

BAB I

PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan latar belakang permasalahan dalam penelitian ini. Uraian latar belakang masalah dalam penelitian ini menjadi dasar untuk merumuskan masalah pokok yang akan diteliti. Kemudian diuraikan secara ringkas tentang tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

A. Latar Belakang

Reformasi di Indonesia telah mendorong terciptanya sikap keterbukaan dan sistem politik yang lebih fleksibel berikut kelembagaan yang mendukungnya. Pemerintah sebagai otoritas eksekutif pengelola negara juga dituntut untuk melakukan perubahan-perubahan dalam manajemen pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Perubahan-perubahan tersebut di atas tercermin dengan dikeluarkannya beberapa perundang-undangan serta peraturan pemerintah yang antara lain berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah (PP 58/2005 pasal 2).

Undang-undang yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah antara lain Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penerapan dua buah Undang-undang tersebut telah

memerubah pertanggungjawaban pemerintah daerah dari *vertical accountability*

(kepada pusat) menjadi *horizontal accountability* (kepada masyarakat melalui DPRD).

Undang-undang tersebut kemudian dijabarkan antara lain pada Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 dan Permendagri No. 13 tahun 2006 yang mengharuskan pemerintah daerah menyusun laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah yang didalamnya termuat pula tentang kinerja pemerintah daerah. Pertanggungjawaban kepala daerah dinilai berdasarkan tolok ukur Renstra (PP 58/2005 pasal 4).

Undang-undang No. 17/2003 tentang Keuangan Negara memuat pula tentang keharusan untuk menyusun laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Laporan tersebut tentunya juga akan menjelaskan prestasi kerja satuan kerja perangkat daerah (UU 17/2003 Penjelasan Pasal 31).

Pengelolaan keuangan negara yang akan dipertanggungjawabkan kepala daerah tersebut diatas tidak lepas dari anggaran yang telah disepakati bersama DPRD. Dalam sistem pengendalian manajemen, anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian. Anggaran merupakan alat yang penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek organisasi (Halim dkk., 2000)

Anggaran memiliki berbagai aspek seperti misalnya karakteristik-karakteristik sasaran yang berhubungan dengan anggaran (partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan tingkat kesulitan anggaran) (Kenis, 1979 dalam Darma, 2005). Telah

1. ... penelitian yang menitik beratkan domain anggaran tersebut terhadap

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 (Kenis, 1979 dalam Darma, 2005).

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, negosiasi dan perwakilan.

Anggaran merupakan elemen kunci (*key elemen*) dalam sistem perencanaan dan pengendalian akuntansi (Schieff dan Lewis, 1978 dalam Darma, 2005). 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 pimpinan perangkat daerah untuk mencapai tujuan organisasinya. Oleh sebab itu, pada akhirnya akan menjadi berdampak pula pada kinerja manajerial

Sistem Pengendalian Akuntansi (Miah dan Mia, 1996 dalam Darma, 2005) berguna untuk meningkatkan pencapaian kinerja. Dari hasil penelitian, efektifitas rancangan sistem pengendalian akuntansi tergantung pada konteks penggunaannya pada masing-masing organisasi itu sendiri (Anthony, 1965; Mintberg, 1975; Bruns dan waterhouse, 1975; Ansari, 1977; Merchant, 1981, 1984; Machintosh, 1981, Simon, 1987 dalam Darma, 2005). Terdapat pengaruh yang positif dari struktur desentralisasi dan sistem pengendalian akuntansi akan menunjukkan seberapa besar kinerja keuangan, operasional dan manajerial pada suatu organisasi.

Dalam penelitian ini, 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 Alawiyah, 2008).

Laporan keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara atau daerah selama suatu 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 SAP (Sistem Akuntansi Publik), yaitu prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah (Abdullah, 2005).

Laporan keuangan yang dibuat oleh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) harus disusun dan disajikan berdasarkan SAP (Sistem Akuntansi Publik). Kepala

SKPD dan Kepala SKPD harus menyusun laporan keuangan sebagai

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD pada SKPD yang bersangkutan dan menyampaikannya kepada gubernur/bupati/walikota melalui Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Laporan keuangan disampaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir (Abdullah, 2005 dalam Kholis, 2007).

Motivasi lainnya dari peneliti untuk meneliti konstruk pada lingkup anggaran (dalam hal ini kejelasan sasaran anggaran) pada akuntansi (dalam hal ini sistem pengendalian akuntansi) dan pada pelaporan (dalam hal ini sistem pelaporan) adalah karena pada ketiga lingkup tersebut disektor 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 58/2005 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 *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 1996 dalam Darma, 2005).

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 kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap kinerja manjerial. Berbeda dengan penelitian sebelumnya Darma (2005) yang tidak menggunakan variabel independen sistem pelaporan sedangkan penelitian ini menambah variabel independen sistem pelaporan dan penelitian terdahulu menggunakan responden di pemerintah daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sedangkan penelitian ini menggunakan responden pemerintah daerah Kabupaten Cilacap.

Dalam penelitian ini digunakan subyek berupa manajer *midle and lower level* dari perangkat pemerintah daerah yaitu pejabat setingkat kepala kantor, kepala badan/lembaga, kepala dinas kepala bagian kepala bidang, kepala subdinas, kepala subbidang, kepala seksi pada pemerintah daerah kabupaten Cilacap. Pejabat-pejabat struktural tersebut setingkat dengan pejabat eselon II, III, dan IV pada struktur organisasi pemerintah di Indonesia.

Dari uraian tersebut penulis tertarik untuk mengambil judul **Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan terhadap Kinerja Manajerial**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintah daerah Kabupaten Cilacap?
2. Apakah sistem pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintah daerah Kabupaten Cilacap?

3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintah daerah Kabupaten Cilacap?
4. Apakah Kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah Kabupaten Cilacap?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintah daerah Kabupaten Cilacap.
2. Untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah sistem pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintah daerah Kabupaten Cilacap.
3. untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintah daerah Kabupaten Cilacap.
4. untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah Kabupaten Cilacap.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi pada pengembangan pengetahuan akuntansi sektor publik. Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat dalam memberikan masukan untuk desain sistem pengendalian manajemen kepada penentu kebijakan di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah di Indonesia pada umumnya dan pemerintah daerah Kabupaten Cilacap pada khususnya termasuk dalam hal kontribusi pembinaan lingkun organisasional pemerintahan dan sumberdaya manusia