

## **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 dengan UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, berimplikasi pada tuntutan ekonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik secara nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2001). Dengan undang-undang tersebut akan terjadi perluasan wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan dua jenis pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua, pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Mardiasmo, 2002).

Dalam mendorong pemberdayaan masyarakat dapat menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Pengelolaan pemerintah daerah yang memiliki akuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien,

efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah, sehingga terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen atau kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002). Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran yang 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 tolok 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 pemerintahan yang baik dan menunjukkan sikap pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.

Kenis (1979) dalam Darma dan Halim (2005) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, serta dimengerti oleh pihak-pihak yang

bertanggungjawab terhadap pencapaiannya. Anggaran merupakan elemen kunci dalam sistem perencanaan dan pengendalian (Schieff dan Lewis, 1978 dalam Darma dan Halim, 2005). Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agen pemerintah daerah (Yuhertiana, 2003) serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2001; Kluvers, 2001; Jones dan Pendlebury, 1996 dalam Suhartono, 2006). Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran, ratifikasi anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan anggaran dan evaluasi anggaran.

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 Abdullah (2005) 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 subyek 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.

Peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah juga menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauh mana kewenangan dan tanggungjawab 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 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 (Emile, 2004).

Menurut Abdullah (2005) dalam konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggungjawab kepada kepala daerah kepada kepala 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.

Hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan yang lainnya, menunjukkan kemungkinan adanya faktor lain yang berpengaruh terhadap akuntabilitas

instansi pemerintah. Fahrianta dan Ghozali (2002) dan Riyanto (2003) dalam Suhartono (2002) 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 kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Menurut Riyanto (2003) 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; Chong dan Chong, 2002; Wentzel, 2002; Darma, 2004 dalam Suhartono, 2006).

Dengan mengacu pada latar belakang diatas dan adanya ketidakkonsistenannya antara peneliti yang satu dengan yang lainnya, maka peneliti memberi judul pada penelitian ini, **"PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN DAN PENGENDALIAN AKUNTANSI TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH KOMITMEN ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI"** (Studi empiris pada Pemerintah Kota Yogyakarta).

Penelitian ini merupakan pengembangan penelitian yang digunakan oleh Abdullah (2005). Pengembangan terletak pada penambahan variabel moderating yaitu komitmen organisasi dan sampel berasal dari pemerintah daerah kota Yogyakarta.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Rumusan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kejelasan sasaran akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
3. Apakah kejelasan sasaran akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?
4. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini untuk memberikan bukti yang empiris mengenai:

1. Kejelasan sasaran akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Pengendalian akuntansi berpengaruh berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
3. Kejelasan sasaran akuntansi berpengaruh berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.
4. Pengendalian akuntansi berpengaruh berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

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 dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Yogyakarta.