

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pergeseran sistem pengelolaan pemerintahan Republik Indonesia dari arah sentralisasi kearah sistem pemerintahan desentralisasi dalam wujud otonomi daerah yang berdasarkan pada Undang-Undang (UU) No.22 tahun 1999 yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang No. 25 tahun 1999 diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat berimplikasi pada tuntutan ekonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik secara nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2001).

Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Hal ini mendorong memberdayakan masyarakat dalam menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan

peran dan fungsi DPRD. Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah.

Mardiasmo (2002a) berpendapat bahwa anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Pengelolaan pemerintahan daerah yang berakuntabilitas terhadap masyarakat, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas kepada masyarakat.

Suhartono dan Solihin (2006) berpendapat bahwa lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai *agent* dan DPRD sebagai *principal*.

Mardiasmo (2002) berpendapat bahwa DPRD akan menguasai kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai *agent* dan DPRD sebagai *principal*. Anggaran digunakan untuk menghindari adanya kelebihan pengeluaran

(*overspending*), kekurangan pengeluaran (*underspending*) dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas (Andi, 2008). Oleh karena itu, anggaran harus bisa menjadi tolak ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah harus bisa menggambarkan sasaran kinerja secara jelas. Praktik-praktik akuntabilitas dilakukan dalam upaya memberikan kontribusi bagi terwujudnya pemerintah yang baik dan menunjukkan sikap pertanggungjawaban kepada pemerintah kepada masyarakat.

Ietje (2003) dalam Oktavianna (2010) berpendapat bahwa peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah juga menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauhmana kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Fungsi formal telah lama ditekankan dalam literatur organisasi dan manajemen. Gordon dan Miller (1976) berpendapat bahwa desentralisasi itu dibutuhkan karena bertambahnya kompleksitas administratif, sehingga tugas-tugas dan tanggung jawab haruslah didelegasikan kepada manajemen di bawahnya untuk meringankan beban pengambilan keputusan yang lebih tinggi.

Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Halim (2004) dalam Anna (2010) menjelaskan bahwa

akuntabilitas publik merupakan pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subjek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Menghadapi akuntabilitas tersebut mengharuskan pemerintah memperhatikan adanya anggaran dan pengendalian akuntansinya. Tercapainya sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi akan menentukan kualitas dari instansi pemerintah daerah.

Yuhertiana (2003) dalam Oktavianna (2010) berpendapat bahwa anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agen atau pemerintah daerah serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2002; Kluvers, 2001; Jones dan Pendlebury, 1996). Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran, ratifikasi anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan anggaran dan evaluasi anggaran. Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis, 1979; Chow *et al.* 1988; Antony dan Govindarajan, 1998 dan Halim *et al.* 2000).

Kenis (1979) mengatakan bahwa terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan

sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, serta dimengerti oleh pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap pencapaiannya. Menurut Kenis (1979), adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Anggaran merupakan elemen kunci dalam sistem perencanaan dan pengendalian (Schieff dan Lewis, 1978 dalam Darma dan Halim, 2005).

Partisipasi anggaran dan kejelasan anggaran merupakan dua hal yang sangat penting dalam proses penyusunan anggaran, dimana keduanya secara tidak langsung dapat memberikan dampak positif dalam proses peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal ini dapat kita lihat dari beberapa hasil penelitian mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas publik yang menunjukkan hasil bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi.

Peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah juga menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauhmana kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Kinerja instansi pemerintah daerah yang diharapkan dapat meningkat setelah adanya desentralisasi, pengambilan keputusan organisasi harus mengadopsi pengendalian-pengendalian yang diperlukan, salah satunya dengan pengendalian akuntansi (Hill, 1988 dalam Emile, 2004). Pengendalian akuntansi adalah sebagai pengendalian yang berdasarkan

langkah-langkah pada angka-angka akuntansi seperti anggaran, *standar costing*, dan *flexible budgeting*. Tujuan dari adanya pengendalian akuntansi adalah untuk menjamin bahwa langkah-langkah akuntansi telah dilakukan dan tercipta integritas financial dari aktivitas-aktivitas organisasi (Darma, 2004 dalam Anna, 2010).

Menurut Abdullah (2005) dalam Anna (2010) menyatakan bahwa konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggung jawab kepada kepala daerah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dibawahnya paling sedikit dua hal penting apabila menerapkan sistem pengendalian akuntansi. Pertama, mempercepat dan meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh kepala SKPD. Kedua, penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan kepada kepala SKPD membuat keputusan-keputusan yang lebih baik dan melakukan kontrol operasi-operasi dengan efisien dan efektif.

Sistem pelaporan diperlukan untuk memantau hasil kerja pusat pertanggungjawaban. Dalam laporan harus ditunjukkan hasil kerja pusat pertanggungjawaban beserta anggarannya, sehingga dapat diketahui penyimpangan terhadap anggaran (Arif, 1995 dalam Andi, 2008). Laporan keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara atau daerah selama satu periode didasarkan atas kinerja keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur melalui Sistem Akuntansi Publik (SAP), yaitu prinsip-prinsip akuntansi diterapkan

dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Lembaga Administrasi Negara dalam Hilmi (2004) mengemukakan laporan yang baik adalah laporan yang disusun secara jujur, obyektif, dan transparan.

Hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan yang lainnya, kemungkinan adanya faktor lain yang berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi daerah. Fahrianta dan Ghozali (2002) dan Riyanto (2003) dalam Suhartono (2006) menyatakan bahwa kemungkinan belum adanya faktor-faktor tertentu (*situational factors*) atau yang lebih dikenal dengan istilah variabel kontijensi (*contingency variables*) sehingga perlunya penelitian mengenai pendekatan kontijensi.

Komitmen organisasi merupakan variabel yang memegang peranan penting dalam hubungan partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Menurut Riyanto (2003) dalam Anna (2010) komitmen organisasi merupakan salah satu *contextual factor* yang mempengaruhi keefektifan sistem pengendalian. Komitmen organisasi merupakan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai (*goals*) yang ingin dicapai organisasi (Mowday *et. al.* dalam Darma, 2004). Motivasi lainnya adalah komitmen organisasi dapat merupakan alat bantu psikologis dalam menjalankan organisasinya untuk pencapaian yang diharapkan (Nouri dan Parker, 1996; Choung dan Choung, 2002; Wentzel, 2002; Darma, 2004 dalam Suhartono, 2006).

Dengan mengacu pada latar belakang tersebut dan adanya ketidakkonsistennya antara peneliti yang satu dengan yang lainnya, maka peneliti memberi judul pada penelitian ini, “ **Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah dengan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Pemoderasi**” (Studi empiris pada Pemerintah Kabupaten Pekalongan). Penelitian ini merupakan pengembangan penelitian yang digunakan oleh Anna (2010). Pengembangan terletak pada penambahan variabel independen yaitu partisipasi anggaran dan sistem pelaporan dan lokasi penelitian di Kab. Pekalongan. Adapun batasan penelitian ini adalah untuk melihat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan faktor yang mempengaruhinya yaitu partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
3. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

4. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
5. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?
6. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?
7. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?
8. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
3. Untuk menguji apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

4. Untuk menguji apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
5. Untuk menguji apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.
6. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.
7. Untuk menguji apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.
8. Untuk menguji apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Di bidang teoritis

Dapat memberikan petunjuk dalam penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

2. Di bidang praktik

Penelitian ini memberikan kontribusi dalam proses penyusunan anggaran dan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.