

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pemerintah Kabupaten/Kota diberi kewenangan oleh pemerintah pusat supaya mengurus rumah tangga daerah sendiri dengan potensi yang ada secara optimal. Penerapan otonomi daerah memerlukan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Tujuan dari peningkatan kualitas kualitas sumber daya manusia untuk mengubah perilaku menjadi lebih baik dan mampu melaksanakan aktivitas di segala bidang. Perubahan perilaku PNS tersebut diharapkan dapat mempengaruhi tindakan sehingga tujuan dan tugas akan tercapai.

Pemerintah berkepentingan untuk meningkatkan kinerja aparatur dengan mengeluarkan Undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Tahun 2014 Pasal 75 menyebutkan penilaian kinerja didasarkan pada perencanaan kinerja pada tingkat individu dan unit atau satuan organisasi dengan melihat target, sasaran, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta penilaian prestasi kerja PNS dilakukan berdasarkan prinsip objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Sementara itu peraturan pemerintah masih menggunakan PP Nomor 46 mengenai penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS). Prestasi kerja PNS akan dinilai berdasarkan dua unsur yaitu, sasaran kerja pegawai (SKP) dan perilaku kerja. Selain itu pemerintah mengambil kebijakan untuk meningkatkan kinerja melalui pendidikan dan pelatihan (Diklat)

pegawai, penegakan disiplin PNS dan sistem remunerasi di lingkungan kerja instansi pemerintah.

Pemerintahan daerah merupakan suatu organisasi sektor publik yang menjalankan otonomi daerah sesuai aturan dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Al-Quran surat AnNisa' ayat 58 menyebutkan:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Sebagai organisasi yang memberikan pelayanan kepada umum/masyarakat, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kinerja yang berfokus pada kepentingan masyarakat serta mendorong pemerintah untuk memperhatikan lingkungannya, dengan tujuan untuk memberikan pelayanan terbaik secara berkualitas dan transparan. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai pencapaian sasaran atau tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi yang mencerminkan

tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai terhadap program serta kebijakan yang ditetapkan.

**Tabel 1.1.**  
**Pencapaian Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2015**

Sasaran Strategis	Indikator kinerja utama	Kinerja	
		Target	Realisasi
Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berkualitas	<i>Indonesia Governance Index (IGI)</i>	57	62,9

Sumber: LKJ, Kabupaten Bantul 2016

Hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) juga memberikan hasil yang baik. Tahun 2016 Kabupaten Bantul mendapatkan nilai 3,3 (Sangat Tinggi). Tahun 2016 merupakan kedua kalinya Bantul masuk kedalam peringkat 10 (sepuluh) besar berprestasi kinerja terbaik dan mendapatkan penghargaan Satyalancana Karya Bhakti Praja Nugraha. Namun demikian akuntabilitas kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Bantul pada tahun 2016 belum menunjukkan adanya perubahan signifikan (Korpri, 2017). Di Indonesia tercatat dua pemerintah kabupaten dan kota yang meraih predikat A atas laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahannya. Keduanya adalah Pemerintah Kota Bandung dan Kabupaten Banyuwangi yang berada pada wilayah regional I dan II pengawasan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Fenomena tidak ada peningkatan kinerja pemerintah harus disikapi secara serius. Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja aparatur pemerintah salah satunya adalah anggaran. Anggaran dapat menjadi sebuah ukuran dan bisa menjadikan dasar penilaian apakah suatu bagian/unit kerja telah bekerja

dengan baik sesuai target dan memenuhi efisiensi biaya. Anggaran yang digunakan harus tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan sehingga diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan. Penyusunan anggaran yang baik harus melibatkan pegawai dan manajer atau yang lebih dikenal dengan istilah partisipasi anggaran. Penyusunan anggaran yang melibatkan pegawai dan manajer diharapkan dapat sesuai dengan realita yang ada dilapangan. Partisipasi anggaran adalah sebuah konsep dimana bawahan dilibatkan dalam pengambilan keputusan sesuai tingkat tertentu bersama atasannya.

**Tabel 1.2.**  
**Realisasi Pendapatan dan Belanja Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2013-2014**

No	Rincian	2014	
		Target	Realisasi
A	Pandapatan	1.733.247.144.497,78	1.813.917.142.695,75
1.1	Pendapatan Asli Daerah	288.038.728.992,34	357.411.062.723,21
1.2	Dana Perimbangan	1.042.578.600.994,00	1.036.632.898.871,00
1.3	Lain-lain Pendapatan yang Sah	402.629.814.511,44	419.873.181.101,54
B	Belanja	1.596.306.516.083,47	1.700.351.278.809,56
1	Belanja Tidak Langsung	1.103.697.182.625,47	978.483.338.793,56
2	Belanja Langsung	492.609.333.458,00	721.867.940.016,00
C	Surplus	136.940.628.414,31	113.565.863.886,19
	Pembiayaan		
1	Penerimaan Daerah	211.628.963.013,69	213.163.271.394,69
2	Pengeluaran Daerah	43.520.281.000,00	43.309.252.682,12
	Surplus	168.108.682.013,69	169.854.018.712,57

Sumber: <http://bkad.bantulkab.go.id/>

Partisipasi anggaran merupakan suatu untuk membuat sebuah sistem pengendalian manajemen dengan baik sehingga diinginkan dapat memperoleh target institusi yang terikat. Pemerintah daerah melalui petugas perangkat daerah yang berpartisipasi dalam proses penganggaran diharapkan mendapat peluang untuk mengambil langkah dalam pengambilan keputusan dengan perencanaan anggaran. Partisipasi yang baik diharapkan dapat meningkatkan

kinerja, yaitu ketika suatu tujuan dirancang dan secara partisipatif disetujui. Terdapat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur perangkat daerah (Nurhalimah dkk, 2013). Semakin besar tingkat partisipasi pegawai, maka semakin meningkat juga kinerja pegawai dalam penyusunan anggaran (Yanida dkk, 2013). Hasil penelitian Raditya, dkk (2014) juga menyatakan terdapat pengaruh positif partisipasi anggaran terhadap kinerja jajaran aparat pemerintah.

APBD Pemerintah Kabupaten Bantul tahun 2013/2014, cukup besar pada penggunaan belanja tidak langsung yang digunakan untuk belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial dan tidak terduga. Penggunaan belanja yang tidak transparan akan menimbulkan kecurigaan diantara aparatur di lingkungan pemerintah sehingga timbul ketidakpercayaan. Akibat yang ditimbulkan kondisi kerja yang kurang sehat, sehingga aparatur dalam bekerja menjadi tidak optimal. Kejelasan anggaran baik dari segi sumber maupun penggunaan menjadi sangat penting bagi kondisi kerja yang berdampak pada kinerja aparatur.

Kejelasan sasaran anggaran merupakan dimana tujuan anggaran ditentukan dengan terbuka atau transparan. Kejelasan anggaran juga bertujuan supaya anggaran dapat dipahami bagi individu yang bertanggungjawab sehingga dapat mencapai sasaran anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran akan membuat pegawai mudah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi. Kejelasan anggaran juga dapat menjadi tolak ukur untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-

sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Partisipasi dari para staf maupun pegawai dalam menyusun anggaran dapat mendorong moral kerja yang tinggi sehingga keberhasilan pegawai dalam melaksanakan tugas juga akan meningkat. Terdapat pengaruh positif dan signifikan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur perangkat daerah (Sari dkk, 2014). Hasil penelitian Mardika, dkk (2015) dan Latif (2014) juga membuktikan bahwa kejelasan tujuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Selain partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi juga merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja. Organisasi menilai kesetiaan dan keikatan para pegawai, dimana pegawai yang mempunyai komitmen akan bekerja secara lebih keras dan dapat mencapai kesuksesan lebih besar daripada mereka yang tidak setia dan tidak mempunyai rasa keterikatan. Komitmen organisasi merupakan tingkat dimana pegawai merasa menjadi bagian dari organisasi. Pegawai yang mempunyai komitmen organisasi tentunya akan mengaitkan dirinya ke organisasi tertentu dan sasaran-sasarannya, dan berharap dapat mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi tersebut. Pegawai yang mempunyai komitmen tinggi terhadap organisasi diharapkan akan meningkatkan kinerja dari pegawai tersebut (Yunanto dan Mulyanto, 2014). Pegawai yang memiliki komitmen, memiliki kesetiaan yang tinggi, maka karyawan akan bekerja dengan seoptimal mungkin demi tercapainya kinerja yang baik (Abrivianto dkk, 2014). Hasil penelitian Usman dan Paranoa (2013)

membuktikan bahwa komitmen organisasi sebagai variable moderasi memperkuat hubungan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Penelitian ini akan membahas kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul. Maka judul yang diajukan dalam penelitian ini adalah **“Pengaruh Parisipasi Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul?
4. Apakah partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, diantaranya :

1. Bagi Pemerintah

Hasil analisis diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada Pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengevaluasi kinerja aparatur pemerintah daerah

2. Bagi Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi empiris mengenai pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen orrganisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.



### 3. Bagi Praktisi

Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi kepala dinas untuk meningkatkan kinerja pegawai melalui partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi.

### 4. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih luas tentang pelaksanaan kinerja aparatur pemerintah daerah, khusus pada penerapan partisipasi anggaran dan kejelasan anggaran.