

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Reformasi yang terjadi di negara Indonesia telah membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap tatanan pemerintahan Indonesia baik di tatanan pemerintah pusat maupun di tatanan pemerintah daerah. Pada masa pasca reformasi, terdapat tuntutan akuntabilitas dan transparansi yang lebih besar terhadap pengelolaan anggaran pada pemerintahan daerah (Halim, 2002 dalam Hartati, 2008). Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami perubahan yang mendasar tersebut adalah APBD tidak lagi disusun berdasarkan pendekatan tradisional, tetapi disusun berdasarkan pendekatan kinerja (*performance*) (Peraturan Pemerintah 58/2005 pasal 8) atau bila dipakai dalam istilah Peraturan Menteri Dalam Negeri 13/2006 pasal 19, ini disebut dengan prinsip-prinsip kinerja keuangan daerah. Sedangkan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya (Peraturan Pemerintah 58/2005 pasal 20).

Sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dibanding sektor privat. Salah satu perbedaan karakteristik tersebut adalah karakteristik anggaran pada sektor publik yang terbuka untuk publik dan karakteristik anggaran pada sektor privat yang tertutup untuk publik (Mardiasmo, 2002).

Mohammad dkk, dalam Herlaksono (2010) menyatakan bahwa anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai uang publik (*eksekutif*) kepada pemberi wewenang (*legislative*) dapat terlihat dari anggaran. Kinerja manajer publik akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

Anggaran merupakan rencana tindakan-tindakan pada masa yang akan datang untuk mencapai tujuan organisasi. Pada organisasi sektor swasta/bisnis, tujuan dimaksud adalah mencari laba (*profit oriented*), sementara pada organisasi sektor publik/non-bisnis tidak (*nonprofit oriented*). Oleh karena tujuannya berbeda, maka rencana kerja yang disusun juga berbeda. Dengan demikian, pendekatan dalam penyusunan anggaran di kedua jenis organisasi juga berbeda.

Menurut Mardiasmo (2002), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Proses pembuatan anggaran dalam sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif lebih kecil nuansa politisnya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada public untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik

merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Lebih lanjut, Mardiasmo (2004) mengemukakan bahwa anggaran memiliki fungsi sebagai alat penilaian kinerja. Kinerja akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

Partisipasi penyusunan anggaran menunjukkan pada luasnya partisipasi manajer dalam proses penyusunan anggaran yang diusulkan oleh unit kerjanya. Ratnawati (2004) dalam Herlaksono (2010), menyatakan bahwa melalui proses penyusunan anggaran secara partisipatif diharapkan kinerja para manajer akan meningkat, karena proses partisipasi memungkinkan terjadinya komunikasi yang semakin baik, interaksi satu sama lain serta bekerja sama dalam tim untuk mencapai tujuan organisasi.

Jika dibanding dengan peran partisipasi penganggaran, penelitian tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*) masih sedikit. Beberapa penelitian mendukung terdapatnya pengaruh yang positif tentang kejelasan dan spesifikasi *task-goal* terhadap komitmen pada sasaran, kepuasan dan pencapaian dari karyawan (Latham dan Yukl, 1975; Steers, 1976; Ivanchevic, 1976, dalam Darma, 2005). Kejelasan sasaran anggaran menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, serta dimengerti oleh pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap pencapaiannya (Keins, 1979 dalam Darma, 2005).

Anggaran merupakan elemen kunci dalam perencanaan dan pengendalian akuntansi (Schieff dan Lewis, 1978 dalam Sardjito, 2007). Fungsi perencanaan merupakan langkah awal manajemen, sedangkan fungsi pelaksanaan tidak akan efektif tanpa fungsi pengendalian. Hal tersebut akan berpengaruh terhadap kemampuan manajemen yang dalam hal ini adalah pemimpin perangkat daerah untuk mencapai tujuan organisasinya. Oleh sebab itu, pada akhirnya akan menjadi berdampak pula pada kinerja manajerial.

Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Keins, 1979) dalam Pilipus (2009). Namun demikian, pelaksanaan anggaran dengan kinerja belum tentu sesuai yang diharapkan dalam pencapaian tujuan. Oleh karena itu, efektifitas sistem pengendalian akuntansi pada suatu organisasi perlu ditingkatkan agar pengendalian tersebut dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Sistem pengendalian akuntansi berguna untuk meningkatkan pencapaian kinerja (Miah dan Mia, 1996 dalam Suhartono, 2006). Dari hasil penelitian ini efektifitas rancangan sistem pengendalian akuntansi tergantung pada konteks penggunaannya pada masing-masing organisasi itu sendiri (Anthony, 1965; Mintberg, 1975; Bruns dan Waterhouse, 1975 dalam Hartati, 2008). Terdapat pengaruh positif dari struktur desentralisasi dan sistem pengendalian akuntansi

akan menunjukkan seberapa besar kinerja keuangan, operasional dan manajerial pada suatu organisasi (Miah dan Mia, 1996 dalam Darma, 2005).

Motivasi lainnya dari peneliti untuk meneliti konstruk pada lingkup anggaran dalam hal ini kejelasan sasaran anggaran dan pada akuntansi dalam hal ini sistem pengendalian akuntansi adalah karena pada kedua lingkup tersebut di sektor publik khususnya pemerintahan mengalami perubahan yang sangat mendasar. APBD antara lain harus memuat sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan bagian pendapatan yang membiayai berbagai belanja (PP 105/2000 pasal 20). APBD mengalami perubahan struktur serta orientasinya.

Perubahan struktur APBD adalah termasuk pada beberapa komponen dan istilahnya, sedangkan pada orientasinya adalah dari hanya input berubah menjadi *output* dan *outcome*. Fokus APBD juga berubah dari pertanggungjawaban administrasi menjadi pertanggungjawaban akuntansi sehingga pembukuannya menjadi berubah dari single entry menjadi double entry. APBD yang baru hanya untuk anggaran desentralisasi. Desentralisasi tersebut secara teoritis dan hasil penelitian empiris menyebabkan semakin dibutuhkannya sistem pengendalian akuntansi (Miah dan Mia dalam Darma, 2005).

Riyanto L.S (2003) dalam Emile (2004) menyatakan kinerja pada suatu organisasi dapat dibagi menjadi 3 yaitu, kinerja keuangan, kinerja operasional dan kinerja manajerial. Dalam penelitian ini menggunakan kinerja manajerial. Menghadapi akuntabilitas mengharuskan pemerintah memperhatikan

beberapa hal antara lain; anggaran dan pengendalian akuntansinya. Tercapainya sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi akan menentukan kualitas atau kinerja dari pemerintah daerah.

Kinerja manajerial yang digunakan dalam penelitian ini sebagaimana didefinisikan oleh Mahoney dkk (1965) dalam Pratolo (2002). Kinerja manajerial didasarkan pada fungsi-fungsi manajemen yang ada dalam teori manajemen klasik, yaitu seberapa jauh manajer mampu melaksanakan fungsi-fungsi manajemen yang meliputi: perencanaan, investigasi, koordinasi, evaluasi, supervisi, pemilihan staf, negoisasi dan perwakilan.

Secara teoritis pelaksanaan penelitian ini mengacu pada beberapa hasil penelitian sebelumnya diantaranya, Dharma (2004) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan sistem pengendalian akuntansi berpengaruh positif signifikan terhadap peningkatan kinerja manajerial dan Hariyono (2007) yang menyatakan partisipasi anggaran memiliki pengaruh positif terhadap kinerja manajerial.

Dengan melakukan pengujian ulang mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi terhadap kinerja manajerial yang dilakukan oleh Darma (2005), peneliti mencoba memperluas pembahasan mengenai pengaruh partisipasi anggaran,kejelasan sasaran anggaran dan sistem pengendalian akuntansi terhadap kinerja manajerial.

Perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya yaitu menambahkan partisipasi anggaran pada variabel independen dan penelitian menggunakan responden pemerintahan daerah Kabupaten Sleman.

Dari uraian tersebut penulis tertarik untuk mengambil judul "***PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN, KEJELASAN SASARAN ANGGARAN, DAN SISTEM PENGENDALIAN AKUNTANSI TERHADAP KINERJA MANAJERIAL***".

B. BATASAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka batasan masalah dalam penelitian meliputi: Kinerja Manajerial dipengaruhi oleh variabel Partisipasi Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran dan Sistem Pengendalian Akuntansi. Penelitian ini membatasi penelitian hanya di wilayah Pemerintahan Kabupaten Sleman.

C. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial pada Pemerintahan Kabupaten Sleman?

2. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial pada Pemerintahan Kabupaten Sleman?
3. Apakah Sistem Pengendalian Akuntansi berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial pada Pemerintahan Kabupaten Sleman?

D. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Sleman.
3. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian akuntansi terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Sleman.

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Secara Praktik

Dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah didalam penyusunan sistem anggaran yang efektif sebagai alat bantu aparat pemerintah dalam memotivasi kinerja.

2. Secara Teoritis

Dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, kinerja manajerial.