2.288.645	1.896.477
2015	2.262.230	2.294.622	2.770.682	2.328.751

Sumber: website BAPEDDA Kabupaten Sleman

Berdasarkan tabel 1.1 data tersebut tercerminkan dari anggaran pendapatan daerah dengan realisasinya, dan anggaran belanja dengan realisasinya. Jika dilihat dari anggaran pendapatan daerah dan realisasinya maka anggaran pendapatan daerah yang telah ditetapkan selalu memiliki angka yang lebih rendah dari realisasinya. Kemudian anggaran belanja daerah dan realisasi anggaran belanja daerah menunjukkan bahwa realisasi belanja daerah selalu lebih rendah dari anggaran belanja yang telah ditetapkan. Berdasarkan data tersebut dari Tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 APBD Kabupaten Sleman lebih memperbanyak anggaran belanja daripada anggaran pendapatan. Hal ini membuktikan bahwa kemampuan Organisasi Perangkat Daerah masih sangat minim.

Otonomi Daerah mengandung arti mengatur semua pengelolaan pemerintahan dan pembiayaannya secara mandiri. Akan tetapi pada kenyataannya pemerintah Kabupaten Sleman masih tergantung pada kebijakan-kebijakan pemerintah pusat terutama dalam hal pembiayaan pembangunan dan pengaturan sumberdaya aparatur. Berdasarkan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kabupaten Sleman 2011-2015, permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah adalah potensi keuangan daerah belum tergalang secara optimal. Harus diakui untuk APBD Kabupaten Sleman masih tergantung dengan besarnya dana dari pemerintah pusat dan pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat dipungkiri bahwa ketergantungan daerah terhadap pusat masih relative tinggi. Pendapatan daerah masih didominasi oleh dana perimbangan. Sementara itu, kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah masih minim, bisa dilihat pada tahun 2015 realisasi PAD untuk APBD Kabupaten Sleman sebesar Rp 643.130 sedangkan dana perimbangan mencapai angka Rp 1.080.162 pada tabel 1.2.

Tabel 1.2
Laporan Realisasi APBD Kabupaten Sleman 2015

PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN
LAPORAN REALISASI APBD PER 31 DESEMBER 2015
TAHUN ANGGARAN 2015

(dalam rupiah)

5. UT	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI	LEBIH / (KURANG)	%	KET.
	2	3	4	5	6	7
	PENDAPATAN	2.262.230.417.718,80	2.294.622.764.756,12	32.392.347.037,32	101,43	
1	Pendapatan Asli Daerah	577.585.009.141,24	643.130.079.828,03	65.545.070.686,79	111,35	
1.1	Pendapatan Pajak Daerah	346.000.000.000,00	342.137.768.070,00	(3.862.231.929,99)	107,84	
1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	41.145.280.060,00	45.052.207.026,81	3.906.926.966,81	109,50	
1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	34.169.550.953,24	34.330.598.540,50	161.047.587,26	100,47	
1.4	Lain-lain PAD yang Sah	156.270.178.128,00	190.509.506.189,92	34.339.328.061,92	121,97	
2	Dana Perimbangan	1.101.084.018.000,00	1.080.162.444.931,00	(20.921.573.069,00)	98,10	
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	55.456.490.000,00	38.281.936.931,00	(17.174.553.069,00)	69,03	
2.2	Dana Alokasi Umum	984.410.612.000,00	984.410.612.000,00	0,00	100,00	
2.3	Dana Alokasi Khusus	33.168.100.000,00	29.421.080.000,00	(3.747.020.000,00)	88,70	
2.4	Alokasi Dana Desa dari APBN	28.048.816.000,00	28.048.816.000,00	0,00	100,00	

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja (prestasi) yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektifitas organisasi. Dengan adanya partisipasi dapat mendorong setiap manajer untuk meningkatkan kinerjanya dan bekerja keras serta menganggap bahwa target organisasi merupakan target pribadinya. Kerjasama dan komunikasi antar pegawai perlu dilakukan didalam suatu organisasi, hal ini dimaksudkan agar dapat saling memberikan informasi yang sekiranya berhubungan dengan organisasi tempat mereka bekerja, biasanya bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Maka dari itu bawahan diharapkan dapat berpartisipasi dalam penyusunan anggaran.

Penelitian partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah masih sering dipersoalkan karena memberikan hasil yang tidak tetap. Contohnya penelitian yang dilakukan Sardjito dan Muthaher (2007), Saefulloh (2013) dan Safitri (2015) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah, serta hasil penelitian yang dilakukan oleh Ferdiani (2012) dan Nurcahyani (2010) menunjukkan hasil yang serupa bahwa terdapat pengaruh positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja manajerial. Sedangkan Penelitian Nufianto (2012) dan Puri (2015) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Nazaruddin dan Setyawan (2012)

menunjukkan hasil bahwa partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh positif dan signifikan dalam peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan adanya variabel lain yang mempengaruhinya.

Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dalam pemahamannya harus diperhatikan, hal ini digunakan agar dapat memberikan informasi dalam menyajikan laporan keuangan yang handal agar mudah dimengerti oleh pengguna laporan, maka harus dilakukan oleh pegawai yang ahli dibidang sistem akuntansi keuangan daerah. Sistem akuntansi keuangan daerah menurut Keputusan Mendagri No. 29 Tahun 2002 adalah “Sistem akuntansi yang meliputi proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan keuangannya dalam rangka pelaksanaan APBD, dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang diterima umum, dan yang dilakukan dengan cara manual maupun menggunakan aplikasi”. Pengelolaan keuangan daerah sangat berkaitan dengan sistem akuntansi keuangan, dimana pengelolaan keuangan daerah agar dapat menyajikan laporan keuangan yang handal. Penelitian yang dilakukan oleh Saefulloh (2013) menunjukkan bahwa sistem akuntansi keuangan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Tuasikal (2007), Arma (2010) dan Hikmatul (2016) menunjukkan hal yang serupa bahwa Kinerja aparatur SKPD mempunyai hubungan yang sangat erat dengan tingkat pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah. Hal ini tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh

Atmojo (2010) yang menunjukkan bahwa tidak terdapat pengaruh antara sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah.

Untuk menjalankan program atau kegiatan yang sesuai visi dan misi organisasi dengan harapan dapat mencapai tujuan organisasi maka setiap aparatur pemerintah harus memiliki komitmen organisasi. Komitmen diperlukan sebagai dasar agar dapat melakukan pekerjaan di dalam organisasi dengan baik. Komitmen yang tinggi biasanya akan membuat individu-individu dalam organisasi sektor publik (aparatur pemerintah daerah) berusaha untuk bekerja dengan baik agar dapat mencapai tujuan organisasi. Selain itu juga, dengan adanya komitmen yang tinggi itu pula aparatur pemerintah akan memiliki pemahaman yang lebih terhadap tujuan organisasi, berusaha untuk tetap berada di dalam organisasi tersebut dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi daripada kepentingan sendiri. Menurut Sardjito dan Muthaher (2007), Wulandari dan Mutmainah (2011) menunjukkan bahwa tingginya komitmen yang ada dalam suatu aparatur pemerintah daerah dapat meningkatkan kinerja.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Saefulloh (2013) dengan menggunakan dua variabel independen yaitu partisipasi penyusunan anggaran dan sistem akuntansi keuangan daerah yang dilakukan di pemerintah daerah Kabupaten Subang, oleh karena itu dalam penelitian saya dilakukan di Pemerintah Kabupaten Sleman dengan menambah satu variabel intervening yaitu variabel komitmen organisasi. Berdasarkan latarbelakang masalah diatas, antara partisipasi penyusunan anggaran dan pemahaman sistem akuntansi dari aparatur Pemerintah

Kabupaten Sleman masih kurang optimal dan didukung oleh komitmen organisasi yang dimiliki oleh setiap aparatur pemerintah Kabupaten Sleman diharapkan mampu mewujudkan cita-cita reformasi dan proses pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Maka dapat ditarik judul dalam penelitian ini adalah **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Dan Pemahaman Sistem Akuntansi Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Intervening” (Studi Empiris pada OPD Kabupaten Sleman)**”.

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan satu variabel dependen yaitu kinerja aparatur pemerintah daerah, dua variabel independen yaitu partisipasi penyusunan dan pemahaman sistem akuntansi dan satu variabel intervening.

C. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi?
2. Apakah pemahaman sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
4. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah ?

5. Apakah pemahaman sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah ?
6. Apakah komitmen organisasi mampu memediasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah ?
7. Apakah komitmen organisasi mampu memediasi pengaruh pemahaman sistem akuntansi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah ?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah pemahaman sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi.
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
5. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah pemahaman sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah

6. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah komitmen organisasi mampu memediasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
7. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah komitmen organisasi mampu memediasi pengaruh pemahaman sistem akuntansi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat memberikan tambahan wawasan dan ilmu pengetahuan bagi pembaca mengenai Akuntansi Pemerintah Daerah.
- b. Menambah referensi untuk peneliti selanjutnya berkenaan dengan penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pemahaman sistem akuntansi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah dengan komitmen organisasi sebagai variabel intervening.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Instansi Pemerintah Daerah

Dapat memberikan masukan dan pertimbangan untuk memperbaiki kinerja aparat pemerintah daerah kabupaten sleman, sehingga untuk kedepannya diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan memuaskan.

b. Bagi Peneliti

Dapat menambah wawasan, baik secara teori maupun praktik terkait dengan kinerja aparatur pemerintah daerah. Dan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kinerja.

c. Bagi Universitas

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan bahan informasi bagi dunia pendidikan, khususnya Perguruan Tinggi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadikan referensi untuk penelitian selanjutnya khususnya dalam bidang anggaran di Organisasi Perangkat Daerah.