BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemerintah daerah merupakan suatu organisasi sektor publik yang menjalankan otonomi daerah berdasarkan aturan dan kewenangan daerah otonom yang salah satunya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa pemerintah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat supaya mengurus rumah tangga daerah sendiri dengan potensi yang ada secara optimal. Dalam proses penerapan otonomi daerah diperlukan adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang bertujuan untuk mengubah perilaku menjadi lebih baik dan dapat mempengaruhi tindakan sehingga tugas dan tujuan yang telah disusun dapat tercapai (Anjaya: 2019).

Menurut Prawirosentono (2002: 120) menyebutkan kinerja atau *performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan tanggung jawab dan wewenang masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Sedangkan menurut Ruky (2002:7) menyebutkan bahwa kinerja merupakan hasil dari suatu pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Berdasarkan pendapat tersebut menunjukkan bahwa kinerja merupakan hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaannya dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi dalam kurun waktu tertentu. Terdapat hubungan erat antara kinerja perorangan dengan kinerja organisasi dengan kata lain, bila kinerja karyawan baik maka kemungkinan kinerja organisasi juga baik. Kinerja karyawan lebih mengarah pada tingkatan prestasi kerja karyawan.

Sumber daya manusia yang dimaksud dalam pemerintahan merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN

adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah.

Kinerja pegawai adalah hasil kerja secara kualitas, kuantitas, dan ketepatan waktu yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya yang tidak hanya dipengaruhi oleh kemampuan dan keahian dalam bekerja tetapi juga sangat dipengaruhi oleh semangat kerjanya (Mangkunergara, 2005: 9). Kinerja pegawai (ASN) dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat untuk tercapainya tujuan organisasi, sumber daya yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya pencapaian tujuan organisasi tersebut.

Didalam suatu organisasi sangat diperlukan adanya penilaian kinerja terhadap pegawai agar dapat memberikan manfaat dan tujuan yang bisa dilihat seberapa baik hasil kerja yang dilakukan seseorang maupun seluruh aparatur (Ibrahim, et.al: 2019). Penilaian pegawai dalam instansi pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang penilaian prestasi kerja pegawai negeri sipil akan dinilai berdasarkan dua unsur yaitu Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan perilaku kerja. Produktivitas kinerja pegawai pemerintah atau ASN dinilai baik apabila seluruh unsur penilain mendapat nilai baik. Hal yang perlu dipenuhi dalam unsur penilaian prestasi kerja yaitu unsur penilaian SKP meliputi kuantitas, kualitas, waktu dan dapat disertai dengan biaya, serta unsur perilaku meliputi orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama dan kepemimpinan.

Dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya ASN juga dituntut untuk dapat profesional. Hal tersebut diatur dalam Permenpan RB Nomor 38 tahun 2018 tentang pedoman pengukuran indeks profesionalitas ASN yang menyatakan bahwa keberhasilan ASN dalam melaksanakan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa bangsa dapat dilihat berdasarkan profesionalitas ASN. Profesionalitas ASN dapat ditinjau berdasarkan Indeks Profesionalitas ASN yaitu ukuran statistik yang menggambarkan kualitas ASN berdasarkan kualifikasi,

kompetensi, kinerja, dan kedisiplinan pegawai ASN dalam melaksanakan tugas jabatan. Indikator Persentase memiliki nilai indeks profesionalitas ASN yang dikatakan baik apabila berdasarkan hasil pengukuran memperoleh nilai indeks > 80 atau berkategori Tinggi.

Fenomena yang terjadi saat ini menunjukkan bahwa masih rendahnya kinerja aparatur sipil Negara (ASN) di Indonesia, terlihat dalam nilai indeks profesionalitas ASN tahun 2018 bahwa masih banyaknya instansi pemerintah yang memperoleh nilai indeks ≤ 80 atau dibawah predikat tinggi yang dapat ditunjukkan sebagai berikut:

Tabel 1.1
Nilai Indeks Profesionalitas ASN
Berdasarkan Instansi Pemerintah

K/L/P	Target 2018	Realisasi					Total
		Sangat Tinggi	Tinggi	Sedang	Rendah	Sangat Rendah	
Kementrian	100 %	0	3	3	23	5	34
Lembaga	100 %	1	10	6	15	11	43
Kab/Kota	75 %	1	19	37	142	289	488
Provinsi	35 %	0	0	4	24	6	34
Total		2	32	50	204	311	599

Sumber: menpan.go.id

Kriteria/Kategori Tingkat Profesionalitas ASN:

1. Nilai 91 – 100 berkategori sangat tinggi
2. Nilai 81 – 90 berkategori tinggi
3. Nilai 71 – 80 berkategori sedang
4. Nilai 61 – 70 berkategori rendah
5. Nilai 0 – 60 berkategori sangat rendah

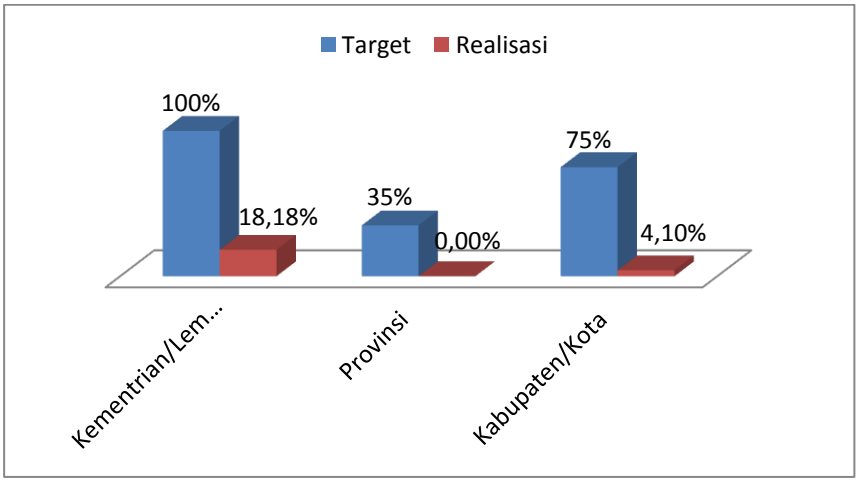
(Sumber: Permanpan RB No 38 Tahun 2018)

Dari hasil di atas menunjukkan bahwa hasil perolehan nilai indeks profesionalitas ASN di Kementrian/Lembaga (K/L) yang mendapatkan predikat tinggi sebanyak 14 Instansi Pemerintah (IP) atau 18,18% dari 77 K/L sedangkan target yang ditetapkan untuk nilai indeks profesionalitas ASN di K/L yang mendapatkan predikat tinggi yaitu 100%. Adapun hasil perolehan untuk provinsi tidak ada yang mendapatkan predikat baik atau capaian 0,00%

dari 34 provinsi sedangkan target yang ditetapkan untuk nilai indeks profesionalitas ASN di provinsi yaitu 75% dan untuk kabupaten/kota hasil perolehan menunjukkan sebanyak 20 IP atau 4,10% dari 488 kabupaten/kota sedangkan target yang ditetapkan untuk nilai indeks profesionalitas ASN di kabupaten/kota adalah 35%. Rendahnya realisasi yang dicapai dalam indeks profesionalitas ASN ini mengidentifikasi bahwa adanya permasalahan dalam pelaksaaan tugas jabatan bagi ASN diberbagai instansi pemerintah di Indonesia yang berdampak pada nilai kinerja yang diperoleh ASN. Dengan rendahnya kinerja ASN akan dapat merugikan bagi masyarakat dan/atau instansi pemerintah dimana ASN bertugas, seperti yang diungkapakan Savitri et.al. (2015) bahwa:

> "Kinerja yang rendah dapat mengakibatkan kerja lamban, mogok kerja, ketidakefektifan kerja, hasil kerja yang tidak maksimal dan sebagainya. Hal ini berakibatkan pada kerugian organisasi. Sebaliknya kinerja tinggi sangat mempengaruhi kinerja yang positif dan dinamis sehingga mampu memberikan keuntungan nyata, tidak hanya bagi organisasi tersebut tetapi juga bagi masyarakat. Jadi kinerja merupakan hal penting bagi suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi."

Hasil persentase Instansi Pemerintah (IP) yang memiliki nilai indeks profesionalitas ASN dengan predikat tinggi dapat disajikan dalam bentuk diagram tabel, sebagai berikut:



Gambar 1.1
Persentase IP yang memiliki nilai indeks profesionalitas ASN dengan predikat tinggi

Hasil perolehan nilai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) untuk daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2016 dan 2017 masih terdapat pemerintah Kabupaten/Kota yang memperoleh hasil nilai ≤ 60 (dibawah kategori Baik), sedangkan dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 12 tahun 2015 menunjukkan nilai minimal yang diperoleh harus > 60 atau dengan predikat "B" (baik). Pada Tahun 2016 hanya terdapat 2 pemerintah daerah di Jawa Barat yang mendapatkan perolehan hasil SAKIP minimal B yaitu Kota Bandung memperoleh hasil A (memuaskan) dan Kota Sukabumi memperoleh hasil BB (sangat baik), serta untuk tahun 2017 Kota Bandung kembali memperoleh hasil tertingi kembali yaitu A (memuaskan). Perolehan hasil SAKIP yang tinggi pada pemerintahan daerah Kota Bandung merupakan salah satu prestasi yang menunjukkan bahwa tingkat akuntabilitas instansi pemerintah terhadap kinerjanya telah terlaksana dengan baik sesuai dengan tanggung jawab dan tugasnya.

Fenomena yang muncul dalam permasalahan kinerja di Kota Bandung menunjukkan hal yang berbeda dengan hasil SAKIP yang diperoleh. Walaupun hasil SAKIP Kota Bandung telah memperoleh nilai tertinggi di Jawa Barat masih terdapat berbagia permasalahan yang terjadi mengenai kinera, terutama kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Bandung. Berbagai permasalahan muncul dipengaruhi oleh banyak faktor yaitu kinerja aparatur yang rendah dan penyerapan anggaran yang belum optimal. Aparatur harus memperoleh hasil dengan minimal nilai <75% atau berkategori B (baik) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011. Hasil laporan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Bandung pada tahun 2017 menunjukkan kinerja aparatur di Kota Bandung masih terdapat aparatur yang memiliki kinerja dibawah standar yaitu kurang dari 75% atau dibawah kategori B (baik) yang dimuat dalam jabarnews.com, Walikota Bandung Ridwan Kamil menyatakan bahwa "… dari 7000 ada sekitar 1000 ASN yang kinerjanya dibawah 50 persen sehingga tidak akan dikasih tunjangan, begitu pula yang kinerja dibawah 75 persen tidak akan menerima kenaikan pangkat diakhir tahun." (30/06/2017).

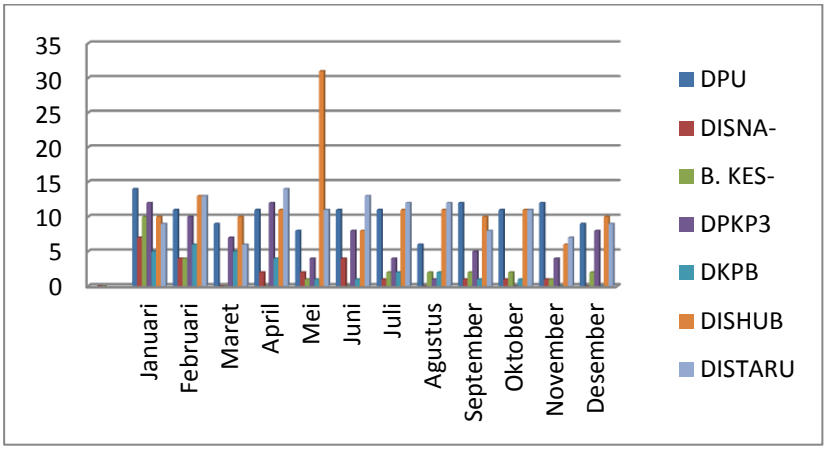
Berdasarkan laporan tersebut menjelaskan bahwa masih adanya Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Bandung yang memiliki kinerja dibawah standar. Hal tersebut terlihat dalam sistem Elektronik Remunerasi Kinerja (ERK) yang dapat menunjukkan dan mengukur tingkat produktivitas pekerjaan para aparatur untuk bekerja dengan maksimal sehingga jika kinerjanya buruk maka akan berpengaruh terhadap performa dinasnya. Kinerja ASN yang memiliki kinerja di bawah standar yang telah ditentukan di beberapa SKPD Kota Bandung pada tahun 2018 sebagai berikut:

Tabel 1.4
Aparatur yang Memiliki Kinerja Dibawah Standar
di SKPD Kota Bandung Tahun 2018

Bulan	DPU	DISNA-KER	B. KES-BANGPOL	DPKP3	DKPB	DISHUB	DISTARU
Januari	14	7	10	12	5	10	9
Februari	11	4	4	10	6	13	13
Maret	9	0	0	7	5	10	6
April	11	2	0	12	4	11	14
Mei	8	2	1	4	1	31	11
Juni	11	4	0	8	1	8	13
Juli	11	1	2	4	2	11	12
Agustus	6	0	2	1	2	11	12
September	12	1	2	5	1	10	8
Oktober	11	1	2	0	1	11	11
November	12	1	1	4	0	6	7
Desember	9	0	2	8	0	10	9

Sumber: Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Bandung (Lampiran A.I)

Adapun data kinerja aparatur di beberapa SKPD Kota Bandung pada tahun 2018 yang masih memiliki kinerja di bawah standar disajikan dalam bentuk diagram tabel, penyajiannya akan seperti gambar 1.2 sebagai berikut



Gambar 1.2
Aparatur yang Memiliki Kinerja Dibawah Standar di SKPD Kota Bandung Tahun 2018

Dari data BKPP Kota Bandung menunjukkan masih terdapat aparatur di Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung yang kinerjanya di bawah standar yaitu kurang dari 75%. Masih terdapatnya aparatur yang kinerjanya dibawah akan berdampak pada pelayanan terhadap masyarakat dan kinerja organisasi yang tidak maksimal. Selain itu dampak bagi aparatur yang kinerjanya kurang dari standar maka akan ada pemotongan Tunjangan Kerja Dinamis (TKD) yang diberlakukan pemerintah Kota Bandung sebagai sanksi atas kinerjanya yang tidak memenuhi target. Selain hal tersebut apabila kinerja ASN dalam suatu organisasi perangkat daerah masih terdapat yang di bawah standar dan tidak ditanggulangi dengan baik maka akan berpengaruh terhadap penilaian kinerja organisasi perangkat daerah tersebut dan bahkan dapat berpengaruh terhadap nilai kinerja daerah pada penilaian SAKIP dan dapat berpengaruh teradap kepercayaan masyarakat terhadap ASN di instansi pemerintah. Kepercayaan masyarakat dalam hal ini perlu dijaga, sebab dana yang digunakan pemerintah dalam melaksanakan berbagai kegiatan dan program pemerintah berasal dari pendapatan pajak yang dibayarkan oleh masyarakat. Jika kinerja aparatur di instansi pemerintah semakin turun maka kepercayaan masyarakat terhadap ASN pun akan semakin menurun pula.

Permasalahan lainnya selain penilaian kinerja aparatur adalah anggaran, Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja ASN salah satunya

adalah anggaran. Anggaran merupakan salah satu alat yang digunakan untuk pengukuran kinerja, artinya anggaran dapat dijadikan suatu ukuran yang dapat menjadi tolak ukur apakah suatu unit kerja atau individu didalamnya telah memenuhi target yan telah ditentukan baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efesiensi biaya. Selain itu anggaran juga digunakan untuk mengukur kinerja aparatur terutama untuk pejabat struktural di pemerintahan. Kota Bandung menerapkan sistem Elektronik Remunerasi Kinerja (ERK) untuk mengukur kinerja aparatur salah satu indikator dalam penilaian kinerja *outcome* adalah anggaran dengan proporsi yang berbeda persentasenya sesuai dengan jabatannya.

Dalam catatan atas laporan keuangan Kota Bandung 2017 menunjukkan bahwa realisasi anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2017 hanya terserap 85,50% yaitu sebesar Rp.2.578.457.420.885,00 dari total keseluruhan yang dianggarkan pada APBD Kota Bandung sebesar Rp 3.015.836.590.302,00. Berikut data laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Bandung 2017:

Tabel 1.3
Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Kota Bandung Untuk Tahun Anggaran berakhir s.d 31 Desember 2017

No	URAIAN	ANGGARAN 2017 (Rp)	REALISASI 2017 (Rp)	%	REALISASI 2016 (Rp)
1	Pendapatan Pajak Daerah-LRA	2.400.097.139.060,00	2.17.084.126.326,00	90,62	1.709.807.582.556,00
2	Pendapatan Retribusi daerah–LRA	262.678.023.845,00	50.064.557.334,00	19,06	92.006.779.460,00
3	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan-LRA	20.000.000.000,00	11.279.072.122,00	56,40	10.658.441.624,00
4	Lain-lain PAD yang Sah – LRA	333.061.427.397,00	342.029.665.103,00	102,69	340.282.931.322,00
Jumlah Pendapatan Asli Daerah		3.015.836.590.302,00	2.578.457.420.885,00	85,50	2.152.755.704.962,00

Sumber : PPID Kota Bandung 2017

Berdasarkan data diatas menjelaskan bahwa realisasi PAD Kota Bandung tahun 2017 tidak mencapai target yang telah ditentukan. Hal tersebut dikarenakan beberapa komonen dari PAD tidak mencapai target seperti pendapatan pajak daerah terealisasi hanya 90,62%, pendapatan retribusi hanya terealisasi 19,06% serta pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan hanyateralisasi 56,40%. Realisasi anggaran yang rendah tentu akan berpengaruh terhadap kinerja aparatur terutama bagi pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pendapatan daerah. Tidak tercapainya realisasi anggaran yang telah ditentukan dapat mengindikasikan kinerja aparatur yang menurun.

Dari fenomena yang telah dipaparkan peneliti tertarik untuk mengetahui bagaimana kinerja dari instansi pemerintah di Kota Bandung terutama sumber daya manusia atau aparatur yang menjalankan tugas dan tujuan organisasi, yang dapat dijadikan acuan bagi beberapa Kabupaten/Kota yang kinerja organisasi atau kinerja dari aparaturnya masih rendah untuk meningkatkan kinerjanya agar akuntabilitas kinerja dari Kabupaten/Kota tersebut dapat meningkat.

B. Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian yang menunjukkan berbagai fenomena yang muncul mengenai kinerja pemerintah dan kinerja aparatur, menunjukkan bahwa masih adanya permasalahan mengenai kinerja di Indonesia termasuk Jawa Barat. Akuntabilitas kinerja kabupaten/kota di Jawa Barat masih terdapat beberapa yang mendapatkan hasil penilaian akuntabilitas kinerja atau Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dibawah standar yang ditentukan oleh Peraturan Menteri PANRB Nomor 12 Tahun 2015. Selain hal tersebut Kota Bandung yang mendapatkan perolehan hasil SAKIP tertinggi di Jawa Barat menunjukkan masih terdapat kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memperoleh hasil nilai kinerja <75 atau berkategori di bawah Baik (B).

Menurut Mangkunegara (2005: 9) kinerja pegawai (ASN) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Pekerjaan dengan hasil yang tingi harus dicapai oleh karyawan. Faktor individu dan faktor lingkungan kerja organisasi adalah faktor-faktor penentu pencapaian prestasi kerja atau kinerja individu di dalam organisasi.

Terdapat beberapa pendapat mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja aparatur pemerintah atau kinerja pegawai dalam suatu oraganisasi kerja, diantaranya menurut Timple dalam Mangkunegara (2005: 16), Faktor-faktor kinerja terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal (disposisional) yaitu faktor yang dihubungkan dengan sifat-sifat seseorang. Misalnya, kinerja seseorang baik disebabkan karena mempunyai kemampuan tinggi dan seseorang itu tipe pekerja keras, sedangkan seseorang mempunyai kinerja jelek disebabkan orang tersebut mempunyai kemampuan rendah dan orang tersebut tidak memiliki upaya-upaya untuk memperbaiki kemampuannya. Faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang bersal dari lingkungan. Seperti perilaku, sikap, tindakan-tindakan rekan kerja, bawahan atau pemimpin, fasilitas kerja, dan iklim organisasi.

Dalam penelitian ini faktor yang mempengaruhi kinerja diambil menurut Timple dalam Mangkunegara adalah tindakan-tidakan rekan kerja, bawahan atau pemimpin yang menjelaskan mengenai faktor partisipasi anggaran. Tindakan-tindakan tersebut maksudnya adalah kerjasama dalam berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi. Berbagai kegiatan dilaksanakan dalam organisasi, salah satunya adalah proses penyusunan anggaran.Dalam proses penyusunan anggaran diperlukan adanya kerjasama dan keterlibatan aparatur baik itu bawahan dan atasan agar anggaran yang disusun sesuai dengan realita yang ada dilapangan. Menurut Agusti (2012) partisipasi aparatur tentu diperlukan terutama dalam penyusunan anggaran, karena diharapkan dengan semua pihak terlibat dalam proses penyusunan dapat memberikan kesempatan untuk membuat anggaran sesuai dengan

bidangya masing-masing, maka kinerja yang dihasilkan akan baik. Pemerintah daerah melalui petugas perangkat daerah atau disebut juga aparatur yang berpartisipasi dal proses penganggaran diharapkan mendapat peluang untuk mengambil langkah dalam pengambilan keputusan perencanaan anggaran.

Terdapat beberapa pendapat lain mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai. Menurut Harbani Pasolong (2010:186) berpendapat bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai yaitu:

1. Kemampuan, yaitu kemampuan dalam suatu bidang yang dipengaruhi oleh bakat, intelegensi (kecerdasan) yang mencakupi dan minat
2. Kemauan, merupakan kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi
3. Energi, yaitu sumber kekuatan dari dalam diri seseorang. Dengan adannya energi, seseorang mampu merespon dan bereaksi terhadapa papun yang dibutukan, tanpa berpikit panjang atau perhatian secara sadar sehingga ketajaman mental serta konsentrasi dalam mengelola pekerjaan menjadi lebih tinggi
4. Teknologi, yaitu penerapan pengetahuan yang ada untuk mempermudah dalam melakukan pekerjaan
5. Kompensasi, yaitu sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa kinerja dan bermanfaat baginya
6. Kejelasan tujuan, yaitu tujuan yang harus dicapai oleh pegawai. Tujuan ini harus jelas agar pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai dapat terarah dan berjalan lebih efektif dan efesien
7. Keamanan, yaitu kebutuhan manusia yang fundamental, karena pada umumnya seseorang yang merasa aman dalam melakukan pekerjaanya, akan berpengaruh kepada kinerjanya.

Dari berbagai pendapat diatas mengenai berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai atau kinerja aparatur dalam pemerintahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu tindakan-tindakan rekan kerja,

bawahan atau pemimpin dalam menjalankan tujuan organisasi, kejelasan tujuan serta komitmen atau kemauan dari diri aparatur.

Faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai menurut Pasolong (2010:186) adalah kejelasan tujuan. Kejelasan tujuan juga diperlukan agar pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai dapat terarah dna berjalan lebih efektif dan efesien. Dalam penelitian ini fokus kejelasan tujuan yang dimaksud merupakan kejelasan tujuan anggaran. Menurut Kennis (1979) merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Dengan adanya kejelasan tujuan anggaran akan membantu aparat untuk mencapai kinerja yang diharapkan sesuai dengan sasaran anggaran tersebut. Kejelasan tujuan anggaran akan membantu aparatur mudah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi yang dijalankannya.

Faktor lainnya yang dapat mempengaruhi kinerja aparatur yaitu kemauan atau komitmen. Menurut Pasolong (2010: 186) kemauan merupakan kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi. Melalui kemauan dari individu tersebut akan menghasilkan komitmen dari dalam dirinya untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi dibandingkan dengan kepentingan sendiri. 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 meningkat kinerja dari pegawai tersebut (Yunanto dan Mulyanto, 2014)

Sejalan dengan faktor-faktor tersebut, *Theory Stewardship* yang dikembangkan oleh Donaldson dan Davis (dalam Anton: 2010) menggambarkan situasi bahwa para manajer tidaklah termotivasi pada tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditunjukkan pada sasaran hasil utama mereka

untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan bahwa perilaku manusia yang memilki integritas, penuh tanggungjawab dan berlaku jujur terhadap pihak lainnya. Menurut Daniri (2005:7) *theory stewardship* memandang manajemen akan mempunyai perilaku yang baik untuk kepentingan umum dan publik serta *sharelorders* pada khususnya. Dengan demikian dalam organisasi sektor publik seperti pemerintah daerah memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat. Pemerintah akan berusaha maksimal dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Apabila tujuan ini mampu tercapai oleh pemerintah maka rakyat selaku pemilikakan merasa puas dengan kinerja pemerintah

Selama ini banyak jurnal penelitian yang mengungkapkan permasalahan terkait pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah namun hasilnya berbeda-beda. Hasil yang berbeda tersebut mengindikasikan bahwa gabungan pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah belum dapat disimpulkan secara pasti.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah seperti dalam penelitian Sardjito dan Muthaher (2007) dengan hasil penelitian bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah artinya semakin tinggi partisipasi anggaran maka akan semakin meningkatkan kinerja aparatur pemerintah daerah, penelitan tersebut sejalan dengan hasil penelitian Anwar dan Sumiati (2014), Frianty (2016), Shintya dan Wuryani (2018), Kristiani, et.al. (2018), Nalise, et.al. (2019), serta hasil penelitian lainnya menunjukkan partipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah yaitu dalam penelitian Jalaludin (2009), Siahaan (2017), Sulistyaningsi dan Yuliantoro

(2014), Susilowati (2016), Zein (2016), Naipospos (2015) Nurhalimah, et.al. (2013).

Hasil penelitian berbeda ditunjukan dalam penelitian Kennis (1979) yang menunjukan bahwa terdapat hubungan yang tidak signifikan antara partisipasi anggaran dengan kinerja, dan hasil penelitian Ramandei (2009) yang menujukkan tidak terdapat pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah, artinya kinerja aparatur tidak dipengaruhi oleh adanya partisipasi aparatur dalam penyusunan anggaran namun dipengaruhi oleh faktor lainnya.

Penelitian Jalaludin (2009) menunjukan hasil bahwa partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran secara parsial berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Siahaan (2017), Susilowati (2016), Zein (2016), Naipospos (2015). Namun dalam hasil penelitian Frianty (2016), Nurhalimah (2013) menyatakan bahwa kejelasan tujuan anggaran tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

Dalam penelitian Sardjito dan Muthaher (2007) menunjukan bahwa apabila aparatur memiliki komitemen yang tinggi terhadap organisasinya maka akan membuat aparatur tersebut memiliki pandangan yang positif dan lebih berusaha berbuat yang terbaik untuk kepentingan organisasi, sedangkan jika aparatur memiliki komitmen organisasi yang rendah maka akan membuat individu lebih berpihak kepada kepentingan probadinya daripada kepentingan organisasi. hal ini sejalan dengan Hasil penelitian lainnya ditunjukan dalam penelitian Kristiani, et.al (2018) yang menyebutkan bahwa partisipasi anggaran dan komitmen organisasi secara parsial berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Namun dalam penelitian Sulistyaningsi dan Yuliantoro (2014) mengatakan bahwa komitmen organisasi tidak dapat mempengaruhi partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemeritah daerah.

Penelitian ini merupakan pengembangan atau perluasan dari penelitian yang dilakukan oleh Kristiani, et al (2018). Perbedaan penelitian ini dengan

penelitian sebelumnya adalah peneliti sebelumnya mengambil 2 (dua) variabel bebas yaitu partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi sedangkan untuk penelitian ini menambah satu variabel baru yaitu kejelasan tujuan anggaran yang mengacu pada penelitian Jalaludin (2009). Alasan dipilihnya variabel kejelasan tujuan anggaran karena hasil penelitian dari berbagai penelitian sebelumnya masih menujukkan hasil yang berbeda, serta salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja aparatur menurut Pasolong (2010: 186) adalah kejelasan tujuan. Kejelasan tujuan anggaran diperlukan untuk melihat apakah penyusunan anggaran telah ditetapkan secara jelas dan spesifik agar dapat dimengerti oleh aparatur yang bertanggungjawab atas anggaran tersebut dan dapat mempertanggungjawabkannya. Adanya perbedaan hasil penelitian membuat peneliti tertarik menambahkan variabel kejelasan tujuan anggaran. Selain itu perbedaan selanjutnya adalah objek penelitian dalam penelitian Kristiani, et.al (2018) dilakukan di Kota Semarang sedangkan penelitian ini dilakukan di Kota Bandung.

Berdasarkan latar belakang fenomena serta kesenjangan penelitian (*research gap*) dari hasil penelitian terdahulu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Tujuan Anggaran, dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (Studi Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung)"**

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan identifikasi masalah, peneliti merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran partisipasi anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
2. Bagaimana gambaran kejelasan tujuan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
3. Bagaimana gambaran komitmen organisasi pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung

4. Bagaimana gambaran kinerja aparatur pemerintah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
5. Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
6. Bagaimana pengaruh kejelasan tujuan anggaran pada kinerja aparatur pemerintah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
7. Bagaimana pengaruh komitmen organisasi pada kinerja aparatur pemerintah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung. Tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui gambaran partisipasi anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
2. Untuk mengetahui gambaran kejelasan tujuan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
3. Untuk mengetahui gambaran komitmen organisasi pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
4. Untuk mengetahui gambaran kinerja aparatur pemerintah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
5. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemeritah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung
6. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparatur pemeritah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung

7. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemeritah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung

E. Manfaat Penelitian

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat berbagai masukan, sehingga memberikan manfaat dan kegunaan bagi penulis maupun bagi perusahan. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Hasil penelitian ini diharapkan menjadi suatu bukti dan pengetahuan tentang hubungan antara partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran dan komitmen organisasi serta pengaruhnya terhadap kinerja aparatur pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bandung.

2. Manfaat Empiris (Praktis)

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai gambaran dan referensi bagi *stakeholder* dalam organisasi pemerintah daerah seperti kepala daerah, kepala badan dinas, kepala unit, dan lain sebagainya dalam proses penyusunan anggaran dan kinerja aparatur pemerintah daerah agar lebih efektif dan efisien.