

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik kepada pemerintah tersebut (Intihanah,2017). Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan diamanatkan kepada mereka, kinerja sektor publik sebagai besar dipengaruhi oleh kinerja aparat atau kinerja manajerial (Rabitha Fazira, 2019). Kinerja organisasi sektor publik adalah hasil akhir (output) organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, transparan dalam pertanggungjawaban, efisien sesuai dengan kehendak pengguna jasa informasi, visi dan misi organisasi, berkualitas, adil dan serta diselenggarakan dengan sarana dan prasarana yang memadai (Kumorotomo 2005:103).

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan pembagian urusan pemerintah antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah dituntut untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menerapkan asas-asas pelayanan publik yang didalamnya meliputi: transparansi, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak, dan kewajiban (Peraturan Pemerintah RI No 38 tahun 2007).

Proses penganggaran menggunakan pendekatan kinerja yang diatur dalam permendagri nomer 64 tahun 2014 tentang perubahan atas permendagri nomer 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, menjelaskan tentang pedoman dan pembentukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD). Pembentukan RAPBD dilaksanakan oleh TIM anggaran pemerintah daerah (TAPBD) Bersama-sama unit organisasi perangkat daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja tercantum pada suatu dokumen rencana kegiatan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD), yang didalamnya berisi tentang standar analisis belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya sebagai instrument pokok dalam anggaran kinerja (Diana, 2014).

Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara 2016:67). Beberapa tahun terakhir ini kinerja pemerintah sedang mendapat sorotan yang besar dari masyarakat jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya terutama instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya didanai oleh dana publik, belum optimalnya pencapaian kinerja disebabkan oleh beberapa masalah seperti pencapaian kinerja dan penganggaran masih belum dilakukan secara baik, sehingga masih dilakukan penyesuaian yang berdampak pada keterlambatan penyerapan anggaran (Septiana Dwiputrianti,2012). Masih terbatasnya jumlah dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) untuk mendukung pelaksanaan kegiatan dan sarana prasarana untuk mendukung pelaksanaan kegiatan belum sepenuhnya terpenuhi (Dadan Ramdhani,2017).

Kinerja didalam suatu organisasi dilakukan oleh segenap sumber daya manusia yang ada dalam organisasi tersebut, baik pimpinan maupun pekerja (Wibowo, 2012:79). Tugas dari pekerja dalam hal ini adalah untuk mencapai sasaran organisasi, sedangkan seorang pimpinan menjadi lebih kompleks karena harus melakukan beberapa fungsi-fungsi manajemen untuk mencapai tujuan organisasi (Daswati,2012). Adapun bentuk dan tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagi visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia, jadi manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi atau organisasi baik organisasi pemerintahan maupun swasta dalam mencapai tujuan organisasi (Mahyarni dan Astuti Meflinda,2011). Sumber daya manusia yang bekerja di lingkup pemerintahan, baik pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, disebut Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Pardede dan Mustam,2017). PNS merupakan aparatur negara yang mempunyai peran yang sangat strategis, yaitu sebagai agen pembaharuan, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat, aparatur dituntut untuk bekerja profesional, bermoral, bersih, dan beretika dalam mendukung reformasi dan menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan (Nikmah dan Arif,2017). Namun, peran yang strategis ini pada kenyataannya belum dapat dilaksanakan secara optimal oleh PNS yang bekerja pada organisasi pemerintah, hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya keluhan dari masyarakat yang dapat dilihat pada berbagai media massa mengenai rendahnya kinerja pada organisasi sektor publik. (Deri Febriana,2014).

Fenomena yang terjadi tentang kinerja aparatur pemerintah daerah Kota Bandung telah mendapatkan fakta dimana kinerja dinilai kurang baik. Rendahnya Kinerja SKPD Pemerintah Kota Bandung dapat terlihat dari hasil survei Ombudsman Perwakilan Jawa Barat yang menyatakan 18 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Bandung masuk zona merah alias buruk dalam pelayanan publik salah satunya Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Pemerintah Bandung, hal ini menunjukkan bahwa kinerja aparatur pemerintah kota Bandung belum berjalan dengan baik (Andryandy 2017). Adapun faktor-faktor yang menyebabkan kinerja pemerintah dinilai buruk karena pengelolaan yang tidak hati-hati, adanya pemborosan atas biaya yang tidak perlu, penggunaan sumber daya yang tidak memadai, serta pencapaian target dan kebijakan yang tidak tepat. Hal ini menimbulkan penilaian yang negatif dimasyarakat Kota Bandung terhadap kinerja aparatur pemerintah Kota Bandung (Wiwin 2017).

Fenomena lainnya menurut Chrisnandi selaku Menteri pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi Birokrasi pada tahun 2017 menyatakan kinerja pegawai Negeri Sipil (PNS) semakin memburuk meskipun anggarannya setiap tahun terus mengalami kenaikan. Ia mengaku banyak mengalami keluhan dari masyarakat terkait perilaku pegawai yang malas, berkinerja rendah dan tidak disiplin. Pernyataan tersebut didukung dengan data laporan kinerja instansi pemerintah Badan Kepegawaian pemerintah Kota Bandung bahwa komitmen organisasinya yang menunjukkan masih terdapat pelanggaran mengenai tingkat kehadiran pegawai Negeri Sipil (PNS) salah satunya pada Badan Pengelolaan keuangan dan Aset Pemerintah Kota Bandung masih pada presentase 90,8% yang

mana 3,2% kehadiran tanpa memberikan keterangan serta pelanggaran terkait ucapan, tulisan, perbuatan PNS yang tidak mentaati kewajiban dan melanggar larangan ketentuan disiplin PNS yang dilakukan pada jam kerja dan diluar jam kerja (Chrisnandi 2017).

Selain itu fenomena yang terkait partisipasi anggaran yaitu bahwa terdapat penggunaan anggaran ternyata masih lemah, terlihat dari pola penyerapan anggaran yang masih cenderung menumpuk diakhir tahun anggaran. Sejumlah SKPD tidak mampu merealisasikan pekerjaannya sesuai dengan target yang ditetapkan salah satunya Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung. Lemahnya perencanaan kegiatan tersebut akibat para aparatur pemerintah daerah Kota Bandung yang kurang siap dalam penyusunan rencana anggaran. Pelaksanaan kegiatan banyak yang tertunda dari jadwal, dan penyerapan anggaran pun menjadi tidak optimal. (Wiwin 2017).

Oleh karena itu Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Mahsun, 2016:25). Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah dituntut untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat, dalam suatu pemerintahan, hubungan antara pemerintah dan masyarakat digambarkan sebagai suatu hubungan keagenan (*agency relationship*), dalam hal ini pemerintah sebagai agen yang diberi kewenangan untuk melaksanakan kewajiban tertentu yang ditentukan oleh masyarakat sebagai *principal*, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui wakil-wakilnya (Faristina, 2011). Kemudian hubungan antara pemerintah

dengan masyarakat merupakan sebuah hubungan pertanggungjawaban, pemerintah sebagai agen harus mempertanggungjawabkan aktivitas dan kinerjanya kepada masyarakat yang telah memberikan dana (*public fund*) kepada pemerintah (Mahmudi, 2015:8).

Partisipasi penyusunan anggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh seseorang dalam proses penyusunan anggaran (Rahardja,2014). Partisipasi dalam penyusunan anggaran melibatkan semua tingkat manajemen untuk mengembangkan rencana anggaran (Eris Dianawati,2009). Pada dasarnya, penyusunan anggaran dapat dibagi menjadi dua yaitu penganggaran partisipatif/*bottom-up* (memberikan kesempatan bagi manajer level bawah untuk berpartisipasi dalam pembentukan anggaran dan penganggaran top down (tidak melibatkan partisipasi bawahan secara signifikan) (Dwi Astuti 2013). Partisipasi anggaran adalah salah satu cara untuk menciptakan sistem pengendalian manajemen yang baik sehingga diharapkan dapat tercapai tujuan institusi yang terkait (Nivo Wulandari, 2013). Aparat perangkat daerah pada pemerintah daerah yang terlibat dalam proses penganggaran pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan melalui perencanaan anggaran puas akan pekerjaannya sehingga memungkinkan munculnya perasaan berprestasi yang akan meningkatkan kinerjanya. Penyusunan anggaran merupakan pendekatan manajerial yang umumnya dinilai dapat meningkatkan kinerja manajerial (Ekha Yunora, 2009).

Salah satu variabel yang mempengaruhi kinerja aparatur pemerintah daerah adalah komitmen organisasi (Adhivinna,2020). Komitmen organisasi adalah sikap

yang merefleksikan loyalitas karyawan pada organisasi dan proses berkelanjutan dimana anggota organisasi mengekspresikan perhatiannya terhadap organisasi dan keberhasilan serta kemajuan yang berkelanjutan (Kaswan, 2012:293). Komitmen organisasi dijadikan tolak ukur sejauh mana aparat pemerintah daerah memihak pada suatu organisasi serta untuk mempertahankan keanggotaannya dalam suatu organisasi (Misni Erwati, dkk, 2019). Apabila setiap pegawai memiliki komitmen yang kuat untuk memberikan prestasi terbaiknya bagi negara dan pelayanan terbaik bagi masyarakat, maka tentunya kinerja akan meningkat (Lidia Hasnani,2016). Komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih memperhatikan organisasi dari pada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi lebih baik (Adi Wiratno,dkk,2106). Sementara itu, pegawai yang memiliki komitmen organisasi yang rendah akan membuat individu berbuat untuk kepentingan pribadinya dan kinerjanya pun rendah (Mahmudi, 2015:22).

Dalam penelitian terdahulu Ni Luh (2015) pengaruh partisipasi penganggaran pada kinerja aparat pemerintah daerah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating menunjukkan bahwa hasil partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Maka semakin tinggi dari tingkat partisipasi anggaran maka semakin tinggi tingkat kinerja dari aparat pemerintah daerah dan komitmen mampu memoderasi pengaruh dari partisipasi penyusunan anggaran pada kinerja aparat pemerintah daerah. Maka semakin tinggi partisipasi anggaran maka semakin tinggi tingkat kinerja aparat dipemerintah daerah, terutama dengan komitmen organisasi yang jelas.

Anggraeni (2009) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu menunjukkan hasil bahwa partisipasi anggaran dan komitmen organisasi mampu menjelaskan pengaruh terhadap kinerja SKPD Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu sebesar 6,90% dan sisanya dijelaskan oleh faktor-faktor lain yang tidak dimasukkan pada penelitian.

Berdasarkan uraian diatas, hal yang harus diperhatikan adalah pencapaian kinerja pemerintah yang dipengaruhi oleh partisipasi anggaran dan komitmen organisasi yang dinilai masih terdapat adanya permasalahan di pemerintahan yaitu kinerja dinilai buruk. Berdasarkan penelitian yang telah diuraikan maka penulis perlu untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Bandung)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian diatas, maka penulis mencoba mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1. Terdapat penggunaan anggaran masih lemah dan pola penyerapan anggaran yang masih cenderung menumpuk diakhir tahun anggaran. Lemahnya perencanaan anggaran tersebut akibat para aparatur pemerintah daerah Kota Bandung yang kurang siap dalam penyusunan rencana anggaran.

2. Komitmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinilai buruk karena terdapat pelanggaran mengenai tingkat kehadiran pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mana kehadirannya itu tanpa memberikan keterangan serta pelanggaran terkait ucapan, tulisan, perbuatan PNS yang tidak mentaati kewajiban dan melanggar larangan ketentuan disiplin PNS yang dilakukan pada jam kerja dan diluar jam kerja.
3. Kinerja Pemerintah dinilai buruk karena pengelolaan yang tidak hati-hati, adanya pemborosan atas biaya yang tidak perlu, penggunaan sumber daya yang tidak memadai, serta pencapaian target dan kebijakan yang tidak tepat.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah-masalah yang telah teridentifikasi tersebut, maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
2. Seberapa besar pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

1.4 Maksud dan Tujuan

1.4.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menguji sebuah pernyataan prediksi yang menghubungkan independent variabel terhadap dependent variable, yaitu mengetahui seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

1.4.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

1.5 Batasan Masalah

Menyadari bahwa luasnya lingkup penelitian dan terhambatnya waktu penelitian akibat wabah covid-19, maka dalam penelitian ini peneliti membatasi permasalahan hanya pada partisipasi anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Bandung dengan jumlah sampel 30 responden.

1.6 Kegunaan Penelitian

1.6.1 Kegunaan Praktis

- 1) Bagi Pemerintah Kota Bandung

Bagi Pemerintah Kota Bandung, penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk mempertimbangkan Partisipasi Anggaran dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah sebagai acuan dalam peningkatan kinerja.

1.6.2 Kegunaan Akademis

Kegunaan Akademis dalam penelitian ini diantaranya sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Dengan melakukan penelitian ini maka penulis diharapkan memberi manfaat sebagai pelatihan intelektual, mengembangkan wawasan, pengetahuan, dan pemahaman bagi penulis sendiri.

2. Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan menjadi bahan referensi khususnya untuk mengkaji topik-topik yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dengan dalam penelitian ini. Serta dapat menjadi referensi bagi penulis-penulis lain yang akan meneliti dengan judul yang sama agar dapat dikembangkan lebih baik lagi.