

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Diskusi mengenai potret aparat pemerintah di Indonesia sering berkisar pada rendahnya profesionalisme, tingkat kesejahteraan yang belum memadai, distribusi dan komposisi yang belum ideal, penempatan dalam jabatan yang belum didasarkan pada kompetensi, penilaian kinerja yang belum objektif, kenaikan pangkat yang belum didasarkan pada prestasi kerja, budaya kerja dan ethos kerja yang masih rendah dan penerapan peraturan disiplin yang tidak dilaksanakan secara konsisten. Beberapa hal tersebut merupakan masalah yang cukup menarik dan penting, karena bermanfaat bagi kepentingan individu, masyarakat, bangsa dan negara. Kinerja aparat pemerintah bertujuan untuk memberikan pelayanan publik yang mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat pelayanan dan memberikan kepuasan kepada publik (Rezsa dalam Irma, 2010).

Visi pembangunan Kabupaten Sragen ialah “ Berjuang untuk Sragen yang jujur, adil dan makmur”. Dengan visi tersebut maka disusun lima misi pembangunan Kabupaten Sragen, yang salah satunya adalah “Mewujudkan Sragen asri bebas korupsi sebagai perwujudan reformasi birokrasi yang sungguh-sungguh atas kebekuan birokrasi yang menuju aparatur yang bersih berorientasi kepada pelayanan publik serta penggunaan anggaran yang pro-rakyat”. Dilihat dari kenyataan yang ada masih banak sekali persoalan tentang

aparatur pemerintah yang masih suka melanggar kedisiplinan, dan penggunaan anggaran yang tidak pro-rakyat.

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan serta tinjauan dari berbagai sumber menunjukkan adanya berbagai keluhan masyarakat terhadap hasil kerja para aparat pemerintah. Masalah yang berkaitan dengan praktik korupsi di Kabupaten Sragen telah menjadi “gaya hidup” baru kalangan pejabat atau birokrat. Selain itu, aparat pemda dipandang tidak memiliki *sense of crisis* terhadap kondisi masyarakatnya, terdapat masalah yang berkaitan dengan penggunaan anggaran, keluhan terhadap masih banyaknya infrastruktur yang dipandang kurang memadai. Berangkat dari uraian tersebut, terlihat bahwa kinerja aparat yang rendah menjadi salah satu penyebab terjadinya masalah.

Pelaksanaan kegiatan pelayanan pemerintah daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal ini mengakibatkan dua implikasi strategis yaitu pertama situasi desentralisasi politik dan keuangan telah memberikan wewenang yang lebih besar kepada masyarakat daerah untuk menentukan arah, kebijakan, tujuan, program, hingga aktivitas organisasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan, yang kedua: pemerintah daerah telah diberi keleluasaan yang lebih besar untuk mendapatkan, mengelola dan mengalokasikan dana yang diperlukan dalam urusan pelayanan kepada masyarakat.

Peningkatan kinerja dapat ditempuh dengan beberapa cara, misalnya melalui pemberian kompensasi yang layak, pemberian motivasi, menciptakan lingkungan kerja yang kondusif, serta pendidikan dan pelatihan. Oleh karena itu, karyawan diharapkan dapat memaksimalkan tanggung jawab mereka setelah dibekali dengan pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan implementasi pekerjaan mereka. Selain itu, lingkungan kerja yang nyaman serta pemberian motivasi pada dasarnya merupakan hak para karyawan dan kewajiban dari pihak perusahaan untuk mendukung kontribusi para karyawannya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Sistem pengukuran orientasi tujuan diperlukan untuk mengetahui pencapaian organisasi atas tujuan dan misi organisasi/program. Selain itu, tujuan pengukuran kinerja adalah meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan akuntabilitas. Sistem pengukuran kinerja dijabarkan dalam indikator-indikator kinerja yang terdapat dalam desain pengukuran kinerja. Kawedar, dkk dalam Aprilia (2013) mengatakan bahwa kinerja yang dimaksud akan menggambarkan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, dan kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi unit kerja tersebut. Peningkatan kinerja didukung pula dengan adanya sistem manajemen yang terdesentralisasi dalam tubuh organisasi.

Proses perencanaan pembangunan daerah perlu diimbangi oleh ketersediaan beberapa hal seperti : kapasitas aparatur pemerintah, sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber dana. Berkaitan dengan hal ini, maka untuk mengukur tingkat pencapaian atas rencana yang ditetapkan dengan

orientasi tujuan yang ingin dicapai perlu dilakukan evaluasi atas kinerja (Aprilia, 2013).

Beberapa penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa orientasi tujuan terbukti meningkatkan kinerja, baik secara kuantitas maupun kualitas, hal tersebut sesuai pada penelitian Aprilia (2013) dan Irma (2012), sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Agripa (2010) orientasi tujuan atau tujuan yang jelas dan terukur tidak menunjukkan adanya hubungan dengan kinerja pegawai.

Terdapat beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja aparat pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik selain orientasi tujuan. Salah satunya yakni gaya kepemimpinan, gaya kepemimpinan adalah suatu cara yang digunakan oleh seorang pemimpin dalam mempengaruhi perilaku orang lain. Gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang dipergunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain. Masing-masing gaya tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan. Seorang pemimpin akan menggunakan gaya kepemimpinan sesuai kemampuan dan kepribadiannya.

Kasus yang pernah ada di media cetak ataupun elektronik tentang kurang maksimalnya peran kepemimpinan yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen. “Meskipun sang pejabat aparatur pemda Kab.Sragen berijazah S-2 dan S-3 namun dalam menjalankan tugas jabatannya terlihat tidak berkompeten dengan bidang tugasnya. Jika para pejabatnya saja tidak kompeten bagaimana bisa memberdayakan staf yang dipimpinnya? Bahkan sangat mungkin

kreatifitas staf yang berkompeten pun akan terpasung oleh pejabat yang miskin kompetensi. Kondisi ini akan semakin bertambah parah ketika seseorang dalam memperoleh jabatannya melalui cara-cara kotor seperti jual beli jabatan”. Artikel tersebut dimuat di Harian Joglosemar 12 Mei 2014.

Beberapa penelitian tentang gaya kepemimpinan, SDM serta Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) telah dilakukan oleh peneliti-peneliti. Penelitian dari Nor dalam Aprilia (2013), lebih menekankan pada aspek pentingnya partisipasi dalam penyusunan anggaran untuk meningkatkan kinerja manajerial. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Aprilia (2013) menunjukkan bahwa kombinasi kesesuaian antara partisipasi anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja manajerial bukan merupakan kesesuaian terbaik. Hal ini disebabkan oleh budaya bangsa Indonesia yang masih diwarnai dengan budaya feodalis sehingga memungkinkan adanya partisipasi semu. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Renata (2006), Sari (2009), Irma (2012) dan Elyawati (2010) yakni terdapat hubungan yang signifikan antara gaya kepemimpinan dengan kinerja karyawan, artinya semakin baik gaya kepemimpinan yang digunakan, yaitu mengkombinasi antara perilaku tugas dan hubungan, maka kinerja karyawan akan semakin meningkat.

Selain mengenai orientasi tujuan dan gaya kepemimpinan terdapat faktor lain yang mempengaruhi kinerja aparat pemerintah yaitu kejelasan sasaran anggaran, disiplin kerja dan motivasi kerja. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap

masyarakat. Anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis dalam Aprilia 2013 ). Namun demikian, pelaksanaan anggaran dengan kinerja belum tentu sesuai yang diharapkan dalam pencapaian tujuan. Oleh karena itu, efektifitas sistem pengendalian intern pada suatu organisasi perlu ditingkatkan agar pengendalian baik pengendalian keuangan maupun pengendalian kinerja dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Adanya sistem pengendalian intern yang baik dapat juga mengatasi tingkat kecurangan (*fraud*) dari karyawan serta diharapkan system pengendalian intern dapat mengendalikan proses penganggaran sesuai dengan sasaran anggaran yang telah ditetapkan.

Dalam perencanaan anggaran ada beberapa karakteristik sasaran anggaran. Menurut Kenis dalam Aprilia (2013) karakteristik sasaran anggaran yaitu partisipasi anggaran (*budgetary participation*), kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), umpan balik anggaran (*budgetary feedback*), Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Menurut Kenis dalam Maryati (2013 ), adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Hal ini berimplikasi pada penurunan senjangan anggaran. Senjangan anggaran adalah perbedaan antara anggaran yang

dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi (Anthony dan Govindarajan dalam Aprilia, 2013).

Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat.

Disiplin kerja sebagai keadaan ideal dalam mendukung pelaksanaan tugas sesuai aturan dalam rangka mendukung optimalisasi kerja. Salah satu syarat agar disiplin dapat ditumbuhkan dalam lingkungan kerja ialah, adanya pembagian kerja yang tuntas sampai kepada pegawai atau petugas yang paling bawah, sehingga setiap orang tahu dengan sadar apa tugasnya, bagaimana melakukannya, kapan pekerjaan dimulai dan selesai, seperti apa hasil kerja yang disyaratkan, dan kepada siapa mempertanggung jawabkan hasil pekerjaan itu (Setiyawan dan Waridin dalam Regina, 2010).

Kasus yang pernah ada di media cetak ataupun elektronik tentang disiplin kerja yang masih sangat rendah di Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen yakni “Beberapa Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Badan Lingkungan Hidup (BLH) Sragen dinilai melanggar Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010. Mereka ketahuan dari tugas selama lebih dari 40 hari. Hal itu dibuktikan dengan presensi masing-masing PNS yang dilakukan setiap pagi. Beberapa PNS tidak membubuhkan tanda tangan sebagai bukti kehadiran selama tiga bulan hingga lima bulan” artikel tersebut dimuat di Harian Solo pos 11 Mei 2012.

Dan pada artikel yang dimuat di harian Joglo Semar edisi 14 Agustus 2013 yakni “Mantan Kabag Pembangunan Setda yang kini bertugas di Bidang Perencanaan dan Evaluasi Program DPU, Hutomo Ramelan tidak menampik jika BM sudah lama tidak masuk kerja. Bahkan, sejak enam bulan lalu sewaktu masih dipimpinya, BM juga banyak tidak masuknya, tim Pemkab mengambil tindakan tegas sesuai dengan PP 53/2010 tentang Disiplin Pegawai. Bahkan, jika terbukti mangkir lama, tidak menutup kemungkinan akan dijatuhi sanksi pemberhentian dengan tidak hormat alias dipecat.

Untuk itu disiplin harus ditumbuh kembangkan agar tumbuh pula ketertiban dan efisiensi. Tanpa adanya disiplin yang baik, jangan harap akan dapat diwujudkan adanya sosok pemimpin atau karyawan ideal sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

Pada penelitian Regina (2010) dan Joko (2007) disiplin kerja sangatlah berpengaruh terhadap kinerja karena tingkat kedisiplinan karyawan tentu berpengaruh terhadap kinerja yang dihasilkan oleh karyawan tersebut sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Kurniawan (2012) menunjukkan hasil yang berbeda yakni disiplin kerja berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kinerja pegawai.

Dalam mencapai kepuasan kerja, seseorang juga harus memiliki motivasi dalam dirinya. Motivasi juga diperlukan untuk mendorong suatu profesi untuk melakukan pekerjaannya dan mengembangkan kemampuannya dalam melakukan pekerjaan. Namun belum bisa dipastikan seberapa besar pengaruh motivasi dengan komitmen organisasional maupun komitmen profesional, dan

bagaimana ketiga unsur tersebut mempunyai dampak bagi kepuasan kerja (Maria 2013).

Pada penelitian yang dilakukan oleh Maria (2013) dan Fira (2013) menjelaskan adanya hubungan positif dan signifikan antara motivasi dengan kinerja manajerial dikarenakan seorang pegawai yang memiliki motivasi kerja yang tinggi maka akan berdampak baik bagi kinerja pegawai tersebut sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Agripa (2011) menemukan bahwa tidak adanya hubungan antara motivasi dengan kinerja pegawai.

Penelitian ini merupakan kombinasi dari penelitian terdahulu yakni oleh Aprilia (2013) yang membahas mengenai pengaruh kejelasan tujuan, gaya kepemimpinan dan kinerja keuangan terhadap Kinerja SKPD Prov. Bengkulu, dan penelitian yang dilakukan oleh Regina (2010) yang membahas pengaruh disiplin kerja terhadap kinerja pegawai serta yang terakhir penelitian yang dilakukan oleh Elerina (2013) mengenai Analisis pengaruh kepuasan kerja, komitmen organisasi, dan motivasi terhadap kinerja manajerial pemerintahan daerah.

Karena terdapat inkonsisten pada penelitian – penelitian terdahulu, maka penulis ingin meneliti ulang mengenai faktor-faktor yang memengaruhi Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan karena banyak berita yang memuat bahwa kinerja aparatur pemda Sragen masih sangat lemah, maka peneliti tertarik untuk melakukan riset pada Kabupaten Sragen.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Aprilia (2013) peneliti mengambil semua variabel yang ada dipenelitian tersebut akan tetapi peneliti merubah dua

variabel yakni kejelasan tujuan dan kinerja keuangan dengan alasan karena terjadi inkonsisten antara kedua variabel tersebut dengan latar belakang, isi dan hipotesis yang ada. Pada penelitian yang dilakukan oleh Regina (2010) peneliti mengambil variabel disiplin kerja dan pada penelitian yang dilakukan oleh Elerina (2013) peneliti mengambil variabel motivasi pada penelitian tersebut.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya ialah pada penambahan dua variabel independen yakni Disiplin kerja dan Motivasi, merubah kejelasan tujuan menjadi orientasi tujuan, mengganti kinerja keuangan menjadi kejelasan sasaran anggaran, waktu penelitian, lokasi dan sampel penelitian. Harapannya dengan penambahan variabel dan sampel yang lebih luas hasil penelitian ini akan lebih akurat dan dapat digeneralisasi.

Berdasarkan dari latar belakang yang telah yang dipaparkan di atas, penelitian ini mengambil judul **“FAKTOR–FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KINERJA SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD) KABUPATEN SRAGEN “.**

## **B. Batasan Masalah**

1. Penelitian ini hanya menggunakan pegawai yang berhubungan dengan keuangan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja SKPD Kab. Sragen, dengan tujuan untuk menghindari ketidakjelasan dalam membahas dan menganalisis permasalahan. Variabel yang dianalisis adalah orientasi tujuan, gaya kepemimpinan, kejelasan sasaran anggaran, disiplin kerja dan motivasi.

### **C. Rumusan Masalah**

Dari Latar belakang yang sudah dipaparkan, dapat dirumuskan masalah penelitian, yaitu:

1. Apakah Orientasi tujuan berpengaruh terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen ?
2. Apakah Gaya Kepemimpinan berpengaruh terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen ?
3. Apakah Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen ?
4. Apakah Disiplin Kerja berpengaruh terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen ?
5. Apakah Motivasi berpengaruh terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen ?
6. Apakah orientasi tujuan, gaya kepemimpinan, kejelasan sasaran anggaran, disiplin kerja dan motivasi secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja SKPD Kabupaten Sragen ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui apakah orientasi tujuan berpengaruh terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen.

2. Mengetahui apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen.
3. Mengetahui apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen
4. Mengetahui apakah disiplin kerja berpengaruh terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen.
5. Mengetahui apakah motivasi terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen.
6. Mengetahui apakah orientasi tujuan, gaya kepemimpinan, kejelasan sasaran anggaran, disiplin kerja dan motivasi secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja SKPD Kabupaten Sragen.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pada :

1. Organisasi Sektor publik, khususnya SKPD Kabupaten Sragen yang terkait dengan penerapan manajemen berbasis kinerja, agar dapat meningkatkan kinerja organisasinya.
2. Akademisi, agar dapat menunjukkan suatu bukti empiris bahwa orientasi tujuan, gaya kepemimpinan, kejelasan sasaran anggaran, disiplin kerja dan motivasi berpengaruh terhadap kuantitas dan kualitas organisasi sektor publik.
3. Bagi almamater, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambahinformasi dan referensi bacaan bagi semua pihak yang membutuhkannya.