

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik memiliki kinerja yang diharapkan mampu mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap akan lingkungannya dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Kinerja aparatur pemerintah merupakan bagian dari kinerja sektor publik dan menjadi faktor yang penting bagi suatu organisasi. Untuk mencapai kinerja organisasi yang baik diperlukan kemampuan bagi setiap individu atas usahanya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Nengsy dkk., 2013). Di dalam suatu kinerja terdapat wujud perihal kualitas pencapaian pelaksanaan suatu program dalam menggambarkan visi, misi, tujuan, dan sasaran dalam organisasi.

Mangkunegara (2005) menjelaskan bahwa kinerja aparat merupakan capaian seorang karyawan atas dampak dari kerja secara kualitas, kuantitas, dan ketepatan waktu dalam menjalankan tugas yang diberikan dengan penuh tanggung jawab dan semangat kerja. Dengan adanya kinerja ini pemerintah hendaknya mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat secara transparan dan bertanggungjawab atas tugas yang diberikan (Wulandari, 2013).

Tiro dan Akbar (2018) menjelaskan bahwa dalam mewujudkan suatu kinerja pemerintah yang baik, pemerintah pusat melakukan pengawasan dengan membuat Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang

dijelaskan pada Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Elemen dari SAKIP dimulai dari proses perencanaan strategik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, dan evaluasi kinerja. Kemudian dari SAKIP akan dilaporkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP). LAKIP merupakan evaluasi dari hasil kegiatan di masa yang lalu untuk dibuat perbaikan untuk masa mendatang.

Kinerja pemerintah daerah dikatakan masih dalam kategori rendah. Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya kinerja pemerintah daerah, diantaranya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang masih dianggap lemah, seperti dimulai pada proses perencanaan dan penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pelaksanaan/penatausahaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pertanggungjawaban pelaporan hasil pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan pengawasan (Annisa dkk., 2020).

Kinerja aparatur pemerintah seringkali ditemukan praktik penyimpangan dan tindakan ketidakefisienan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang menyebabkan turunnya kualitas pelayanan publik. Seperti kasus yang diungkapkan oleh Kapolri Jenderal Tito Karnavian terdapat 214 kasus yang berkaitan dengan penyimpangan keuangan desa dalam kurun lima tahun terakhir dengan kerugian sekitar Rp 46 miliar yang ditangani langsung oleh Polri (Artini dkk., 2017).

Tabel 1. 1

Pencapaian Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2019

No	Indikator kinerja	Capaian 2019	Target 2020	Realisasi 2020	% Realisasi 2020	Target akhir RPJMD (2021)
1	<i>Indonesia Governance Index (IGI)</i>	7,72	8	7,70	96,25	85

Sumber: LKJ, Kabupaten Bantul 2020

Dilihat pada tabel 1.1, jika dibandingkan dengan tahun 2019 yang memiliki pencapaian sebesar 7,72 dengan target nilai 7,5 maka capaian tersebut mengalami penurunan sebesar 0,02 dari 7,72 menjadi 7,70. Penurunan tersebut terjadi karena kondisi pemerintah baik pada lembaga legislatif maupun eksekutif dan masyarakat sipil terkonsentrasi pada penanganan *Corona Virus Disease (COVID-19)* yang mengakibatkan ekonomi masyarakat dalam kondisi yang tidak baik. Akibatnya, kondisi keuangan menurun yang berdampak pada kinerja pemerintah yang juga menurun.

Menurut artikel *merdeka.com* (2017, 25 Januari) diakses pada 27 Juli 2021 menjelaskan bahwa terdapat 425 pemerintah daerah atau sekitar 83 persen seluruh kabupaten/kota di wilayah Sumatera, Banten, dan Jawa Barat masih belum menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dengan baik. Daerah yang belum menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) itu masih memperoleh nilai di bawah B. Hal ini diungkapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Asman Abnur. Menurut *postingan* dari *JPNN.com* juga menyebutkan

adanya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang buruk, contohnya pada Provinsi Gorontalo pada 30 November 2015 lalu. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dianggap buruk dikarenakan kepala daerah di Provinsi Gorontalo tidak memiliki kemauan untuk meningkatkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Kabupaten Bantul yang terletak di Provinsi Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang memiliki Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) beserta jajaran dan unit-unit pengelolaannya. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) membutuhkan pembentukan laporan kinerja untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, dimana instansi pemerintah melaporkan kinerja dalam pelayanannya kepada masyarakat. Menurut artikel *solopos.com* (2016, 30 Agustus) diakses pada 27 Juli 2021 dijelaskan oleh Setiya menyebutkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Bantul terdapat 33 SKPD, namun dari hasil pembahasan di tingkat pansus menjadi 27 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Setiya (2016) menyebutkan penyusutan struktur organisasi dari 33 SKPD menjadi 27 SKPD karena disesuaikan dari hasil pemetaan. Pemerintah daerah perlu melakukan penggabungan dinas-dinas yang terkait demi efisiensi. Penggabungan tersebut berdasarkan skor hasil pemetaan sesuai indikator dari pemerintah pusat dan disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah.

Kabupaten Bantul termasuk ke dalam wilayah regional III (DIY, Jawa Tengah, Sulawesi, Maluku, dan Papua) yang mendapat penilaian sangat baik, yakni BB. Namun, bagusnya hasil penilaian kinerja di DIY melalui evaluasi

LAKIP tersebut tidak mampu diikuti oleh perangkat daerah lain, salah satunya Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Bantul. Berdasarkan capaian hasil penilaian tahun 2016, penilaian kinerja pada organisasi tersebut menempati posisi tiga terendah. Bahkan pada tahun 2017 semester pertama, penilaian kinerja Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Bantul mengalami penurunan dari yang tadinya mendapat kategori B menjadi CC (Tiro & Akbar, 2018).

Kinerja instansi pemerintah kini mendapat banyak perhatian mengenai pertanggungjawaban atas kinerja, karena masyarakat berhak mendapatkan hak dan manfaat atas pelayanan dari instansi pemerintah (Darmawan, 2019). Kinerja dari pemerintah daerah digolongkan masih dalam kategori rendah. Pemerintah diminta lebih transparan dan akuntabel dalam menjalankan kinerja pemerintah khususnya yang berhubungan dengan anggaran (Darmawan, 2019).

Anggaran termasuk dalam istilah keuangan formal dan gambaran rencana masa depan. Anggaran terbagi menjadi dua yaitu *top down* dan *bottom up*. *Top down* menjelaskan bagaimana manajer senior merumuskan dan menetapkan anggaran tanpa diikuti manajemen bawah untuk berpartisipasi. Anggaran bentuk *top down* ini seringkali dianggap tidak efektif karena para manajer bawah tidak ikut serta dalam pembuatan anggaran perusahaan. Sedangkan *bottom up* merupakan anggaran yang membutuhkan keterlibatan aktif seluruh manajer. Anggaran bentuk *bottom up* sering disebut dengan anggaran partisipasi (*budget participation*) (Ratnasari & Wirasedana, 2017). Penyusunan anggaran pada Dinas Pemerintah Kota Yogyakarta menggunakan penganggaran partisipatif. Kepala Bagian Keuangan Dinas Perhubungan Kota

Yogyakarta menyebutkan bahwa penyusunan anggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menggunakan sistem *bottom up* (Saraswati & Aisyah, 2015).

Penjelasan mengenai partisipasi anggaran terdapat dalam surah An-Nisa (4) ayat 135 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا
أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا ۗ وَإِن تَلَّوْا أَوْ تُعْرَضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ
خَبِيرًا

“Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, menjadi sanksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika dia (yang terdakwa) kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tau kemaslahatan (kebaikannya). Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah Mahateliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan.”

Dari ayat tersebut menegaskan bahwa Allah SWT memerintahkan hambanya untuk menegakkan keadilan. Penyusunan anggaran harus bersifat transparan, akuntabel, disiplin, dan dapat dipertanggungjawabkan serta berlaku adil untuk kepentingan masyarakat. Dengan adanya partisipasi anggaran ini diharapkan kinerja pemerintah dapat meningkat, karena anggaran digunakan untuk mengukur kinerja dalam suatu sistem pengendalian.

Anggaran merupakan faktor terpenting dalam sistem pengendalian manajemen pemerintahan daerah yang fungsinya sebagai alat perencanaan keuangan daerah, alat pengendalian, komunikasi, koordinasi, motivasi, dan

penilaian kinerja (Hazmi, 2014). Saat proses penyusunan anggaran, anggaran merupakan faktor terpenting dalam penentu pencapaian tujuan suatu perusahaan karena berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian (Ratnasari & Wirasedana, 2017). Partisipasi anggaran adalah sistem suatu organisasi yang mengikutsertakan semua pihak didalamnya dalam tanggung jawabnya untuk mencapai tujuan anggaran (Usman & Paranoan, 2013). Dalam penyusunan target anggaran individu-individu terlibat langsung yang kemudian kinerjanya akan dievaluasi. Sikap dan perilaku pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran mendukung berhasilnya penyusunan anggaran (Sari dkk., 2014). Partisipasi penyusunan anggaran erat kaitannya dengan kinerja aparatur pemerintah. Karena dengan adanya partisipasi anggaran ini maka pemerintah sadar dan bertanggungjawab akan tugasnya, yang demikian berpengaruh pula terhadap tingkat kinerja pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Darmawan (2019) menyebutkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap hasil kinerja anggaran pemerintah. Darmawan (2019) menyebutkan bahwa semakin tinggi tingkat akuntabilitas pemerintah, maka akan berpengaruh terhadap hasil kinerja anggaran pemerintah. Penelitian lain yang sejalan dilakukan oleh Setyaningtyas (2019) menyebutkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Marita dan Hariani (2020) menyebutkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta.

Penilaian kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan kinerja suatu organisasi publik. Organisasi publik mengutamakan pelayanan bagi masyarakat, bukan untuk mencari laba. Mewujudkan pelayanan yang baik bagi masyarakat tentunya pemerintah harus melakukannya secara akuntabilitas (Artini dkk., 2017). Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban atas keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui media pertanggungjawaban yang dilakukan secara periodik (Cholis & Fadli, 2018). Menanggapi akuntabilitas tersebut, pemerintah perlu memperhatikan beberapa indikator diantaranya, anggaran, pengendalian akuntansi, efektivitas pelaksanaan anggaran, dan sistem pelaporan (Putra W.E, 2018).

Penelitian mengenai akuntabilitas publik terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah sudah dilakukan sebelumnya. Penelitian oleh Melia dan Sari (2019) menyebutkan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Solok Selatan. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sulindawati dkk. (2014) yang menyebutkan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD di Kabupaten Klungkung. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Nofisa (2014) menyebutkan bahwa akuntabilitas publik tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Sijunjung.

Salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran adalah sejauh mana pihak-pihak menargetkan sasaran dan bertanggung jawab. Kejelasan sasaran anggaran ini

harus dinyatakan secara jelas, spesifik, dan dapat dipahami oleh pihak-pihak yang mempunyai tanggung jawab untuk menyusun dan melaksanakannya (Wianti & Sisdyani, 2016). Kejelasan sasaran anggaran merupakan anjuran bagi aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai instansi pemerintah.

Adanya sasaran anggaran yang jelas ini dapat mempertanggungjawabkan kinerja pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pemerintah akan terbantu oleh adanya kejelasan sasaran anggaran dalam meningkatkan kinerja yang diharapkan (Nofisa, 2014). Dalam pengukuran kejelasan sasaran anggaran terdapat beberapa indikator yang mempengaruhi diantaranya, tujuan, kinerja, koordinasi, standar, sasaran prioritas, tingkat kesulitan, dan jangka waktu. Salah satu yang menyebabkan tidak efektif dan efisiennya anggaran dikarenakan ketidakjelasan sasaran anggaran yang mengakibatkan pegawai pemerintah kesulitan dalam penyusunan target anggaran (Darmawan, 2019).

Penelitian mengenai kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah sudah dilakukan sebelumnya. Penelitian oleh Wianti dan Sisdyani (2016) menyebutkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial pemerintah pada SKPD di Kota Denpasar. Penelitian lain yang sejalan dilakukan oleh Darmawan (2019) yang menyebutkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran pada organisasi perangkat daerah di Kota Surabaya. Darmawan (2019) menyebutkan bahwa semakin tinggi tingkat transparansi

pemerintah, maka akan berpengaruh terhadap hasil kinerja anggaran pemerintah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Annisa dkk. (2020) menyebutkan bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Govindarajan (1986) menjelaskan bahwa perbedaan pada hasil penelitian dapat diselesaikan melalui pendekatan kontijensi (*contingency approach*) yang dapat dilakukan dengan memasukkan variabel lain pada kinerja aparatur pemerintah daerah. Komitmen organisasi merupakan sesuatu yang harus diamati dalam peningkatan kinerja. Wati (2013) menjelaskan bahwa komitmen organisasi merupakan suatu jalinan psikologis pegawai pada organisasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan. Menurut Sari dkk. (2014) menyebutkan bahwa dengan adanya komitmen organisasi suatu anggaran dapat diprediksi dengan akurat mengenai jumlah anggaran di suatu daerah pada masa mendatang.

Job relevant information juga merupakan faktor yang harus diamati dalam peningkatan kinerja. *Job relevant information* memberikan informasi kepada para manajer, dimana dengan adanya informasi tersebut akan menambah pemahaman manajer dalam partisipasi penyusunan anggaran serta kejelasan sasaran yang ingin dicapai. Menurut Rosnaena (2015) dan Saraswati (2019) menyebutkan bahwa *job relevant information* ini memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial.

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui pengaruh dari partisipasi penyusunan anggaran, akuntabilitas publik, dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan perspektif pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Kabupaten Bantul, Yogyakarta.

Berdasarkan pada penjelasan diatas, maka penelitian ini sebagai modifikasi dari penelitian sebelumnya oleh Darmawan (2019) tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, akuntabilitas publik, dan kejelasan sasaran anggaran pada kinerja organisasi perangkat daerah di Kota Surabaya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada penambahan variabel moderasi, penggantian subjek dan objek penelitian. Objek pada penelitian ini adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada dinas-dinas yang ada di Kabupaten Bantul dengan subjek penelitian pegawai yang bekerja pada dinas-dinas di SKPD Kabupaten Bantul.

Dalam penelitian ini menambahkan variabel moderasi komitmen organisasi dan *job relevant information* untuk melihat sejauh mana pengaruh komitmen organisasi dan *job relevant information* dalam kinerja aparatur pemerintah daerah di SKPD Kabupaten Bantul. Berdasarkan pada latar belakang tersebut, maka peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Akuntabilitas Publik, dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi dan *Job Relevant Information* Sebagai Variabel Pemoderasi”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan diatas, peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut.

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
2. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
3. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
4. Apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh positif partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
5. Apakah *job relevant information* memoderasi pengaruh positif partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
6. Apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
7. Apakah *job relevant information* memoderasi pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui pengaruh positif partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah

2. Untuk mengetahui pengaruh positif akuntabilitas publik terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah
3. Untuk mengetahui pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah
4. Untuk mengetahui apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh positif partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah
5. Untuk mengetahui apakah *job relevant information* memoderasi pengaruh positif partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah
6. Untuk mengetahui apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah
7. Untuk mengetahui apakah *job relevant information* memoderasi pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan adalah.

1. Dari segi teoritis

Manfaat dari penelitian ini adalah peneliti berharap akan menambah ruang lingkup pengetahuan pembaca mengenai partisipasi penyusunan anggaran, akuntabilitas publik, dan kejelasan sasaran anggaran serta

bagaimana pengaruhnya terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Serta untuk menambah pengetahuan pembaca di bidang akuntansi khususnya akuntansi sektor publik. Melalui kontribusi ini, penelitian ini diharapkan mampu menjadi rujukan tentang penerapan Teori Penetapan Tujuan (*Goal Setting Theory*) dan Teori Stewardship (*Stewardship Theory*) atas kinerja yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah.

2. Dari segi praktis

Bagi masyarakat penelitian ini dapat menjadi ilmu baru mengenai kinerja aparatur pemerintah daerah diperlukan adanya peran serta masyarakat, serta penelitian ini diharapkan dapat membantu masyarakat mengawasi kinerja dari aparatur pemerintah daerah.

Bagi aparatur pemerintah daerah penelitian ini dapat menjadi gambaran dan masukan bagi pemerintah agar dapat meningkatkan kinerja yang lebih baik.

Bagi pemerintahan penelitian ini diharapkan mampu memberikan suasana organisasi yang mengedepankan tujuan bersama dan dapat meningkatkan kinerja organisasi yang lebih baik.