

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Penetapan Undang-Undang (UU) No. 22 tahun 1999 diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat berimplikasi pada tuntutan ekonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik secara nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2001). Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat melalui DPRD.

Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Hal ini mendorong untuk memberdayakan masyarakat dalam menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah.

Mardiasmo (2002a) berpendapat bahwa anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang

diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Pengelolaan pemerintahan daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Suhartono dan Solichin (2006) berpendapat bahwa lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas 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. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai agent dan DPRD sebagai *principal*.

Mardiasmo (2002) berpendapat bahwa DPRD akan menguasai kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai *agent* dan DPRD sebagai *principal*. Anggaran digunakan untuk menghindari adanya kelebihan pengeluaran (*overspending*), kekurangan pengeluaran (*underspending*) dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Praktik-praktik akuntabilitas dilakukan dalam upaya memberikan kontribusi bagi terwujudnya pemerintahan yang baik dan menunjukkan sikap pertanggungjawaban kepada pemerintah kepada masyarakat.

Ietje (2003) berpendapat bahwa peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah juga menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauhmana kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Fungsi formal telah lama ditekankan dalam literatur organisasi dan manajemen. Gordon dan Miller (1976) dalam Ietje (2003) berpendapat bahwa desentralisasi itu dibutuhkan karena bertambahnya kompleksitas administratif, sehingga tugas-tugas dan tanggung jawab haruslah didelegasikan kepada manajemen di bawahnya untuk meringankan beban pengambilan keputusan pada tingkat yang lebih tinggi.

Yuhertiana (2003) berpendapat bahwa anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agent atau pemerintah daerah serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2002; Kluvers, 2001; Jones dan Pendlebury, 1996). Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis, 1979; Chow *et al.*, 1988; Antony dan Govindarajan, 1998 dan Halim *et al.*, 2000).

Kenis (1979) mengatakan bahwa terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan asasaran anggaran. Pada konteks pemerintahan daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah

(Propeda). Menurut Kenis (1979) adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran.

Partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran merupakan dua hal yang sangat penting dalam proses penyusunan anggaran, dimana keduanya secara tidak langsung dapat memberikan dampak positif dalam proses peningkatan kinerja manajerial organisasi, hal ini dapat kita lihat dari beberapa hasil penelitian mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas publik yang menunjukkan hasil bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dapat meningkatkan akuntabilitas publik, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Erhman dan Abdul (2005), Brownell dan McInnes (1986), Lucyanda (2001).

Locke (1967) dalam Kenis (1967) dan Keis (1979) menyatakan bahwa hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja manajerial menunjukkan hasil yang signifikan. Jumlah penelitian-penelitian mengenai hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan dampaknya, khususnya senjangan anggaran adalah masih konsisten. Demikian juga, penelitian Darma (2004) mendukung adanya hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja dalam konteks pemerintah daerah.

Dalam proses penyusunan anggaran, partisipasi karyawan akan berpengaruh terhadap kinerja karyawan (Argyris, 1952). Dengan dilibatkannya karyawan dalam proses penyusunan anggaran, hal ini akan menimbulkan komitmen pada karyawan bahwa anggaran yang ada juga merupakan tujuannya. Anggaran merupakan program jangka pendek sebagai implementasi dan program

jangka panjang perusahaan. Jika manajer ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran, akan terjadi kesesuaian antara tujuan manajer tujuan perusahaan (goal congruence). Dengan demikian jika terjadi kesesuaian tujuan antara perusahaan dengan manajer, maka akan berusaha lebih keras dan berinisiatif lebih banyak untuk mencapai anggaran yang lebih ditetapkan.

Mohammad dkk (2006) mengemukakan bahwa anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksana program-program yang dibiayai uang publik. Wujud komitmen dari manajer publik (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif) dapat terlihat dari anggaran, di mana nantinya kinerja manajer publik akan dimulai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisien pelaksanaan anggaran. Anggaran dalam hal ini dapat menjadi sebuah alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja (Mardiasmo, 2002).

Mowday, *et al.*, (1996) dalam Darma (2004), konsep komitmen organisasi merupakan variabel yang memegang peranan penting dalam hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran. Komitmen organisasi merupakan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai organisasi. Selain itu, komitmen organisasi dapat merupakan alat bantu psikologis dalam menjalankan organisasinya untuk pencapaian sasaran yang diharapkan (Nouri dan parker, 1996; McClurg, 1999; Chong dan Chong, 2002; wentzel, 2002; Darma, 2004).

Pada konteks pemerintah daerah, aparat yang merasa sasaran anggarannya jelas, akan lebih bertanggung jawab jika didukung dengan komitmen aparat yang

tinggi terhadap organisasi (instansi) pemerintah daerah. Aparat akan lebih mementingkan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi. Hal ini akan mendorong aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi sehingga akan mengurangi senjangan anggaran.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti mengambil judul “**Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Publik dengan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Intervening**”. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang telah dilakukan Hilmi Abdullah (2005). Berbeda dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini peneliti menambah variabel partisipasi anggaran dan komitmen organisasi sebagai variabel intervening dan menggunakan alat penguji PLS (*Partial Last Square*).

#### **A. RUMUSAN MASALAH**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi?
3. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik?

4. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik?
5. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik?

## **B. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi.
2. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi.
3. Untuk menguji apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik.
4. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik.
5. Untuk menguji apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik.

### **C. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Bagi Penulis

Merupakan tambahan pengetahuan yang sangat berharga dan sebagai sarana mengaplikasikan teori yang telah diperoleh selama menjalani pendidikan di Perguruan Tinggi.

#### 2. Di Bidang Teoritis

Dapat memberikan petunjuk dalam penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

#### 3. Di Bidang Praktik

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam proses penyusunan anggaran dan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.