

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pemerintahan merupakan sekelompok individu atau orang yang diberikan kepercayaan dan memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Patokan pengertian ini berlaku untuk pemerintah yang berdaulat, dimana pemerintah mempunyai kekuasaan tertinggi atas suatu pemerintahan. Pemerintah dalam cakupan luas meliputi Presiden, para menteri dan lembaga perwakilan rakyat. Pemerintah yang berdaulat memiliki hak untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangga secara nasional dan memiliki wewenang melaksanakan kekuasaan yang bersifat memaksa. Sistem pemerintahan yang terjadi di Indonesia tertuang dan diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Mulyawan (2015) dalam bukunya yang berjudul *Sistem Pemerintahan Indonesia*, peranan Aparatur Negara Republik Indonesia meliputi Lima Bidang Kekuasaan Pemerintah dalam menjalankan tugas pekerjaan ataupun tugas wewenang yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Adapun Lima Bidang Kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pemerintah dalam arti luas) menurut UUD 1945 yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan konsultatif, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksaminatif, dan kekuasaan yudikatif. Adapun kekuasaan Eksekutif atau kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam UUD 1945 Bab III pasal 4 sampai dengan 15. Pemerintahan Republik Indonesia ini dijalankan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang meliputi lembaga Pemerintahan (*Government*) sebagai berikut:

A. Aparatur Pemerintahan Pusat yang terdiri dari:

1. Kepresidenan beserta aparatur utamanya, yang terdiri dari: Presiden, Wakil Presiden, Menteri-menteri Negara non departemen, Kejaksaan Agung, Sekretariat Negara, Dewan-dewan Nasional, Lembaga-lembaga non departemen.

2. Kabinet (Dewan Menteri) yang meliputi Departemen-departemen.

B. Aparatur Pemerintahan Daerah yang terdiri dari:

1. Badan-badan Pemerintahan Pusat di Daerah,
2. Badan-badan Aparatur Pemerintahan Otonomi Daerah,
3. Desa Praja

C. Usaha-usaha Negara yang meliputi:

1. Perusahaan Jawatan (PERJAN)
2. Perusahaan Umum (PERUM)
3. Perusahaan Perseroan (PERSERO)

Dalam melakukan tugasnya untuk mencapai tujuan negara, secara umum pemerintah berpedoman pada dua macam asas, yaitu asas keahlian atau asas fungsional dan asas kedaerahan yang dimana kedua asas ini berasal dari ideologi bangsa Indonesia dan konsitusi yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas fungsional merupakan asas yang dimana semua kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diserahkan secara fungsional, dapat dilihat pada sistem pemerintah pusat. Asas kedaerahan menunjukkan bahwa tugas yang seharusnya diemban oleh pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan berlandaskan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi.

Berdasarkan uraian diatas, hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah disebutkan sangat penting dalam hal kepemimpinan maupun peraturan-peraturan yang diberlakukan, dengan upaya untuk memenuhi hak dan kewajiban masyarakat yang berada dalam naungan pemerintahan tersebut. Berdasarkan buku yang diterbitkan oleh Kementrian Keuangan Republik Indonesia (2018) dengan judul *Peningkatan Kapasitas Pengelolaan Keuangan Daerah*, terdapat beberapa jenis bentuk hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya:

- 1) Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

- 2) Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- 3) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Pemerintah daerah dikenal sebagai organisasi sektor publik oleh karenanya maka pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang baik dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan segala tugas dan tanggungjawabnya sesuai dengan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur publik demi tercapainya tatanan kehidupan berwarga negara yang aman dan sejahtera.

Kinerja aparat pemerintahan merupakan hal penting yang patut diperhatikan, karena dari kinerja tersebut dapat dilihat sejauh mana tingkat kemampuan aparat pemerintah dalam merealisasikan segala programnya untuk kepentingan publik. Pada saat ini, indikator kinerja yang cukup umum dan populer dikalangan organisasi swasta maupun organisasi sektor publik adalah kinerja keuangan. Kinerja keuangan pada sektor swasta menjadi kunci yang penting dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan SK Menteri Keuangan RI, kinerja adalah prestasi yang di capai dalam suatu periode tertentu yang mencerminkan tingkat kesehatan. Kinerja menjadi ukuran prestasi dengan tingkat kemampuan yang dapat di lakukan. Dalam hubungannya dengan kinerja keuangan daerah, menurut Siregar & S (2020) dari penelitian yang dilakukan disimpulkan bahwa “kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang telah ditetapkan melalui suatu kebijakan sebelumnya dengan tujuan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangannya”. Kinerja keuangan menunjukkan bahwa suatu organisasi sudah secara efektif merealisasikan anggarannya sesuai dengan program

kerja yang ditetapkan. Ukuran kinerja keuangan sektor publik dituangkan dalam indikator kinerja pelaksanaan anggaran (IKPA), yang mana fungsinya adalah untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja Kementerian Negara atau Lembaga (satuan kerja). Indikator kinerja pelaksanaan anggaran (IKPA) adalah indikator yang penetapannya dilakukan oleh Kementerian Keuangan selaku bendahara umum negara (BUN) untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja Kementerian Negara/Lembaga dari sisi kesesuaian terhadap perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi. Kinerja pelaksanaan anggaran belanja dari segi perencanaan, pelaksanaan, efisiensi hingga pada regulasi apabila dijalankan dengan sebaik-baiknya maka akan menghasilkan pencapaian kinerja yang efektif dan efisien, baik itu dari segi kinerja keuangan maupun kinerja manajerial. Apabila dihubungkan, segi perencanaan dan pelaksanaan anggaran mencerminkan kinerja manajerial. Dimana perencanaan anggaran melibatkan partisipasi baik itu manajer maupun anggota suatu organisasi dalam hal ini perangkat daerah. Partisipasi para aparat pemerintah dalam merencanakan dan menyusun anggaran mencerminkan kinerja manajerial.

Kinerja manajerial jika ditinjau lebih lanjut akan menunjukkan seberapa efektif dan efisien para pembuat anggaran dan pelaksana anggaran dalam menyusun anggaran serta merealisasikannya sesuai dengan program-program satuan kerjanya masing-masing. Kinerja manajerial meliputi kemampuan manajer dalam perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan, pemilihan staff, negosiasi, dan perwakilan. Pengelolaan suatu pemerintahan yang berakuntabilitas tidak lepas dari peranan aktif perencanaan dan pengelolaan anggaran. Perencanaan, pengelolaan, dan penggunaan anggaran menjadi suatu hal yang menarik perhatian masyarakat pada umumnya, dikarenakan kinerja pemerintah dinilai dari seberapa baik dan tepatnya anggaran tersebut direalisasikan untuk membiayai segala program-program pemerintah yang berkaitan pelayanan publik. Menurut Wulandari Arni, Basuki Hardo, Dr (2013) hal yang sangat penting dimana setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai pengguna anggaran akan menghasilkan tingkat kinerja yang berbeda-beda. SKPD adalah pelaksana fungsi

eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik.

Anggaran merupakan satu instrumen penting di dalam manajemen karena merupakan bagian dari fungsi manajemen. Pada organisasi swasta maupun organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran merupakan bagian dari aktivitas penting organisasi yang dilakukan secara rutin. Dalam menyusun anggaran hal yang diperhatikan adalah transparansi dan akuntabilitas anggaran; disiplin anggaran; keadilan anggaran; efisiensi dan efektivitas anggaran; disusun dengan pendekatan kinerja. Berdasarkan buku yang diterbitkan oleh Yayasan Asia (the Asia Foundation) dari Asian Development Bank (ADB) (2006), dengan judul *Panduan Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, dalam merencanakan dan mengelola keuangan daerah diperlukan pemahaman awal tentang "Karakteristik Anggaran" pemerintah daerah yang mencakup antara lain: siapa-siapa saja pelaku kunci (*key person*) yang terlibat; siklus dan kalender anggaran; dan rincian proses anggaran yang merupakan siklus selama 30 (tiga puluh) bulan atau dua setengah tahun. Pelaku-pelaku kunci (*key person*) yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintahan kabupaten/kota adalah:

- 1) Pihak Eksekutif; Bupati/Walikota, Sekretaris Daerah (Sekda), Tim Anggaran Eksekutif, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD).
- 2) Pihak Legislatif; Panitia Anggaran Legislatif, Komisi-komisi DPRD.
- 3) Pihak Pengawas (*Auditor*); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pengawas Daerah (BAWASDA).

Penganggaran termasuk suatu proses politis dalam organisasi sektor publik. Jika pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, tetapi sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada masyarakat untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan (Savitri, E., & Sawitri, 2014). Pada saat proses penganggaran dibutuhkan partisipasi

dari berbagai pihak agar terciptanya keselarasan antara penyusun anggaran dan pelaksana anggaran.

Partisipasi dalam menyusun anggaran sangat diperlukan karena akan menghasilkan informasi yang lebih baik. Melalui sistem ini, menurut Nitiari, 2015 dalam Rinaldi (2020) menjelaskan bahwa bawahan/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut. Partisipasi anggaran pada sektor publik terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif, dan masyarakat bekerjasama dalam pembuatan anggaran. Proses penyusunan anggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah atau pihak-pihak terkait haruslah berorientasi pada kepentingan publik dalam hal ini masyarakat dan bukan untuk kepentingan organisasi semata. Melalui partisipasi dalam penyusunan anggaran setiap individu dalam organisasi dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan target yang ditetapkan. Tingkat partisipasi bawahan dalam proses pengambilan keputusan pada saat penyusunan anggaran merupakan faktor utama yang menunjukkan partisipasi penyusunan anggaran. Sasaran untuk menetapkan tujuan adalah tingkat kinerja yang ingin dicapai. Jika seseorang adil dalam mencapai tujuan, itu akan mempengaruhi tindakannya sehingga ikut mempengaruhi kinerja. Proses penyusunan anggaran tentunya melibatkan banyak pihak dalam instansi pemerintah baik itu pihak atasan maupun bawahan. Hubungan antara atasan dan bawahan dalam bekerjasama menyusun anggaran dikenal dengan istilah partisipasi anggaran. Melalui partisipasi anggaran dapat dinilai kinerja aparat pemerintah daerah yaitu tingkat produktivitas dan ketepatan realisasi anggaran.

Keberhasilan proses penganggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah salah satunya dipengaruhi oleh sikap atau perilaku para individu yang terlibat didalamnya. Kinerja aparatur pemerintah sebagai karyawan, secara umum dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal merupakan faktor yang berasal dari dalam diri karyawan, yang meliputi motivasi dan komitmen organisasi. Komitmen organisasi yang merupakan faktor internal merupakan suatu keadaan di mana seorang karyawan memihak organisasi tertentu

serta tujuan-tujuan dan keinginannya untuk mempertahankan keanggotaan dalam organisasi tersebut. Sedangkan faktor eksternal merupakan faktor yang berasal dari luar individu adalah budaya organisasi. Komitmen organisasi bersumber dari sumber daya manusia yang dimiliki organisasi tersebut. Sumber daya manusia dapat dilihat dari seberapa besar komitmen terhadap suatu organisasi, sebab komitmen organisasi berusaha memberikan suatu usaha seseorang untuk ikut terlibat dalam suatu bagian dari organisasi, dalam hal ini adalah pemerintah daerah. Apabila sumber daya manusia tersebut memiliki komitmen organisasi yang tinggi, maka akan berdampak pada kinerja individu yang maksimal, yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Komitmen organisasi merupakan suatu keterikatan antara individu dengan organisasi dimana ia bekerja sehingga memiliki semangat bekerja yang tinggi. Apabila komitmen organisasi yang dimiliki oleh individu dalam mengembangkan organisasi, maka semakin tinggi juga kinerja setiap individu yang dihasilkan (Rio et al., 2015).

Fenomena akhir-akhir ini yang terjadi dikalangan aparat pemerintah daerah adalah kurangnya antusiasme dalam penyusunan anggaran sehingga terkadang sering didapati tidak ada keselarasan antara para penyusun anggaran dan pelaksana anggaran. Selain hal tersebut fenomena yang sering ditemui adalah menurunnya komitmen organisasi. Komitmen organisasi yang rendah menunjukkan sumber daya manusia yang tidak dimanfaatkan dengan baik serta mencerminkan kinerja para aparat yang tidak maksimal. Apabila partisipasi anggaran dan komitmen organisasi aparat pemerintah tidak diperhatikan dengan seksama maka kinerja aparat pemerintah akan dipandang dan dinilai tidak efektif. Merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh (Wibawa & Suhardiyah, 2021) yang mengatakan bahwa partisipasi anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh simultan terhadap kinerja aparat pemerintah, (Ermawati, 2017) yang mengatakan bahwa partisipasi anggaran dan komitmen organisasi tidak berpengaruh pada kinerja manajerial, namun kedua variabel tersebut secara simultan berpengaruh terhadap kinerja manajerial, (Tahar & Kuncahyo, 2020) yang mengatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja namun partisipasi anggaran dan kompensasi tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja, penulis memiliki keinginan

untuk meneliti hal yang sama yaitu mengenai kinerja aparatur pemerintah daerah dengan menggunakan dua variabel independen yang dijelaskan yaitu partisipasi anggaran dan komitmen organisasi. Perbedaan penelitian yang dilakukan penulis dengan merujuk pada penelitian sebelumnya mungkin akan sedikit memiliki perbedaan, penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti ini ingin menguji apakah ada pengaruh secara langsung antar variabel independen yang dipilih yaitu partisipasi anggaran dan komitmen organisasi terhadap variabel dependen yaitu kinerja aparatur pemerintah daerah dengan sasaran objek penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah satuan kerja perangkat daerah yang ada di Kabupaten Timor Tengah Selatan. Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah salah satu kabupaten yang berada di provinsi Nusa Tenggara Timur, Indonesia, dengan ibukota berada di kota Soe. Pada tahun 2020, kabupaten ini memiliki penduduk sebanyak 469.588 jiwa, dengan kepadatan 119 jiwa/km<sup>2</sup>. Kabupaten ini juga memiliki sistem pemerintahan yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan diatas, maka permasalahan yang menjadi acuan penulis dalam melakukan penelitian di rumuskan sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial aparat pemerintah daerah?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja manajerial aparat pemerintah daerah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian yang dilakukan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menganalisis apakah partisipasi anggaran mempengaruhi kinerja manajerial aparat pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis apakah komitmen organisasi mempengaruhi kinerja manajerial aparat pemerintah daerah.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian yang dilakukan adalah:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja manajerial aparat pemerintah daerah bagi para pembaca sekalian terkhususnya dibidang instansi pemerintah, serta juga diharapkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang secara teoritis dipelajari di bangku perkuliahan.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a) Bagi penulis penelitian ini diharapkan menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan penulis tentang partisipasi anggaran dan komitmen organisasi dalam hubungannya dengan kinerja manajerial aparat pemerintah yang terjadi pada organisasi sektor publik yaitu pemerintah maupun organisasi pada umumnya.
- b) Bagi para akademisi diharapkan melalui penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi bahan kepustakaan dan pengembangan teori yang berkaitan dengan partisipasi anggaran, komitmen organisasi dalam pengaruhnya terhadap kinerja manajerial aparat pemerintah daerah terutama pada instansi pemerintahan.
- c) Bagi organisasi terkait diharapkan melalui penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam penerapan partisipasi anggaran dalam organisasi dan dapat menambah motivasi komitmen organisasi dalam meningkatkan kinerja manajerial aparat pemerintah yang ada.