

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah diberlakukan mulai Januari 2001 bertujuan agar pengelolaan keuangan dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri. Daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan yang terbesar, yang didukung oleh kebijaksanaan Perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai pra syarat mendasar dalam system pemerintahan negara (Koswara, 2000: 5).

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah daerah dinyatakan berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yaitu pada tahun 2001, pemerintah melaksanakan otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah yang lebih efisien, efektif dan bertanggung jawab.

Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah penyusunan anggaran daerah. Dalam hal penyusunan anggaran daerah, pemerintah daerah menetapkan tujuan dan sasaran kemudian membuat rencana kegiatan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Pada sektor pemerintahan, tujuannya bukanlah maksimalisasi laba tetapi lebih kepada publik *service orientif*. Pencapaian tujuan suatu pemerintah daerah membutuhkan peran semua anggota yang ada dalam Pemerintahan.

Agar tujuan Pemerintah mudah dicapai, maka diperlukan suatu pedoman yang disebut anggaran. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Penentuan besarnya penerimaan / pendapatan dan pengeluaran / belanja daerah tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan adanya otonomi daerah ini maka terjadilah beberapa reformasi akuntansi keuangan daerah yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000, salah satunya adalah penerapan akuntansi pertanggungjawaban.

Menurut Hansen, Mowen (2009:116) definisi pertanggungjawaban adalah sebagai berikut :

“Akuntansi pertanggungjawaban adalah sistem yang mengukur berbagai hasil yang dicapai oleh setiap pusat pertanggungjawaban menurut informasi yang dibutuhkan oleh para manajer untuk mengoperasikan pusat pertanggungjawaban mereka.”

Dalam proses penyusunan anggaran ditetapkan siapa yang berperan dan sumber daya yang disediakan bagi pemegang peran tersebut untuk memungkinkannya dalam melaksanakan sebagian aktivitas pencapaian sasaran perusahaan. Sumber daya yang disediakan untuk memungkinkan manajer berperan dalam usaha pencapaian sasaran perusahaan tersebut diukur dengan satuan moneter standar yang berupa informasi akuntansi. Oleh karena itu, penyusunan anggaran hanya mungkin dilakukan jika tersedia informasi akuntansi pertanggungjawaban, yang mengukur berbagai nilai sumber daya yang disediakan selama tahun anggaran bagi manajer yang diberi peran untuk mencapai sasaran perusahaan. (Mulyadi, 2001:175).

Hal tersebut sejalan dengan penelitian Wilda Aghinta (2009) yang berjudul hubungan penerapan akuntansi pertanggungjawaban dengan penyusunan anggaran pada CV. Oshwin Bustari Makhruf. Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif yang sangat kuat antara penerapan akuntansi pertanggungjawaban dengan penyusunan anggaran, yaitu sebesar 0,918. Artinya jika penerapan akuntansi pertanggungjawaban baik maka penyusunan anggaran juga baik dengan keeratan hubungan yang sangat kuat.

Dalam penyusunan anggaran selain harus berdasarkan informasi dari setiap pusat pertanggungjawaban, penyusunan anggaran yang dilaksanakan oleh setiap pelaksana harus mempunyai komitmen. Wiener (1982) dalam Sumarno (2005) menyebutkan komitmen organisasi adalah dorongan dari dalam diri individu untuk melakukan sesuatu agar menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi. Komitmen dari seluruh komponen organisasi pemerintah daerah adalah kesepakatan antara kepala satuan kerja perangkat daerah beserta seluruh komponen organisasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasinya untuk mencapai tujuan, visi dan misi dari organisasinya.

Menurut Solihin (2011), untuk mendapatkan dukungan yang optimal bagi implementasinya proses penyusunan dokumen Rencana Strategi (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) perlu membangun komitmen dan kesepakatan dari semua stakeholder untuk mencapai tujuan SKPD melalui proses yang transparan, demokratis dan akuntabel. Setiap anggota organisasi diharapkan dapat berkomitmen dan mempunyai tujuan serta visi misi yang sama agar dapat teraihinya suatu kesepakatan yang diharapkan. Dengan adanya komitmen ini pegawai penyusun anggaran akan lebih serius dan menyusun anggaran tepat waktu, serta setiap pegawai menjadi lebih fokus terhadap bagian dari tugasnya.

Anggaran merupakan catatan masa lalu, rencana masa depan, mekanisme pengalokasian sumber daya, metode untuk pertumbuhan, alat penyaluran pendapatan, mekanisme untuk negosiasi, harapan organisasi, aspirasi organisasi,

strategi organisasi, satu bentuk kekuatan kontrol, dan alat atau jaringan komunikasi. (Bahtiar dkk : 2002). Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan menggagalkan tujuan pencapaian yang telah disusun.

Terdapat beberapa permasalahan dalam proses penyusunan anggaran yang disering dihadapi pemerintah, yang pertama adalah waktu penyusunan anggaran yang tidak tepat waktu. Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) melebihi waktu dari jadwal yang seharusnya disampaikan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yakni pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan. Demikian pula, draf Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang semestinya sudah harus diserahkan ke DPRD pada pekan pertama bulan Oktober untuk dibahas, kenyataannya biasa terlambat yang akhirnya penetapannya pun mengalami keterlambatan. Di Kota Sukabumi keterlambatan menyerahkan RAPBD terjadi pada Tahun Anggaran 2011, kemudian diperingatkan oleh ketua DPRD Kota Sukabumi Aep Saepurahman agar dievaluasi dan tidak terulang kembali. Karena keterlambatan ini bukan hanya berdampak terhadap kurang baiknya penilaian pemerintah pusat, namun juga berpengaruh pada pelayanan terhadap masyarakat. Ditambah, reward dari pemerintah pusat berupa Dana Insentif Daerah (DID) tidak akan diterima. (www.neraca.co.id)

Keterlambatan ini menunjukkan bahwa masih kurangnya komitmen kontinu dari setiap aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Menurut Meyer dan

Allen (1991:68-69) komitmen kontinu berarti komitmen berdasarkan persepsi aparatur tentang kerugian yang akan dihadapi jika meninggalkan organisasi. Salah satu indikator dari komitmen ini adalah sikap mental seorang aparatur untuk menyelesaikan pekerjaan tepat pada waktunya. Sedangkan pada kenyataannya penyusunan anggaran masih saja terjadi keterlambatan.

Masalah yang kedua adalah ketaatan terhadap perundang-undangan. Temuan kasus-kasus pada Pemerintah Kota Sukabumi dijelaskan pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2012 dimana terdapat temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan, dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1.1
Ketidakpatuhan Terhadap Ketentuan Perundang-undangan di Kota Sukabumi yang Mengakibatkan

No	Kelompok Temuan	Jumlah Kasus	Nilai (Juta Rp)
Ketidakpatuhan Terhadap Ketentuan Perundang-undangan yang Mengakibatkan			
1	Kerugian Daerah	6	1.357,59
2	Potensi Kerugian Daerah	1	178,40
3	Kekurangan Penerimaan	2	163,04
4	Administrasi	4	0
5	Ketidakefektifan	1	0

Sumber: www.bpk.go.id 2012

Menurut Meyer dan Allen (1991:68-69) komitmen terbagi menjadi tiga jenis, salah satunya adalah komitmen normatif yang berarti perasaan-perasaan aparatur tentang kewajiban yang harus ia berikan kepada organisasi, dan juga menunjukkan adanya dimensi moral yang berdasarkan pada kesadaran akan adanya kewajiban dan tanggung jawab yang harus dipikul. Indikator dari komitmen ini yaitu mematuhi aturan yang berlaku adalah sikap mental untuk mentaati peraturan

yang berlaku. Sedangkan bila dilihat dari tabel diatas bahwa masih banyak ketentuan yang tidak dipatuhi oleh para aparat pemerintahan.

Masalah ketiga yang terjadi dalam penyusunan anggaran adalah penentuan program-program yang akan dilaksanakan pada tahun berjalan tersebut. Setiap bagian departemen diharuskan untuk menyampaikan satu masukan atau ide dalam penentuan program. Agar anggaran berdasarkan pada pusat pertanggungjawaban. Akan tetapi tidak semua bagian dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyampaikan sarannya mengenai program. Masih tidak jarang program tahun berjalan sama dengan program tahun sebelumnya. Sehingga program yang direncanakan tidak sesuai dengan peraturan daerah yang setiap tahun berganti.

Selanjutnya masalah yang terjadi adalah kurang berpihaknya anggaran pemerintah kepada publik. Hampir semua APBD di Indonesia anggarannya mayoritas dialokasikan guna memenuhi belanja pegawai. APBD Kota Sukabumi Tahun 2012 mengalami kenaikan 8,28 % atau sekitar Rp.51.906.929.400, jika dibandingkan dengan APBD tahun 2011 setelah perubahan Rp. 626.773.462.000. Dimana untuk tahun 2012, Pemerintah Kota Sukabumi menganggarkan APBD sebesar Rp.678.680.391400. (www.neraca.co.id)

Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslikh Abdussyukur menjelaskan belanja tidak langsung dalam rencana APBD 2012 sebesar Rp. 381.799.112.200 naik 8,95% dari tahun lalu. Dimana untuk belanja pegawai pada tahun 2012 sebesar Rp. 338.500.005.600 dan mengalami kenaikan sebesar Rp. 40 miliar dibanding

tahun 2011. Sedangkan untuk belanja Hibah pada tahun 2012 Rp. 26.535.821.600 dan mengalami penurunan sebesar 32,75 %, sedangkan untuk belanja langsung dalam RAPBD 2012 sebesar Rp. 296.881.279.200 mengalami kenaikan 7,43% dibandingkan tahun lalu. Meningkatnya belanja pegawai pada tahun 2012 dikarenakan adanya kenaikan gaji PNS, tunjangan dan rapel beras. Namun pembangunan infrastruktur publik seperti Terminal Bus Sudirman dan Gedung DPRD Kota Sukabumi ditunda hingga Tahun Anggaran 2013. Pengalokasian anggaran masih saja kurang berimbang antara belanja pegawai dengan belanja pembangunan. (www.sentanaonline.com)

Anggaran akan berpihak pada publik dengan syarat adanya partisipasi dari masyarakat yang merupakan salah satu prinsip penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang harus dipenuhi yang mana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.

Berdasarkan hasil dari *Open Budget Survey* (OBS) Tahun 2012, Indonesia merupakan suatu negara yang memiliki pengawasan anggaran yang kuat namun lemah dalam keterlibatan publik dibandingkan dengan negara lainnya di Asia Tenggara. Untuk temuan OBS terkait partisipasi publik Indonesia berdasarkan indikator dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.2
Hasil Penelitian Partisipasi Publik di Indonesia

No.	Kebutuhan (Indikator)	Temuan
1.	Proses sebelum terjadinya konsultasi Publik	
	Syarat formal untuk partisipasi public	Tidak Ada
	Penyampaian tujuan dalam partisipasi public	Tidak Ada
	Komunikasi lembaga audit (BPK) selain publikasi laporan hasil audit	Ada dan Kuat
2.	Proses Konsultasi Publik	
	Mekanisme yang dikembangkan eksekutif untuk partisipasi dalam perencanaan	Tidak Ada
	Dengar partisipasi di legislatif mengenai kerangka ekonomi makro	Tidak Ada
	Dengar pendapat di legislatif mengenai masing-masing lembaga	Ada tapi lemah
	Kesempatan publik di legislatif untuk berpendapat selama dengar pendapat anggaran	Ada tapi lemah
	Mekanisme yang dikembangkan oleh eksekutif untuk partisipasi selama pelaksanaan anggaran	Tidak Ada
	Pengembangan mekanisme oleh BPK untuk partisipasi dalam agenda audit	Ada tapi lemah
3.	Proses setelah Konsultasi Publik	
	Tanggapan oleh eksekutif mengenai masukan yang diberikan oleh public	Tidak Ada
	Laporan yang dikeluarkan legislatif pada rapat dengar pendapat anggaran	Ada tapi lemah
	Tanggapan oleh BPK mengenai masukan yang diberikan oleh public	Tidak ada

Sumber : *Open Budget Survey 2012*

Mengacu pada tabel tersebut bahwa keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penganggaran di Indonesia masih terbatas, dilihat dari beberapa indikator yang menunjukkan lemahnya atau tidak adanya partisipasi. Sesuai dengan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sopanah (2009), bahwa partisipasi masyarakat masih secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004. Berkaitan dengan implementasi partisipasi masyarakat kaitannya dengan proses partisipasi dianggap semu, yang mana hasilnya kurang lebih hanya 25-40% usulan masyarakat akan didanai oleh APBD.

Penelitian mengenai Hubungan Penerapan Akuntansi Pertanggungjawaban dan Penyusunan Anggaran pernah dilakukan oleh Wilda Aghita (2009) memberikan temuan empiris bahwa terdapat hubungan positif yang sangat kuat antara penerapan akuntansi pertanggungjawaban dengan penyusunan anggaran. Penelitian serupa yang berjudul Pengaruh Implementasi Akuntansi Pertanggungjawaban dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Karyawan PT Pupuk Kujang Cikampek dilakukan oleh Dwi Puspita Sari (2010) menyatakan bahwa kedua faktor tersebut berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja karyawan PT Pupuk Kujang Cikampek.

Penelitian mengenai Komitmen Organisasi pernah dilakukan oleh R.A. Adi Puspa Sawitri (2011), yang menyimpulkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh signifikan terhadap keandalan pelaporan keuangan.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Seno Dwi Yusufadi (2013) menyatakan bahwa komitmen organisasi tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas informasi laporan keuangan Pemerintah Kota Bandung. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ifat Fatmawati (2013) yang menyebutkan bahwa komitmen organisasi sebagai variabel moderasi tidak terbukti memperkuat pengaruh antara partisipasi anggaran terhadap selisihan anggaran.

Berbeda dengan penelitian terdahulu, penelitian ini meneliti variabel akuntansi pertanggungjawaban yang sudah cukup banyak dilakukan di sektor bisnis/swasta, akan tetapi penelitian ini tidak sering dilakukan di sektor publik/pemerintahan. Dipilihnya komitmen organisasi karena komitmen

organisasi sarat dengan nilai dan sasaran. Istilah tersebut mengandung makna bahwa sebuah proses bagaimana nilai dan sasaran tersebut tercapai atau dengan kata lain komitmen organisasi merupakan syarat sebuah keberhasilan (Azhar, 2007). Serta masih adanya perbedaan hasil penelitian mengenai pengaruh dari komitmen organisasi.

Selain itu penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Sukabumi, alasannya yaitu pemerintah Kota Sukabumi adalah salah satu kota di Jawa Barat dengan jumlah anggaran cukup besar. Hal ini akan mengakibatkan tuntutan masyarakat akan pertanggungjawaban kinerja keuangannya semakin tinggi.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Akuntansi Pertanggungjawaban dan Komitmen Organisasi Terhadap Penyusunan Anggaran (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Sukabumi)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan akuntansi pertanggungjawaban pada Pemerintah Kota Sukabumi?
2. Bagaimana komitmen organisasi pada Pemerintah Kota Sukabumi?
3. Bagaimana penyusunan anggaran pada Pemerintah Kota Sukabumi?

4. Bagaimana pengaruh penerapan akuntansi pertanggungjawaban dan komitmen organisasi terhadap penyusunan anggaran secara parsial maupun simultan pada Pemerintah Kota Sukabumi?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mempelajari serta mengkaji pengaruh penerapan akuntansi pertanggungjawaban dan komitmen organisasi terhadap penyusunan anggaran pada Pemerintah Kota Sukabumi.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian menurut Suharsimi Arikunto (2010:52) yaitu “Rumusan kalimat yang menunjukkan adanya sesuatu hal yang diperoleh setelah penelitian”. Tujuan dalam penelitian berfungsi untuk menentukan arah pencapaian suatu permasalahan dalam penelitian. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana :

1. Penerapan akuntansi pertanggungjawaban pada Pemerintah Kota Sukabumi .
2. Komitmen organisasi pada Pemerintah Kota Sukabumi.
3. Penyusunan anggaran pada Pemerintah Kota Sukabumi.

4. Pengaruh penerapan akuntansi pertanggungjawaban dan komitmen organisasi terhadap penyusunan anggaran secara parsial maupun simultan pada Pemerintah Kota Sukabumi.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna dan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, baik berguna secara teoritis maupun kegunaan operasional:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta sumbangan pemikiran dalam mengembangkan keilmuan akuntansi sektor publik, terutama dalam bahasan tentang penyusunan anggaran.

2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah Kota Sukabumi dalam membuat atau menyiapkan suatu penyusunan anggaran secara lebih matang, sehingga dapat membantu terserapnya anggaran secara lebih efektif.
- b. Dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah Kota Sukabumi untuk dijadikan referensi serta masukan guna meningkatkan kinerja terutama dalam pencapaian penyusunan anggaran yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- c. Dapat mendorong pemerintah daerah agar lebih menyadari pentingnya penerapan akuntansi pertanggungjawaban dan komitmen organisasi dalam proses penyusunan anggaran.