

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah otonom sesuai dengan asas desentralisasi menjadi tanggungjawab dan tugas unsur penyelenggara pemerintah daerah yang meliputi Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, kesejahteraan umum dan daya saing daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007).

Dalam mencapai tujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah melaksanakan kewajiban pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan atas tugas dan fungsi pemerintah yang dituangkan dalam bentuk anggaran (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003). Menurut Mardiasmo (2009) anggaran disusun sebagai wujud implementasi dari akuntabilitas pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan untuk dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Anggaran diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang (Bastian, 2010:191).

Anggaran publik disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil dari perencanaan alokasi biaya yang ditetapkan organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi serta rencana strategis (Bastian,2010:202). Melalui pelaksanaan anggaran, kinerja pemerintah dapat

dievaluasi (Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Dalam mengevaluasi kinerja pemerintah berkaitan dengan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran, disusun laporan realisasi anggaran yang menunjukkan informasi mengenai pelaksanaan anggaran dan tingkat ketercapaian target yang telah disepakati sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta informasi mengenai sumber alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi (Bastian,2010:233).

Keberhasilan dan kegagalan atas penyelenggaraan pemerintahan ditekankan pada kemampuan instansi pemerintah dalam menyerap anggaran, akan dikatakan berhasil jika mampu menyerap 100% anggaran pemerintah (Mahsun,2006:152). Hal tersebut didasarkan pada fungsi anggaran sebagai alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja, sehingga penilaian dan pengukuran kinerja pelaksana anggaran dapat diukur berdasarkan pencapaian target dan efisiensi pelaksanaan anggaran (Mardiasmo,2009:63).

Osborne dan Gaebler (1993) menyatakan bahwa dengan pengukuran kinerja, pegawai akan merespon tindakan yang positif dan pegawai yang berhasil akan mendapatkan penghargaan untuk memacu pencapaian produktivitas kerja yang lebih tinggi. Produktivitas kerja merupakan hasil yang diperoleh oleh pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya (Sondang P.Siagian, 2009:3).

Produktivitas kinerja pegawai pemerintah atau pegawai negeri sipil atau aparatur sipil negara dinilai baik bila seluruh unsur penilaian sasaran kinerja pegawai meliputi kuantitas, kualitas, waktu dan biaya serta unsur perilaku meliputi orientasi, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama dan kepemimpinan

sudah mendapatkan nilai yang baik (Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil).

Fenomena yang terjadi saat ini, realisasi anggaran daerah Kota Bandung belum mencapai angka 100%. Berikut data laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandung pada tahun anggaran 2014-2015 (PPID Kota Bandung 2015) :

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Bandung**

No	Uraian	Anggaran 2015 (Rp)	Realisasi 2015 (Rp)	%	Realisasi 2014 (Rp)
1.	Pendapatan Pajak Daerah	1.596.000.000.000,00	1.485.255.717.607,00	92,94	1.399.598.856.917,00
2.	Pendapatan Retribusi Daerah	107.563.238.797,00	64.985.847.830,00	59,13	99.192.319.387,00
3.	Pendapatan Hasil Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	20.000.000.000,00	8.602.757.430,00	43,01	9.356.757.469,00
4.	Pendapatan Lain-lain PAD	340.683.591.729,00	300.850.320.638,00	85,70	207.909.364.605,00
<b>Jumlah</b>		<b>2.066.246.830.526,00</b>	<b>1.859.694.643.505,00</b>	<b>90,00</b>	<b>1.716.057.298/378,00</b>

Sumber : Catatan Atas Laporan Keuangan Kota Bandung Tahun 2015

Tabel 1.1 menunjukkan jumlah realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) diperoleh pemerintah Kota Bandung tahun 2015 yang belum mencapai 100%, yaitu :

- Pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak daerah yang hanya terealisasi sebesar 92,94% dari total anggarannya.
- Pendapatan asli daerah yang berasal dari retribusi daerah, hanya terealisasi sebesar 59,13% dari total anggarannya.

- Pendapatan asli daerah yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, hanya terealisasi sebesar 85,70% dari total anggarannya.
- Pendapatan asli daerah yang berasal dari pendapatan lain-lain PAD, hanya terealisasi sebesar 90 % dari total anggarannya.

Permasalahan lainnya, dilihat dari Rekapitulasi Nilai Standar Pelayanan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung tahun 2017 yang menunjukkan hanya terdapat tiga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung yang berada pada zona hijau. SKPD tersebut yaitu Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan dan Dinas Tenaga Kerja dengan nilai standar pelayanan 901-1.000, sedangkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya masih berada pada zona kuning dan merah dengan nilai standar pelayanan kurang dari 500 (Standar Pelayanan Kota Bandung 2017).

Yuddy Chrisnandi selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada tahun 2015 menyatakan bahwa “Kinerja pegawai negeri sipil pada pemerintahan daerah masih belum optimal, terlihat dari masih terdapatnya keluhan masyarakat terkait perilaku pegawai yang malas, berkinerja rendah dan tidak disiplin” (CNN Indonesia,2015).

Pernyataan tersebut didukung dengan data Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandung, pada tahun 2015 yang menunjukkan masih terdapat 31 pelanggaran disiplin kerja yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada 19 SKPD di Kota Bandung, pelanggaran lainnya adalah tingkat kehadiran PNS masih pada persentase 90,8%, yang mana 3,2% ketidakhadiran tanpa memberikan keterangan serta pelanggaran terkait

ucapan, tulisan, perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS yang dilakukan pada jam kerja dan diluar jam kerja (Portal Bandung,2015).

Menurut Ahmad Erani Yustik Direktur Eksekutif *Institute for Development of Economic Finance* (INDEF) pada tahun 2015 menyatakan bahwa permasalahan yang terjadi pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah salah satunya adalah pimpinan atau pejabat yang berwenang kurang memperhatikan keterlibatan pegawai (INDEFnews,2015).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara, pada penyusunan anggaran daerah perlu melibatkan pemerintah daerah (tim anggaran daerah) meliputi perangkat daerah untuk menentukan pendapatan, belanja dan biaya yang dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanjanya. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 yang direvisi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tahapan penyusunan rencana kerja anggaran dan persetujuan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), proses penyusunan APBD ini melibatkan partisipasi setiap pegawai mulai dari level kepala sub bagian hingga kepala dinas.

Partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat menghasilkan anggaran yang lebih baik (Dunk,1993). Partisipasi penyusunan anggaran akan menguntungkan suatu organisasi, karena partisipasi menunjukkan dampak positif terhadap sikap karyawan dan meningkatkan kerja sama diantara manajer yang akan meningkatkan kinerja mereka (Ida Bagus Agung, 2010:19).

Berdasarkan uraian latar belakang, peneliti mengangkat permasalahan ini dengan judul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Melalui anggaran, kinerja instansi dan pegawai pemerintah dapat dievaluasi. Tingkat realisasi anggaran yang tinggi menunjukkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, untuk menghasilkan anggaran yang baik diperlukan keterlibatan pegawai dalam proses penyusunan anggaran karena kinerja pegawai pemerintahan dilihat dari besarnya partisipasi dalam penyusunan anggaran.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah yang akan diteliti selanjutnya dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran pada Pemerintahan Kota Bandung sudah optimal.
2. Apakah kinerja aparatur pada Pemerintahan Kota Bandung sudah optimal.
3. Apakah terdapat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur di Pemerintahan Kota Bandung.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari, mengumpulkan, mengolah dan mendapatkan data yang dapat memberikan informasi dan gambaran mengenai peranan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah.

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menguji partisipasi penyusunan anggaran telah diterapkan secara optimal oleh Pemerintah Kota Bandung.
2. Menguji kinerja aparatur pada Pemerintah Kota Bandung sudah optimal.
3. Menguji partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 Kegunaan Teoretis**

1. Bagi penulis, yaitu untuk menambah wawasan penulis dalam bidang yang diteliti, melatih berpikiran kritis, logis dan mampu menyerap informasi khususnya dalam bidang Akuntansi Sektor Publik.
2. Bagi pemerintah Kota Bandung, yaitu diharapkan bermanfaat sebagai referensi dalam hal partisipasi penyusunan anggaran untuk meningkatkan kinerja aparatur Pemerintah Daerah Kota Bandung.

##### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Bagi Pihak Lain

Bagi pihak lain diharapkan bermanfaat sebagai sumber pemikiran dan informasi untuk penelitian lebih mendalam mengenai kinerja aparatur pemerintah daerah.

### **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian dilakukan pada 41 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintahan Kota Bandung. Waktu penelitian dimulai pada Bulan November 2016 hingga bulan Maret 2017.

