

BAB 1

Pendahuluan

A. Latar Belakang.

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).

Reformasi yang terjadi di negara Indonesia telah membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap tatanan pemerintahan Indonesia baik di tatanan pemerintah pusat maupun di tatanan pemerintahan daerah. Pada masa paska 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 kinerja daerah. Sedangkan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya (Peraturan Pemerintah 58/2005 pasal 20).

Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah tersebut adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan

secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Pemerintah dalam hal ini sebagai sebuah organisasi sektor publik memerlukan instrumen anggaran dalam pengelolaan sumber daya yang ada dengan baik, untuk mencapai kinerja yang diharapkan.

Penetapan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Kusumaningrum, 2010). Selanjutnya, undang-undang ini disempurnakan dengan 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.

Kedua undang-undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Partisipasi perangkat daerah dalam penyusunan anggaran tercermin dalam proses penyusunan APBD. Prosedur penyusunan APBD melalui mekanisme usulan program, kegiatan dan anggaran yang tertuang pada Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) yang berbeda di bawah pemerintahan daerah tersebut (UU 17/2003 pasal 19, dalam Sardjito, 2007).

Anggaran memiliki berbagai aspek seperti karakteristik sasaran yang berhubungan dengan anggaran (partisipasi, kejelasan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan tingkat kesulitan anggaran) (Kenis, 1979 dalam Hartati, 2008). Kejelasan sasaran anggaran dalam hal ini mencerminkan sejauh mana sasaran anggaran dinyatakan secara spesifik, jelas dan dapat dipahami oleh mereka yang bertanggung jawab untuk mencapainya. Hilmi (2004) dalam Suhartono (2006) menyatakan bahwa sasaran anggaran tidak jelas atau membingungkan dapat menimbulkan ketegangan dan ketidakpuasan para pelaksana.

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 berkerja sama dalam tim untuk mencapai tujuan organisasi.

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.

Sistem pengendalian akuntansi (Miah dan Mia,1966 dalam Suhartono,2006) berguna untuk meningkatkan pencapaian kinerja. 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 mewujudkan seberapa besar kinerja keuangan, operasional dan manajerial pada suatu organisasi.

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 Hartati,2008).

Laporan keuangan dibuat oleh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) harus disusun dan disajikan berdasarkan SAP (Sistem Akuntansi Publik). Kepala SKPD selaku pengguna anggaran 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 Hartati,2008).

Motivasi peneliti untuk meneliti konstruk pada lingkup anggaran adalah karena pada keempat lingkup tersebut (Partisipasi anggaran, kejelasan anggaran, sisitem pengendalian dan sistem pelaporan) di sektor publik

khususnya pemerintahan mengalami perubahan yang sangat mendasar. APBD antara lain harus membuat 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.

Dengan melakukan pengujian ulang mengenai pengaruh kejelasan sasaran, sistem pengendalian akuntansi, sistem pelaporan terhadap kinerja aparatur pemerintahan daerah seperti yang telah dilakukan oleh Kusumanigrum (2010). Peneliti mencoba memperluas pembahasan mengenai pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan anggaran, sistem pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap kinerja manajerial.

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

Dalam penelitian ini menggunakan subyek berupa manajer *middle* dan *lower level* dari perangkat pemerintahan daerah yaitu pejabat setingkat kepala kantor, kepala badan/lembaga, kepala dinas, kepala bagian kepala bidang,

kepala subdinas, kepala subbidang, kepala seksi pada pemerintahan kabupaten Kebumen. Pejabat-pejabat struktural tersebut setingkat dengan pejabat eselon II, III dan IV pada struktur organisasi pemerintahan di Indonesia.

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

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah yaitu :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan daerah Kabupaten Kebumen ?
2. Apakah kejelasan sasaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Kebumen ?
3. Apakah sistem pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintahan Kabupaten Kebumen ?
4. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Kebumen ?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan daerah Kabupaten Kebumen.
2. Untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah kejelasan sasaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Kebumen.
3. Untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah sistem pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintahan Kabupaten Kebumen.
4. Untuk menguji dan menemukan bukti empiris apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pada pemerintahan Kabupaten Kebumen.

D. Manfaat Penelitian.

Dari penelitian yang dilakukan diharapkan memperoleh manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Akademisi.
 - a. Memberikan kontribusi pada pengembangan pengetahuan penganggaran akuntansi sektor publik (pemerintahan daerah).
 - b. Menambah referensi sebagai peneliti selanjutnya berkenaan mengenai penyusunan anggaran sektor publik yang berkaitan dengan kinerja manajerial.

2. Bagi Praktisi.

Memberikan masukan untuk desain sistem pengendalian manajemen kepada penentu kebijakan di lingkungan pemerintahan daerah pusat maupun daerah Indonesia pada umumnya dan pemerintahan daerah Kabupaten Kebumen pada khususnya termasuk dalam kontribusi pembinaan lingkup organisasional pemerintahan sumber daya manusia.