

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Organisasi pemerintah daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya pemberlakuan sistem desentralisasi pada tata pemerintahan dalam era otonomi daerah.

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mendorong peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien. Kedekatan organisasi pemerintah pada level daerah diharapkan lebih mampu menerima aspirasi riil masyarakat tentang pelayanan apa yang dibutuhkan. Oleh karena itu, diharapkan ada input yang diperoleh dalam rangka perencanaan pembangunan sehingga tidak ada kesenjangan antara perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah baik program dan anggaran dengan kebutuhan riil masyarakat.

Pelaksanaan kegiatan pelayanan pemerintah daerah, mengacu pada Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata dan harus diberikan kepada pemerintah daerah. Keluarnya Undang-Undang tersebut merupakan dasar diberlakukannya sistem desentralisasi pada sistem pemerintahan di Indonesia. Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Menurut Pratolo (2003) ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), yang menyatakan bahwa wujud dari penyelenggara 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 baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat maupun untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Karena anggaran berdampak terhadap kinerja 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 (Mardiasmo, 2002). Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai agen dan masyarakat (yang diwakili oleh lembaga perwakilan atau DPRD) sebagai principal. Oleh karena itu anggaran daerah harus bisa menjadi tolak ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah harus bisa menggambarkan sasaran kinerja yang jelas.

Sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah.

Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat.

Penelitian Emile (2004) mendukung adanya hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja dalam konteks pemerintah daerah. Namun sebaliknya, penelitian Suhartono & Solichin (2007) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manjerial. Penelitian Jumirin (2001) dalam Suhartono dan Solichin (2007) mengatakan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal ini menyebabkan penelitian dibidang anggaran pada pemerintah daerah menjadi relevan dan penting. Hasil temuan yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan penelitian lainnya, menunjukkan kemungkinan adanya variabel lain yang mempengaruhi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan dampaknya.

Hill (1988) dalam Emile (2004) menyatakan bahwa agar kinerja yang diharapkan dapat meningkat setelah adanya desentralisasi, pengambilan keputusan operasi harus mengadopsi pengendalian akuntansi dan pengendalian-pengendalian yang diperlukan. Emile (2004) menyatakan bahwa salah satu jenis pengendalian adalah pengendalian keuangan dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa langkah-langkah penyusunan dan pencatatan telah dilakukan dan tercipta integritas finansial dari aktivitas-aktivitas organisasi.

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

Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melakukan dua jenis pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah. Kedua, pertanggungjawaban horizontal kepada DPRD dan masyarakat luas. Kedua jenis pertanggungjawaban pemerintah daerah tersebut merupakan elemen penting dalam proses akuntabilitas. 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* (Inpres No.7/1999).

Halim (2004) dalam Abdullah (2005) menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintahan 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.

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 (Kenis, 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.

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.

Kebijakan yang ada pada daerah yang satu dengan daerah yang lain pasti berbeda, sehingga sasaran anggaran, pengendalian, kinerja manajerial dan tingkat akuntabilitas suatu daerah juga berbeda. Kondisi tersebut yang mungkin terjadi di Kota Pekanbaru, dimana adanya pergantian kepala daerah

pada kota tersebut, sehingga kebijakan-kebijakan yang akan diambil akan berbeda dari periode sebelumnya, antara lain mengenai kebijakan anggaran dan pengendaliannya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti akan menguji pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Abdullah (2005). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dengan menambahkan variabel baru yaitu kinerja manajerial dan menggunakan daerah pemilihan sampel yang berbeda yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru. Peneliti akan mengambil judul

**“PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN DAN PENGENDALIAN AKUNTANSI TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DENGAN KINERJA MANAJERIAL SEBAGAI VARIABEL MODERASI (Studi Empiris pada Pemerintah Kota Pekanbaru)”.**

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut, yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
2. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
3. Apakah interaksi antara kejelasan sasaran anggaran dan kinerja manajerial berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
4. Apakah interaksi antara pengendalian akuntansi dan kinerja manajerial berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai:

1. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.
2. Pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.
3. Pengaruh Interaksi antara kejelasan sasaran anggaran dan kinerja manajerial terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

4. Pengaruh Interaksi antara pengendalian akuntansi dan kinerja manajerial terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

1. Memberikan gambaran mengenai kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, akuntabilitas kinerja, dan kinerja manajerial.
2. Dapat digunakan sebagai pedoman atau bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah khususnya Pemerintah Kota Pekanbaru dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, serta memberikan masukan dalam penentuan arah kebijakan yang berkaitan dengan strategi pencapaian kinerja pada organisasi pemerintah.