

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Reformasi di Indonesia telah mendorong terciptanya perubahan dalam manajemen pemerintahan pusat maupun daerah. Sebagai contoh, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah yang tentunya disertai mekanisme pertanggungjawabannya (Emile, 2005).

Undang-undang yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah antara lain adalah UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah (kini telah direvisi menjadi UU No. 32/2004 ) dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah yang kini telah direvisi menjadi UU No. 33/2004 (Halim, 2002).

Undang-Undang tersebut kemudian dijabarkan antara lain pada Peraturan Pemerintah No 105/2000 dan No.108/2000 serta Kepmendagri No.29/2002 yang mengharuskan pemerintah daerah menyusun laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah yang di dalamnya termuat pula tentang kinerja pemerintah daerah. Pertanggungjawaban pemerintah daerah dinilai berdasarkan tolak ukur Renstra (PP 108/2000 pasal 4).UU 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) (Halim, 2002).

Pengelolaan keuangan negara yang akan dipertanggungjawabkan kepala daerah tersebut di atas tidak lepas dari anggaran yang telah disepakati bersama DPRD. Dalam sistem pengendalian manajemen, anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian.

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 Emile (2005). Jika dibanding dengan peran partisipasi penganggaran, penelitian tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*) masih relatif sedikit. Kejelasan sasaran anggaran mencerminkan sejauhmana sasaran anggaran dinyatakan secara spesifik, jelas dan dapat dipahami oleh mereka yang bertanggungjawab untuk mencapainya. Sasaran yang tidak jelas atau membingungkan dapat menimbulkan ketegangan dan ketidakpuasan para pelaksana (Hilmi, 2005).

Anggaran merupakan elemen kunci (*key element*) dalam sistem perencanaan dan pengendalian (Schieff dan Lewis, 1978 dalam Emile, 2005). Fungsi perencanaan merupakan langkah awal manajemen sedangkan fungsi pelaksanaan (pengorganisasian) 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 manajemen dan sistem pengendalian akuntansi berguna untuk meningkatkan pencapaian kinerja. Dari hasil penelitian, efektifitas rancangan sistem pengendalian akuntansi tergantung pada konteks penggunaannya pada masing-masing organisasi itu sendiri. Pencapaian kinerja yang meningkat karena digunakannya sistem pengendalian akuntansi akan menunjukkan seberapa besar kinerja keuangan, operasional dan manajerial pada suatu organisasi. Motivasi lainnya untuk meneliti konstruk pada lingkup anggaran (dalam hal ini kejelasan sasaran APBD) 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. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (2001) menyatakan, arah dan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada dasarnya memuat informasi mengenai tujuan dan sasaran yang akan dicapai oleh daerah yang bersangkutan dalam tahun anggaran tertentu (Hilmi, 2005).

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 berubah pula 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 1996 dalam Emile, 2005).

Lingkup anggaran akuntansi sangat relevan untuk diteliti lebih jauh, berikut dampaknya pada kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepada publik. Hal tersebut akan sangat nampak jika menggunakan sudut pandang *agency theory* pada sektor publik yang ternyata lebih kompleks. Seperti dalam hal hubungan agen kepada prinsipalnya (misal peran ganda kepala daerah, sebagai prinsipal terhadap kepala satuan kerja perangkat daerah dan sebagai agen terhadap DPRD) mengenai asimetri informasi serta tentang tersumbatnya saluran akuntabilitas. Demikian pula jika dikaitkan dengan *behavior theory* yang implementasinya sangat terbuka untuk digunakan pada pemerintah daerah demi kemanfaatan publik.

Dari penelitian yang dilakukan oleh Emile (2005) mengenai kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi dan kinerja manajerial di mana hasilnya menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan sistem pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial, maka penulis ingin menguji kembali penelitian tersebut. Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu ruang lingkup dalam penelitian ini adalah lingkup kabupaten.

Berdasarkan pertimbangan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul, yaitu : "Pengaruh Kejelasan Sasaran APBD dan Sistem Pengendalian Akuntansi Terhadap Persepsi Kinerja Manajerial (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara)"

## **B. Batasan Masalah**

Guna menghindari meluasnya permasalahan serta untuk memudahkan penulis dalam melakukan penelitian ini supaya terfokus dan terarah dengan baik, maka penulis membatasi penelitian ini, yaitu :

1. Sasaran APBD adalah sasaran anggaran yang dibuat oleh kepala badan, kepala dinas dan kepala kantor
2. Sistem pengendalian akuntansi adalah usulan atau realisasi anggaran di badan, dinas dan kantor
3. Kinerja manajerial meliputi perencanaan sampai dengan evaluasi kinerja

## **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka rumusan permasalahan pada penelitian ini adalah:

1. Apakah kejelasan sasaran APBD berpengaruh terhadap persepsi kinerja manajerial pada pemerintah daerah kabupaten Banjarnegara
2. Apakah sistem pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap persepsi kinerja manajerial pada pemerintah daerah kabupaten Banjarnegara

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan :

Untuk menemukan bukti empiris apakah kejelasan sasaran APBD dan sistem pengendalian akuntansi akan memberikan pengaruh terhadap persepsi kinerja manajerial pada Pemerintah Daerah di Kabupaten Banjarnegara Jawa Tengah

## **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan masukan untuk desain sistem pengendalian akuntansi kepada penentu kebijakan di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah di Indonesia pada umumnya dan pemerintah daerah kabupaten Banjarnegara pada khususnya termasuk dalam hal kontribusi pembinaan lingkup organisasional pemerintah dan sumber daya manusia
2. Untuk memberikan kontribusi pada pengembangan pengetahuan akuntansi sektor publik