

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Perkembangan sektor publik dewasa ini semakin meningkat dengan adanya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik oleh organisasi sektor publik (pemerintah pusat dan daerah, unit-unit kerja pemerintah dan lembaga negara). Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Menurut Mardiasmo (2002) Akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam yaitu akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*). Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 yang berisi tentang akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horisontal (kepada masyarakat melalui DPRD). Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah,

pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR. Pertanggungjawaban horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas (Mardiasmo, 2002).

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan 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 untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

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 atau 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 *agent* dan DPRD sebagai *principal*. Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari *agent* atau pemerintah daerah serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2001). 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; Anthony dan Govindarajan, 1998 dalam Suhartono dan Halim, 2005). Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah, menjadi relevan dan penting.

Menurut Kenis (1979) terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Properda). Menurut Kenis (1979), adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi. Hal ini berimplikasi pada penurunan senjangan anggaran. Senjangan anggaran adalah perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi (Anthony dan Ghovindarajan, 1998). 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 Darma (2004) mendukung adanya hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja dalam konteks pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Suhartono dan Halim (2005) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial.

Ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan penelitian lainnya, menunjukkan kemungkinan adanya variabel lain yang mempengaruhi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan dampaknya. Fahrianta dan Ghozali (2002) dan Riyanto (2003) mengatakan kemungkinan belum adanya kesatuan hasil penelitian mengenai anggaran dan implikasinya, disebabkan adanya faktor-faktor tertentu (*situational factors*) atau yang lebih dikenal dengan istilah variabel kontijensi (*contingency variables*). Hal ini didukung Riyanto (2003) yang mengatakan perlunya penelitian mengenai pendekatan kontijensi. Model penelitian tersebut untuk menguji *contextual factors* yang mempengaruhi hubungan antara sistem pengendalian dengan kinerja. Sistem pengendalian termasuk anggaran dan pendekatan kontijensi memungkinkan adanya variabel *intervening* atau *moderating* (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 (Mowday *et al.*, 1979 dalam Darma, 2004). Berdasarkan hasil penelitian, komitmen organisasi yang tinggi akan cenderung menurunkan senjangan anggaran dan signifikan terhadap kinerja (Keller, 1997 dalam Darma, 2004). Selain itu, komitmen organisasi merupakan alat psikologis dalam menjalankan organisasinya untuk pencapaian sasaran yang diharapkan (Nouri dan Parker, 1996 dalam Darma 2004). Pada konteks pemerintah daerah, aparat yang merasa sasaran anggarannya jelas, akan lebih bertanggungjawab jika didukung dengan komitmen organisasi yang

tinggi terhadap organisasi (instansi) pemerintah daerah. Aparat akan lebih mementingkan kepentingan organisasi dari pada 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 diatas maka penelitian ini di beri judul :

" Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Senjangan Anggaran Instansi Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Pemoderasi"

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah diatas maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran instansi pemerintah daerah.
2. Apakah komitmen organisasi berperan dalam hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran pada seluruh dinas di kabupaten Gresik.

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Untuk memberikan bukti empiris bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran instansi pemerintah daerah, serta komitmen organisasi berperan sebagai pemoderasinya.

1.3.2 Manfaat penelitian

Penelitian dan penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi akademisi mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran instansi pemerintah daerah dengan komitmen organisasi sebagai pemoderasi.
2. Untuk memberikan kontribusi pada pengembangan kejelasan sasaran anggaran pada akuntansi sektor publik dan untuk memberikan suatu informasi yang cukup dalam memprediksi masa depan secara tepat.