

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Adanya tuntutan demokrasi menjadi suatu fenomena global, termasuk di Indonesia, sehingga aspek akuntabilitas menjadi hal penting yang harus dimiliki pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang bertugas untuk melayani masyarakat. Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, sampai dengan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut (Soeksin, dkk). Adanya akuntabilitas tersebut dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap aktivitas yang telah dilakukan pemerintah.

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 menyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah bentuk perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/ kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya yang dilaksanakan secara periodik.

Anggaran berbasis kinerja yang dimaksud dalam penyusunan RKA-SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran,

serta kolerasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Untuk dapat menyusun rencana anggaran pendapatan belanja daerah (RAPBD) berdasarkan anggaran berbasis kinerja diperlukan pegawai yang mempunyai kemampuan analisis kinerja program. Hal ini merupakan tanggung jawab yang besar bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) selaku pengguna anggaran untuk menyediakan sumber daya manusia yang memadai agar dapat mengelola anggaran secara ekonomis, efisien, efektif dan yang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat, pelayanan kepada masyarakat dengan menerapkan asas-asas pelayanan publik yang meliputi transparansi, akuntabel, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak, dan kewajiban (Susilowati, 2016).

Anggaran daerah seharusnya tidak hanya berisi mengenai informasi pendapatan dan penggunaan dana belanja, tetapi harus menyajikan informasi mengenai kondisi kinerja yang ingin dicapai. Anggaran pemerintah daerah yang tertuang dalam APBD adalah rencana kerja keuangan tahunan pemerintah daerah dalam satu tahun disusun secara jelas dan spesifik dan merupakan desain teknis pelaksana, strategi untuk mencapai tujuan daerah. Anggaran yang baik tidak hanya memuat informasi tentang pendapatan, belanja dan pembiayaan umum lebih dari itu, anggaran harus memberikan informasi mengenai pencapaian kondisi kinerja pemerintah daerah, sehingga anggaran dapat dijadikan tolak ukur pencapaian kinerja dengan kata lain, kualitas anggaran daerah dapat menentukan pelaksana fungsi-fungsi pemerintah daerah. Penetapan tujuan spesifik dan lebih produktif dapat mendorong karyawan atau staf untuk melakukan yang terbaik bagi pencapain tujuan yang dikehendaki sehingga berimplikasi pada peningkatan akuntabilitas kinerja (Dewi dkk, 2017).

Kejelasan sasaran anggaran merupakan tujuan anggaran yang ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran tersebut. Oleh sebab itu sasaran anggaran pemerintah daerah harus dinyatakan secara jelas, hal ini jelas bahwa anggaran tidak hanya sebagai alat perencanaan, pengendalian biaya dan pendapatan dalam pusat pertanggungjawaban dalam suatu organisasi, tetapi anggaran juga merupakan alat bagi OPD untuk mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, mengevaluasi kinerja dan memotivasi bawahannya (Dewi dkk, 2017).

Ketidakjelasan sasaran anggaran dapat menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam berkerja. Hal ini menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan, sehingga akan menurunkan akuntabilitas kerjanya. Sebaliknya, jika terdapat kejelasan sasaran anggaran maka pelaksana anggaran termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan sehingga akan meningkatkan akuntabilitas kerjanya (Dewi dkk, 2017).

Partisipasi adalah suatu perilaku, pekerjaan dan aktifitas yang dilakukan oleh aparat pemerintah selama aktifitas penyusunan anggaran berlangsung (Susilowati, 2016). Maksudnya partisipasi penyusunan anggaran merupakan keikutsertaan para manajer dalam proses penyusunan anggaran yang mengarah kepada seberapa besar tingkat keterlibatan perangkat daerah dalam menyusun anggaran. Keikutsertaan aparat pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran dapat mengembangkan pengetahuan mereka tentang anggaran kemudian mampu menginformasikan secara jelas kepada masyarakat mengenai anggaran yang disusun oleh pemerintah daerah. Pada sektor publik, partisipasi

penyusunan anggaran dilakukan ketika pihak eksekutif, legislatif dan masyarakat bekerja sama dalam pembentukan anggaran. Unit OPD masing-masing (instansi/dinas/kantor) membuat usulan-usulan yang kemudian disampaikan kepada kepala bagian, kepala bagian menyampaikan usulan tersebut kepada kepala daerah, kemudian kepala daerah bersama DPRD membahas anggaran tersebut, hasil dari pembahasan tersebut ditetapkan kepala daerah sebagai anggaran yang tentunya dibuat sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku (Bereki, 2018).

Anggaran memiliki dua peranan. Pertama, anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, yang di dalamnya berisi tentang ringkasan rencana-rencana keuangan organisasi dimasa yang akan datang. Perilaku *disfungsional* dalam hal ini adalah perilaku yang tidak sesuai dengan aturan yang sedang berlaku, untuk menghindari adanya perilaku *disfungsional* maka aparat pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran pada pemerintah dilakukan oleh kepala (OPD), sekretaris, dan kepala bagian, bendahara dan staf keuangan (Bereki, 2018).

Adanya ketelibatan aparat pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran dapat mengakibatkan peningkatan kinerja dari aparat pemerintah daerah tersebut sesuai dengan target yang diberikan. Apabila aparat pemerintah daerah tidak ikut terlibat dalam penyusunan anggaran maka dapat mengakibatkan tingkat rendahnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Komitmen organisasi merupakan suatu dimensi sikap positif karyawan yang dapat dihubungkan dengan kinerja dan komitmen organisasi bisa tumbuh karena individu memiliki ikatan emosional terhadap organisasi, yang meliputi dukungan moral dan menerima nilai yang ada serta tekad dari dalam diri untuk

mengabdikan pada organisasi (Nouri dan Parker, 1998). Adanya komitmen organisasi yang kuat dalam diri individu akan menyebabkan individu berusaha keras untuk mencapai tujuan organisasi dan kemauan mengarahkan usaha atas nama organisasi guna meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Pada saat dilaksanakan forum Organisasi Perangkat Daerah (OPD) aroma egosentris sangat kental, disinilah celah untuk memasukkan keinginan melalui negosiasi, entah programnya sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) atau tidak. Sama halnya ketika proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), yang dibuat oleh sekretaris daerah untuk disampaikan kepada kepala daerah, sebagai pedoman penyusunan APBD. Disini sering disusupkan program-program "*siluman*". Selain itu, usulan dari bawah (*bottom up*) melalui mekanisme Musrembang selalu hanya menjadi formalitas saja. Usulan yang tidak sesuai dengan alokasi anggaran pemerintah pusat (*top down*) tidak diakomodir. Akibatnya proses perencanaan anggaran daerah di Indonesia umumnya hanya bersifat sosialisasi. Inilah yang menyebabkan belum adanya integrasi antara *bottom up* dan *top down*.

Kejahatan korupsi APBD paling banyak terjadi pada sektor infrastruktur, karena dari persentase alokasi anggaran, sektor inilah yang paling besar. Modus yang sering digunakan adalah *mark up*, dan *mark down*, laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan penggelapan. *Mark up* dilakukan pada pembiayaan atau pengeluaran anggaran dengan menaikkan jumlah pengeluaran yang seharusnya, untuk kepentingan pribadi, sehingga dapat merugikan negara. Sedangkan modus *mark down* dilakukan pada pengelolaan pendapatan daerah. Misalnya, potensi pendapatan yang ada sebenarnya besar, namun dalam

perencanaan pendapatan dilakukan penurunan nilai potensi yang ada. Dalam laporan realisasi pendapatan daerah pun nilai yang dilaporkan sering tidak sesuai dengan realisasi sebenarnya.

Penelitian yang dilakukan oleh Fitriawati, dkk (2017) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan sistem pengendalian intern terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Survei pada SKPD Kabupaten Parigi Moutong). Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran memberikan pengaruh secara positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Hal tersebut didukung oleh penelitian Yulianto dan Muthaher (2019) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah kabupaten pati. Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sejalan dengan penelitian Saprudin (2019) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah kabupaten gorontalo. Menyatakan hal yang sama bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Adapun penelitian Mulyadi, dkk (2018) yang meneliti tentang pengaruh sistem pelaporan dan kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Studi pada Satuan Kerja Pemerintah Aceh). Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran secara parsial berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah, sejalan dengan penelitian Isnanto, dkk (2019) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran,

pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kabupaten sukoharjo. Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran secara parsial berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Susilowati (2016) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, akuntabilitas publik, evaluasi anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah (SKPD Kabupaten Kampar). Menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian Suprianti, dkk (2020) yang meneliti tentang analisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kota malang. Menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran memiliki dampak signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah dan kejelasan sasaran anggaran mampu mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Soeksin, dkk (2020) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kota tarakan. Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Zein (2016) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran

terhadap akuntabilita kinerja instansi pemerintah kabupaten siak dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating. Menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah dan ada pengaruh interaksi antara variabel partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Hal yang sama terjadi pada pengaruh interaksi antara variabel kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Dewi, dkk (2017) yang meneliti tentang pengaruh budaya organisasi, pengendalian internal dan kejelasan sasaran anggaran pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah SKPD kabupaten ganyar dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi. Menyatakan bahwa komitmen organisasi memperkuat pengaruh kejelasan sasaran anggaran pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP).

Penelitian Safitri (2019) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan audit kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi (Studi Empiris pada Kabupaten Mamuju Tengah). Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan dimoderasi oleh komitmen organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Nurji, dkk (2019) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan terhadap akuntabilitas pemerintah dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating. Menyatakan bahwa komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan antaran kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Khairunsyah dan Efni (2018) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan, dan kompetensi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di mediasi oleh komitmen organisasi (Studi pada OPD Kabupaten Kampar). Menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran, dan komitmen organisasi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Setyaningtyas (2018) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi, budaya organisasi, dan desentralisasi sebagai variabel moderasi (Studi pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Tengah). Menyatakan bahwa komitmen organisasi memoderasi hubungan partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Septiningrum, dkk (2019) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kegunaan sistem informasi akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi (Studi Empiris pada RSJD Dr. Amino Gondohutomo Provinsi Jawa Tengah). Menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran yang dimoderasi oleh komitmen organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Semakin tinggi partisipasi penyusunan anggaran ditambah dengan komitmen organisasi yang tinggi akan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian Andriyani dan Putri (2019) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi (Studi pada OPD

Kabupaten Badung). Menyatakan bahwa komitmen organisasi memperkuat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal tersebut memiliki arti bahwa komitmen organisasi dapat memperkuat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran yang dipengaruhi oleh komitmen organisasi yang tinggi akan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Mardaniati, dkk (2020) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan inovasi SDM terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi dan budaya organisasi sebagai variabel moderasi (Studi pada Pemerintah tingkat Provinsi Riau). Menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang diperkuat oleh variabel komitmen organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Metta, dkk (2014) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan kepuasan kerja dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten Badung). Menyatakan bahwa komitmen organisasi mampu memengaruhi partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Artinya bahwa seseorang yang memiliki komitmen yang kuat akan cenderung menyukai pekerjaan yang ditekuninya, berupaya terlibat dengan organisasi dan memiliki loyalitas yang tinggi. Sehingga dengan hal tersebut akan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Mongeri (2013) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap

akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating (Studi Empiris pada SKPD Pemerintah Daerah Kota Padang). Menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan komitmen organisasi tidak mempengaruhi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Soeksin, dkk (2020) yang meneliti tentang Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Tarakan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah peneliti menjadikan OPD Kota Ternate sebagai objek penelitian dan menambahkan Variabel Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderasi.

Berdasarkan hasil uraian tersebut di atas, masih terdapat ketidak konsistenan, sehingga peneliti ingin menguji kembali dan melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dengan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderasi (Studi Empiris Pada OPD Kota Ternate)”.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

3. Apakah komitmen organisasi dapat mempengaruhi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
4. Apakah komitmen organisasi dapat mempengaruhi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Untuk menguji apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
3. Untuk menguji apakah komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
4. Untuk menguji apakah komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dapat memberikan masukan bagi beberapa pihak antara lain sebagai berikut :

1.4.1. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambahkan ilmu pengetahuan akuntansi di bidang sektor publik berupa peningkatan pemahaman empiris atas kejelasan sasaran anggaran, dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap

akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi.

2. Memperkuat hasil penelitian sebelumnya dan menjadi referensi atau acuan untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2. Manfaat Praktis

Sebagai sarana menambah wawasan dalam memahami kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi.

1.4.3. Manfaat Kebijakan

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.