

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Tekanan terhadap pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik yang lebih baik, menuntut para pengelola pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerjanya dengan sumberdaya yang terbatas. Adanya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, yang diperkuat dengan PP No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menyatakan bahwa dalam laporan keuangan harus disertakan informasi mengenai kinerja instansi pemerintah, yakni prestasi yang berhasil dicapai oleh pengguna anggaran sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. Pasal 14 ayat (2) dan 19 ayat (2) Undang-Undang tersebut juga menyebutkan bahwa rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yang akan dicapai. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan yang diikuti dengan diterbitkannya Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa pemerintah daerah diminta menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. (Ashari, 2013).

Perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu tuntutan yang perlu direspon oleh pemerintah, karena perubahan tersebut mengakibatkan manajemen keuangan semakin kompleks. Terkait reformasi

pengelolaan keuangan daerah adalah adanya penggunaan akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Penggunaan akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah diperlukan untuk menghasilkan laporan keuangan yang dapat diaudit (*auditable*) sehingga memudahkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam hal transparansi pengelolaan keuangan. Perubahan pengelolaan keuangan daerah tersebut, namun masih saja banyaknya opini atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang "tidak menyatakan pendapat" (TMP) atau *disclaimer* dan Tidak Wajar (TW).

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Opini LKPD Tahun 2011-2016**

LKPD	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
Tahun 2013	21	7%	249	87%	10	4%	7	2%	287
Tahun 2014	17	5%	308	85%	12	3%	25	7%	362
Tahun 2015	3	1%	327	70%	28	6%	105	23%	463
Tahun 2016	4	1%	283	60%	59	13%	122	26%	468
Tahun 2017	12	3%	324	67%	31	6%	116	24%	483
Tahun 2018	14	4%	259	74%	30	9%	45	13%	348

Sumber: BPK, 2019.

Hasil pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah pada Tahun 2013-2018 masih menunjukkan banyak kelemahan. Hal ini terlihat pada kualitas opini LKPD yang belum baik, ditunjukkan dengan rendahnya persentase opini WTP, turunnya persentase WDP tahun 2016/2017 dibandingkan dengan tahun 2013/2014 dan kenaikan persentase opini TMP dan TW. Dengan kata lain, semakin banyak persentase

LKPD yang informasi keuangannya tidak dapat diandalkan oleh para pengguna laporan keuangan, sedangkan persentase LKPD yang informasi keuangannya dapat diandalkan oleh para pengguna laporan keuangan masih sedikit. Padahal dengan diterapkannya sistem akuntansi seharusnya meningkatkan kualitas laporan keuangan yang merupakan akuntabilitas pemerintah daerah.

Menurut BPK (2019), masih banyaknya opini TMP dan TW yang diberikan oleh BPK menunjukkan efektivitas sistem pengendalian intern pemerintah daerah belum optimal. Kelemahan pengendalian intern atas pemerintah daerah sebagian besar karena belum memadainya unsur lingkungan pengendalian dan aktivitas pengendalian. Kelemahan dalam lingkungan pengendalian terlihat dari kurang dipahaminya tugas pokok dan fungsi pada satuan kerja serta kurang tertibnya penyusunan dan penerapan kebijakan. Sedangkan, kelemahan atas aktivitas pengendalian tercermin dari belum memadainya pengendalian fisik atas aset, pencatatan transaksi yang akurat dan tepat waktu, pengendalian atas pengelolaan sistem informasi, dan pendokumentasian yang baik atas sistem pengendalian intern, transaksi, dan kejadian penting.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara merupakan salah satu daerah yang bermasalah dalam hal pengelolaan anggaran yaitu anggaran pembangunan infrastruktur (jalan dan jembatan). Anggaran yang telah disepakati dengan DPRD Jepara pada 26 November 2011, disebut-sebut beberapa pos kegiatan hilang di jalan yang berjumlah Rp 6 Miliar. Ini terkuak

setelah DPRD Jepara mencetak buku anggaran tahun 2012. Lain halnya yang dilakukan oleh mantan Wakil Bupati Jepara periode 2010-2015, pada saat menjabat sebagai Kepala Dinas Pekerjaan Umum, beliau menyelewengkan anggaran sebesar Rp 347 juta dari Rp 2,8 Miliar yang dianggarkan di APBD Jepara pada tahun 2008 lalu. Kedua masalah tersebut sama-sama terjadi pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Jepara yang berakibat membuat kinerja dari Dinas Pekerjaan Umum tersebut tidak berjalan sesuai dengan yang telah diharapkan. (Ashari, 2013).

Pencapaian kinerja yang belum optimal dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain partisipasi penyusunan anggaran. Partisipasi dapat memungkinkan bawahan untuk memilih dimana bawahan untuk lebih meningkatkan kinerja bawahan sehingga ada komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan. Tindakan pemilihan yang tepat akan membangun menumbuhkan komitmen yang tinggi sebagai salah satu bentuk tanggung jawab kepada bawahan dari atasan dan pada akhirnya akan meningkatkan kinerja bawahan. Tingkat partisipasi yang optimal dapat menghasilkan moral yang lebih baik dan inisiatif yang lebih tinggi pula. Partisipasi dapat menunjukkan pengaruh yang baik terhadap sikap dari pegawai, sehingga dapat memberikan peningkatan kuantitas serta kualitas produksi, dan meningkatkan kerjasama diantara manajer. (Prihatini dan Erawati, 2015).

Faktor selanjutnya yang berpengaruh terhadap kinerja adalah budaya organisasi. Budaya organisasi merupakan nilai dan kepercayaan bersama yang menjadi ciri identitas organisasi, yang terdiri dari sekumpulan sikap,

pengalaman, kepercayaan, dan nilai dalam suatu organisasi. Budaya organisasi merupakan perekat sosial yang mengikat anggota-anggota organisasi secara bersama-sama melalui nilai-nilai, norma-norma standar yang jelas tentang apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan dan dikatakan oleh anggotanya. Dimensi praktik budaya organisasi yang mempunyai kaitan erat dengan praktik-praktik pembuatan keputusan partisipasi anggaran, yaitu *employee oriented* (orientasi pada orang) dan *job oriented* (orientasi pada pekerjaan). Dalam penelitian ini peneliti memfokuskan pada budaya organisasi yang berorientasi pada orang, karena kombinasi antara partisipasi penyusunan anggaran dan budaya organisasi yang berorientasi pada orang merupakan kesesuaian terbaik yaitu faktor budaya organisasi yang memenuhi prasarat kondisional atau efektif dari penyusunan anggaran yang dapat meningkatkan kinerja manajerial. Budaya organisasi mempunyai pengaruh terhadap perilaku, cara kerja, dan motivasi para manajer dan bawahannya untuk mencapai kinerja organisasi. Berdasarkan hasil penelitian yang berkaitan dengan budaya, ditentukan bahwa dimensi budaya mempunyai pengaruh terhadap penyusunan anggaran dalam meningkatkan kinerja manajerial. (Ashari, 2013).

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap kinerja adalah komitmen karyawan. Komitmen adalah dorongan dari diri sendiri dalam melakukan sesuatu untuk menunjang keberhasilan dari tujuan dan keinginan organisasi sesuai dengan komitmen yang ingin dicapai serta lebih mengutamakan kepentingan organisasi dibandingkan dengan kepentingan pribadi.



Kontruksinya adalah dengan memfokuskan perhatian pada kesetiaan karyawan terhadap organisasi ini merupakan kondisi psikologis atau orientasi karyawan terhadap organisasi. Komitmen dalam organisasi memiliki tiga komponen berikut ini kepercayaan yang kuat dari diri seseorang dalam penerimaan nilai dan tujuan organisasi, keinginan seseorang yang keras sesuai keinginan organisasi, dan keinginan dari diri seseorang untuk mempertahankan diri sebagai anggota organisasi tersebut. Semakin kuat sikap dalam komitmen, semakin kuat kecenderungan dari diri seseorang untuk diarahkan pada tindakan yang sesuai dengan standar yang ingin dicapai. (Prihatini dan Erawati, 2015).

Penelitian mengenai partisipasi penyusunan anggaran terutama berhubungan dengan kinerja telah banyak dilakukan. Namun beberapa hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakjelasan hubungan antara anggaran partisipatif dan kinerja manajerial. Penelitian yang dilakukan oleh McInnes (1986), Shearon (1991), Indriantoro (1993), dan Supomo (1998) menemukan hubungan yang positif dan signifikan antara anggaran partisipatif dengan kinerja manajerial. Tetapi, hasil penelitian Milani (1975), Kennis (1979), Brownell, Hirst (1986) menemukan hubungan yang tidak signifikan anggaran partisipatif dengan kinerja manajerial. Bahkan hasil penelitian Riyadi (1998) menemukan hubungan yang negatif antara anggaran partisipatif dengan kinerja manajerial (Ashari, 2013).

Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Sucitrawati dan Sari (2017). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya

adalah pertama, penambahan variabel independen komitmen organisasi sebagai saran dari penelitian Sucitrawati dan Sari (2017). Karena semakin baik komitmen seorang pegawai pada organisasinya maka kinerjanya juga semakin baik. Kedua, subyek penelitian Sucitrawati dan Sari (2017) adalah pegawai Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Badung maka dalam penelitian ini subyek penelitian adalah pegawai Pemerintah Kota Jepara.

Berdasarkan uraian dari latar belakang dan fenomena diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul, “**Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Budaya Organisasi dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara**”.

## 1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat begitu luasnya permasalahan yang berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi kinerja sistem informasi akuntansi, agar permasalahan yang diteliti lebih terfokus maka dalam penelitian ini peneliti membatasi permasalahan sebagai berikut :

1. Variabel dalam penelitian ini terdiri dari variabel independen, variabel dependen dan variabel moderating sebagai berikut :
  - a. Variabel independen: partisipasi penyusunan anggaran, budaya organisasi dan komitmen organisasi.
  - b. Variabel dependen: kinerja aparatur pemerintah daerah.
2. Obyek penelitian ini adalah OPD Pemerintah Kabupaten Jepara.

### 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
2. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
2. Menganalisis budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
3. Menganalisis komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.