

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Asas Desentralisasi yang dianut negara Indonesia memberikan kebebasan dan keleluasaan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintah melalui otonomi daerah. Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia yang diawali dengan keluarnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membawa banyak perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara.

Sejalan dengan itu, dalam kerangka otonomi daerah, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat yang di dalamnya meliputi : transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak, dan kewajiban. Birokrasi yang baik mampu menjadi motivator dan dari bergulirnya pembangunan, tidak hanya mampu menjalankan birokrasi yang modern saja tetapi mampu merespon aspirasi publik sehingga melahirkan inovasi yang baru. Implementasi dari akuntabilitas kinerja

pemerintah, diatur dalam Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Organisasi pemerintahan daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan dengan sumber legitimasi yang berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya pemberlakuan sistem desentralisasi pada tata pemerintahan dalam era otonomi daerah. Otonomi Daerah menuntut Pemerintah Daerah untuk dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Salah satu bentuk pelayanan tersebut adalah memberikan informasi keuangan yang transparan dan akuntabel. Seperti yang telah dikemukakan oleh Wardono (2012) yang menyatakan bahwa pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Kinerja pemerintah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Pemerintah daerah sekarang ini dihadapkan oleh banyaknya tuntutan baik dari segi internal yaitu peningkatan kinerja yang optimal dan segi eksternal yaitu

adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki. Agar pemerintah daerah mampu menciptakan tujuan masyarakat daerah yang sejahtera sebagaimana suatu implikasi dari penerapan otonomi daerah yang mengedepankan akuntabilitas kinerja dan peningkatan pelayanan publik. Mardiasmo, (2009) menjelaskan aparatur juga merupakan salah satu fakta meningkatkan keefektifan organisasi menunjukkan kemampuan manajerial menjalankan fungsinya dan juga pengambilan keputusan.

Penilaian kinerja merupakan proses-proses pegawai yang bekerja dievaluasi seberapa baik dalam melakukan pekerjaan dengan standar yang telah ada. Penilaian kinerja pada organisasi pemerintah sangatlah penting gunanya agar nantinya dapat meningkatkan kualitas pelayanan khususnya untuk masyarakat. Karena pada dasarnya orientasi organisasi publik bukan untuk mencari profit tetapi lebih kearah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, penilaian kinerja pada organisasi publik dapat dijadikan alat ukur untuk mengevaluasi kinerja pada periode sebelumnya dan selanjutnya dapat dijadikan dasar untuk periode selanjutnya (Srimindarti,2004).

Organisasi sektor publik (pemerintah daerah) dalam proses penyusunan anggaran menggunakan pendekatan “*participative budget*” atau disebut juga partisipasi anggaran. Anggaran yang dihasilkan senantiasa digunakan sebagai tolok ukur bagi kinerja aparat pemerintah daerah. Oleh karenanya, karyawan akan memiliki rasa tanggungjawab pribadi untuk mencapainya karena mereka ikut terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut. Partisipasi dalam penyusunan anggaran yang melibatkan setiap lapisan manajemen diyakini mampu

meningkatkan kinerja individual maupun kinerja organisasi. Hal ini dikarenakan partisipasi anggaran meningkatkan semangat dan tanggung jawab moral seluruh komponen dalam organisasi yang terlibat guna pencapaian tujuan organisasi (Nurchayani,2010). Partisipasi anggaran menurut Arifin (2012) yaitu keterlibatan para pegawai selama proses penyusunan anggaran tersebut berlangsung, dan untuk mencapai tujuan serta menentukan suatu rencana anggaran. Sedangkan partisipasi anggaran menurut Mattola (2011) yaitu suatu proses yang mengikutsertakan para individu dalam pengambilan keputusan anggaran yang didalamnya mempunyai pengaruh terhadap tujuan anggaran. Aparatur pemerintah adalah sumber daya manusia yang menjalankan birokrasi pemerintah dan merupakan kunci dari berjalannya kebijakan dan sistem yang telah ditetapkan. Sumber daya manusia yang lemah menyebabkan buruknya pelayanan birokrasi di Indonesia.

Rendahnya kualitas sumber daya manusia tersebut tercermin dari tiga hal yaitu kesejahteraan, *reward* (penghargaan) dan *punishment* . Gaji sebagai penunjang kinerja sampai saat ini masih diperdebatkan dikarenakan gaji belum mencerminkan hal yang sebenarnya, dengan kata lain gaji belum sepenuhnya dapat mencerminkan dari tingkat pendidikan, loyalitas, prestasi, kedisiplinan serta produktivitas dari seorang pegawai yang seharusnya. Penyusunan anggaran partisipatif diharapkan dapat meningkatkan kinerja karyawan, hal ini di dasarkan pada pemikiran bahwa ketika suatu tujuan atau standar yang dirancang secara partisipatif di setuju maka karyawan akan bersungguh-sungguh dalam mencapai

tujuan yang telah ditetapkan karena karyawan memiliki rasa tanggung jawab pribadi karena ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran.

Sumber daya manusia yang berada di organisasi memiliki peranan penting, Karena dengan adanya sumber daya manusia yang baik maka dapat menghadapi masalah dalam mencapai tujuan organisasi. Hasil kinerja pegawai yang memuaskan dan stabil tentunya juga dipengaruhi oleh komitmen organisasi yang baik dari setiap pegawainya. Komitmen organisasi merupakan dorongan dalam diri setiap individu untuk berbuat sesuatu demi kepentingan organisasi sehingga organisasi tersebut dapat menunjang keberhasilan. Individu yang memiliki komitmen yang tinggi dikarenakan adanya kesamaan nilai-nilai yang dipegangnya dengan nilai-nilai yang ada dalam organisasi tersebut.

Komitmen organisasi menjadi penting karena akan menentukan hubungan pekerja dengan organisasi yang nanti akhirnya pekerja bertahan atau mencari pekerjaan lain yang lebih menjanjikan atau dengan kata lain keluar dari organisasi tersebut. Pegawai yang memiliki komitmen dapat terlihat bagaimana individu tersebut mendedikasikan waktu, tenaga dan ide-ide yang dimilikinya untuk organisasi tersebut dibandingkan dengan individu yang tidak memiliki komitmen (Tommy & Julia, 2004). Yang didukung dengan penelitian dilakukan oleh Respatiningsih dan Sudirjo (2015) yang hasil penelitiannya menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai. Hasil Penelitian tersebut bertentangan dengan penelitian yang dilakukan (Pandaleka, Dedy 2016) yang menyatakan bahwa komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja pegawai.

Suatu organisasi besar seperti pemerintah daerah dapat dianggap sebagai suatu pusat pertanggungjawaban. Pusat pertanggungjawaban tersebut dipecah-pecah lagi menjadi pusat pertanggungjawaban yang lebih kecil hingga kepada level pelayanan atau program. Pusat-pusat pertanggungjawaban tersebut biasanya disebut dengan istilah satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Akuntansi pertanggungjawaban berdasarkan pada pemikiran bahwa seorang manajer harus dibebani tanggung jawab atas prestasinya sendiri dan prestasi bawahannya.. Dengan diterapkannya sistem akuntansi pertanggungjawaban yang baik akan menyebabkan terciptanya efektivitas pengendalian biaya dan untuk pertanggungjawaban. Laporan pertanggungjawaban dapat dipergunakan sebagai dasar untuk membuat analisis yang bertujuan untuk dasar pengendalian biaya dan untuk mengukur penilaian kinerja individu dalam organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh (Natalya, dkk. 2016) yang melakukan penelitian pada Badan Pengelolaan keuangan dan Aset Daerah Kota Balikpapan. Penelitian ini menghasilkan menunjukkan bahwa partisipasi anggaran adalah searah dengan kinerja pegawai dengan kata lain partisipasi anggaran yang baik atau tinggi akan berpengaruh terhadap kinerja pegawai baik atau tinggi dan demikian sebaliknya. Sehingga Partisipasi Anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Pegawai. Selanjutnya akuntansi pertanggungjawaban baik atau tinggi akan berpengaruh terhadap kinerja pegawai baik atau tinggi dan demikian sebaliknya. Sehingga akuntansi pertanggungjawaban berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Pegawai.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Natalya, dkk. (2016). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Natalya, dkk. (2016) adalah mengenai variabel penelitian, objek penelitian. Mengenai Perbedaan pertama berkaitan dengan variabel penelitian adalah penelitian ini menambahkan variabel Independen berupa Komitmen Organisasi alasannya bahwa (Miftahun & Sugiyanto, 2010) menyatakan bahwa organisasi membutuhkan pegawai-pegawai yang berkualitas dan memiliki tingkat komitmen tinggi untuk dapat bertahan secara kompetitif. Perbedaan kedua berkaitan dengan objek penelitian adalah penelitian ini dilakukan di SKPD Kota Semarang yang sebelumnya hanya di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Balikpapan dan Berdasarkan beberapa kajian penelitian terdahulu tersebut yang mana dari penelitian tersebut ditemukan adanya gap hasil penelitian.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat yang di dalamnya meliputi : transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak, dan kewajiban. Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang?

- 2) Bagaimana pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang?
- 3) Bagaimana pengaruh akuntansi pertanggung jawaban terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- 1) Menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang.
- 2) Menganalisis pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang.
- 3) Menganalisis pengaruh akuntansi pertanggungjawaban terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Bermanfaat untuk ilmu ekonomi khususnya akuntansi yaitu pada akuntansi sektor publik tentang partisipasi anggaran, komitmen organisasi, dan akuntansi pertanggungjawaban terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang serta penelitian ini diharapkan dapat



memberikan informasi pentingnya penilaian kinerja pegawai negeri sipil daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi mengenai pengaruh partisipasi anggaran, komitmen organisasi dan akuntansi pertanggungjawaban terhadap kinerja pegawai negeri sipil di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Semarang.