

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintah menetapkan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan tugas pemerintah daerah untuk menyelenggarakan sendiri urusan pemerintah daerah sesuai dengan tujuan dan kepentingan daerahnya masing-masing. Hal tersebut menjadikan pemerintah daerah mandiri dalam menjalankan wewenangnya. Termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang vital dikarenakan pengelolaan keuangan merupakan kunci utama dalam pelaksanaan pemerintahan. Tanpa adanya pengelolaan keuangan yang transparansi dan akuntabilitas, pemerintahan tidak akan berjalan secara efektif dan efisien. Pemerintah juga harus menetapkan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian dalam sebuah organisasi. Dalam penyusunan anggaran, memungkinkan terjadinya dampak fungsional maupun disfungsional. Untuk menghindari dampak disfungsional seperti kecurangan maupun manipulasi data, diperlukan kerja sama antara atasan dan bawahan. Atasan dapat menjadi tolak ukur untuk bawahan, apabila bawahan melakukan kesalahan, atasan akan mengidentifikasi kesalahan yang dilakukan. Bawahan juga akan merasa

dihargai ketika dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran karena bawahan akan merasa mempunyai tanggung jawab yang harus diselesaikan. Hal tersebut tentunya akan meningkatkan kinerja karyawan. Untuk itulah diperlukan partisipasi anggaran dalam proses penganggaran untuk memperkecil kemungkinan terjadinya kecurangan dalam pengelolaan keuangan. .

Partisipasi anggaran merupakan suatu proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dan keputusan tersebut memiliki dampak bagi masa depan pembuat keputusan (Mulyadi, 2001). Menurut Supriyono (1999) penyusunan anggaran yang mengikutsertakan partisipasi para pelaksana dapat digunakan sebagai motivasi dalam melaksanakan rencana maupun tujuan serta digunakan untuk mengukur sebuah prestasi pada karyawan. Partisipasi anggaran memberikan pengaruh yang baik untuk pengelolaan keuangan maupun untuk karyawan. Pengelolaan keuangan merupakan sebuah tanggung jawab yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Termasuk dalam penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran merupakan sesuatu yang sangat penting, apabila terjadi kesalahan sedikit saja, maka akan menyebabkan kesalahan yang besar. Setiap orang dalam menyelesaikan pekerjaan selalu diberi tanggung jawab, dan harus melaksanakan tanggung jawab tersebut dengan sebaik-baiknya. Seseorang harus mempunyai sikap yang baik. Salah satunya harus mempunyai control diri yaitu seperti *sikap Locus of control*. *Locus of control* merupakan tindakan seseorang yang memperoleh tanggung

jawab terhadap apa yang terjadi dalam diri mereka (Rotter, 1986). Reza (2008) menjelaskan bahwa *Locus of control* merupakan suatu keyakinan dalam diri individu untuk dapat mengendalikan atau tidak dapat mengendalikan kejadian yang mempengaruhi individu tersebut. Terdapat dua faktor yang mempengaruhi *Locus of control*, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terdapat pada persepsi atas suatu kejadian baik yang bersifat positif maupun negatif sebagai suatu tindakan seseorang yang berada di bawah pengendalian dirinya. Sedangkan faktor eksternal mengacu pada sebuah keyakinan bahwa kejadian tidak memiliki hubungan langsung dengan tindakan yang telah dilakukan oleh diri sendiri di luar control dirinya (Menez, 2008) *Locus of control* dapat mempengaruhi tanggung jawab seorang individu untuk melaksanakan suatu tugas tertentu. Tanggung jawab tersebut dilaksanakan sesuai dengan keyakinan pada pegawai ataupun karyawan yang menerima sebuah tanggung jawab. Tanggung jawab tersebut tentunya harus dilaksanakan sebaik-baiknya. Keyakinan dalam diri karyawan akan mempengaruhi kualitas dalam pekerjaan. Kualitas tersebut akan berpengaruh terhadap pengelolaan anggaran yang merupakan sebuah tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh seorang karyawan. Dalam pengelolaan anggaran dibutuhkan *Locus of control* untuk mencegah terjadinya kecurangan. Apabila keyakinan diri dalam individu tersebut kuat dalam melaksanakan tanggung jawab, maka akan memperkecil kecurangan dan sebaliknya, jika keyakinan seorang individu lemah, yang artinya sebuah tanggung jawab dianggap tidak begitu

penting, maka kecurangan dalam pengelolaan anggaran akan cenderung besar. Untuk itulah, *Locus of control* sangatlah penting untuk individu mengontrol dirinya sendiri untuk tidak berbuat yang tidak semestinya.

Kepribadian yang baik dalam diri seseorang tentunya sangat diperlukan dalam sebuah organisasi. Hal tersebut akan mempengaruhi kinerja. Khususnya kinerja pegawai pemerintahan daerah. Secara umum, kinerja dipengaruhi oleh dua faktor yaitu internal dan eksternal. Faktor internal meliputi kepuasan kerja dan *Locus of control* sedangkan faktor eksternal meliputi kepemimpinan, keamanan, keselamatan kerja dan lain-lain (Abdulloh, 2006). Apabila individu mampu menyelesaikan sebuah tanggung jawab dengan sebaik-baiknya, maka akan memunculkan suatu kepuasan dalam kinerja. Seseorang akan merasa puas ketika mampu menyelesaikan pekerjaan dengan tepat waktu dan sesuai dengan yang diharapkan.

Hasibuan (1989) menyatakan bahwa kepuasan kerja merupakan perasaan karyawan baik menyenangkan ataupun tidak yang merupakan hasil persepsi pengalaman selama masa kerjanya. Sedangkan menurut Simamora (2009) kepuasan kerja merupakan suatu perasaan positif hasil dari sebuah evaluasi karakteristik dari dalam individu tersebut (Simamora, 2009). Robbins (2008) juga mengungkapkan *equity theory* yang menyatakan bahwa kepuasan kerja akan muncul apabila diri individu merasa senang ataupun bahagia sehingga individu tersebut akan bekerja dengan penuh semangat dan penuh dengan tanggung jawab. Robbins (2008) menyatakan bahwa kepuasan kerja merupakan cerminan kebahagiaan seseorang atau sikap yang positif yang berasal dari pengalaman pribadi individu. Menurut Siahaan (2017) kepuasan kerja memiliki tiga dimensi. Dimensi pertama kepuasan kerja merupakan sebuah emosional seseorang terhadap situasi dalam sebuah pekerjaan. Kedua, kepuasan kerja ditentukan

oleh keberhasilan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan yang diharapkan. Ketiga, kepuasan kerja merupakan sebuah hubungan dengan berbagai sikap dari individu. Seorang karyawan akan merasa puas apabila pekerjaan selesai sesuai dengan apa yang diinginkan. Tanggung jawab yang diemban akan menjadi suatu kepuasan tersendiri apabila tanggung jawab tersebut dapat diselesaikan dengan baik. Kepuasan kerja akan meningkatkan semangat dalam diri karyawan karena akan merasa bahwa dirinya mampu melaksanakan pekerjaan dengan baik.

Menurut Siahaan (2017) kinerja pemerintah daerah merupakan pencapaian sebuah tujuan untuk mewujudkan terciptanya kegiatan atau program untuk melaksanakan sasaran, tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Sedangkan menurut Seeker (2001) kinerja adalah suatu hasil yang dicapai oleh seseorang dalam sebuah pekerjaan menurut suatu ukuran yang berlaku. Kinerja merupakan suatu proses yang harus dicapai untuk memperoleh suatu hasil sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Kinerja pegawai Pemerintah Daerah harus melaksanakan pekerjaan sebaik-baiknya untuk melayani masyarakat. Apabila tanggung jawab yang diemban dilaksanakan dengan baik, maka akan timbul rasa percaya masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah. Seorang pekerja harus mempunyai sifat dapat dipercaya. Hal tersebut telah diatur dalam Al Qur'an dalam surah Al-Qasas ayat 26 yang berbunyi :

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ

Artinya : “Salah seorang dari kedua wanita itu berkata: “Ya bapakku ambillah ia sebagai orang yang bekerja (pada kita), karena sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil untuk bekerja (pada kita) ialah orang yang kuat lagi dapat dipercaya”.

Dalam ayat tersebut menjelaskan seseorang yang bekerja dan mau bekerja dengan jujur dan dapat dipercaya sesungguhnya adalah orang yang paling baik. Sikap yang baik akan menghasilkan pekerjaan yang baik. Begitu pula kinerja yang baik akan menghasilkan suatu hasil yang baik dan memuaskan.

Kinerja pegawai Pemerintah daerah saat ini masih terbilang rendah. Terutama pada masalah pengelolaan keuangan. Masalah pengelolaan keuangan masih menjadi bumerang pada pemerintahan daerah. Khususnya di Pemerintahan Daerah Kabupaten Gunungkidul. Menurut Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (LKIP) Kabupaten Gunungkidul 2018, hasil evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mendapatkan nilai 70,63 atau dengan predikat penilaian “BB”. Penilaian tersebut menunjukkan tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran sudah baik jika dibandingkan dengan capaian kinerjanya. Namun dalam penyusunan anggaran masih memerlukan perbaikan lebih lanjut. Selain itu, dalam penyusunan anggaran juga masih diperlukan strategi untuk mengatasi permasalahan yang ada. Seperti peningkatan kualitas laporan keuangan dan

Peningkatan pengawasan dan review dalam pengelolaan maupun penyusunan anggaran. Selain itu, menurut Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Gunungkidul tahun 2019 menyatakan bahwa terdapat masalah pada anggaran yaitu terdapat program dan kegiatan yang serapan anggarannya lebih rendah serta terdapat sisa anggaran lebih dari 10%, sehingga diharapkan mampu merencanakan penyusunan anggaran agar serapan anggaran dapat dicapai dengan maksimal. Dari fenomena tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti mengenai partisipasi anggaran di Kabupaten Gunungkidul khususnya pemerintah daerah. Hal tersebut dikarenakan, dalam pengelolaan keuangan diperlukan partisipasi antara atasan dan bawahan untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan.

Penelitian banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Siahaan (2017) tentang “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah dengan Kepuasan Kerja dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating.” Penelitian lain dilakukan oleh Sukmantari & Wirasedana (2015) yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Komitmen Organisasi dengan Kepuasan Kinerja Sebagai Variabel Intervening.”. Penelitian yang dilakukan oleh Tahar & Sofyani (2020) tentang “Budgetary Participation, Compensation, and Performance Local Government Working Unit : The Intervening Role of Organization Commitment” Penelitian yang dilakukan oleh Yani (2017)

tentang “Pengaruh Partisipasi Anggaran, Budaya Organisasi dan Job Relevant Information Terhadap Kinerja Manajerial pada Pemerintah Kabupaten Tulungagung” yang menghasilkan partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Hamdani & Basri (2016) tentang “Pengaruh Partisipasi Anggaran, Motivasi Kerja dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kinerja Manajerial” yang menghasilkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap kinerja manajerial. Penelitian lain dilakukan oleh Ermawati (2017) yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial dengan Motivasi Kerja sebagai Variabel Pemoderasi (Studi Kasus SKPD Kabupaten Pati) yang menghasilkan partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Penelitian yang dilakukan oleh Melia & Sari (2019) tentang “Pengaruh Akuntabilitas Publik, Kejelasan Sasaran Anggaran dan Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial” menghasilkan partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Dudi, Moeins dan Elfiswandi (2019) tentang “Pengaruh Komitmen, Kompetensi dan *Locus of Control* terhadap Pegawai Pemerintahan.” menyatakan *Locus of Control* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah. Penelitian lain dilakukan oleh Wahyuni, Taufik dan Ratnawati (2016) tentang “Pengaruh Budaya Organisasi, *Locus of Control*, Stres Kerja Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah dan Kepuasan Kerja Sebagai Variabel Intervening” yang menghasilkan *Locus of control* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Subroto (2017) tentang “Analisis *Locus of Control* dan Stress Kerja Terhadap Kinerja Pegawai” yang menghasilkan *Locus of control* tidak berpengaruh



terhadap kinerja pegawai. Penelitian lain dilakukan oleh Purnomo (2018) tentang “Pengaruh *Locus of Control*, Komunikasi dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Karyawan dengan Kepuasan Kerja Sebagai Variabel Intervening (Studi pada Karyawan KPP Pratama Manado” yang menghasilkan bahwa *Locus of control* berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kinerja karyawan. Penelitian yang dilakukan oleh Amalini, Musadieg dan Adriyanti (2016) tentang “Pengaruh *Locus of Control* terhadap Kepuasan Kerja dan kinerja (Studi pada Karyawan PDAM kota Malang” yang menghasilkan bahwa eksternal *Locus of control* berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap kinerja.

Dari ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu, peneliti termotivasi untuk meneliti partisipasi anggaran dan menambahkan *Locus of control* sebagai variabel independen. Faktor yang mempengaruhi ketidakkonsistenan hasil penelitian, salah satunya adalah metode pengambilan sampel dan tempat penelitian yang berbeda. Peneliti akan melakukan penelitian di Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dengan pengambilan sampel menggunakan purposive sampling. Untuk itulah peneliti akan melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Partisipasi Anggaran dan *Locus of Control* Terhadap Kinerja Pegawai Pemerintah Daerah dengan Kepuasan Kerja Sebagai Variabel Intervening (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Gunungkidul).”** Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penambahan variabel *Locus of control*, perbedaan teori yang digunakan serta perbedaan waktu dan tempat penelitian. Penelitian ini merupakan penelitian kompilasi yang mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sukmantari & Wirasedana (2015) yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Komitmen Organisasi pada Kinerja Manajerial dengan Kepuasan Kerja sebagai variabel Intervening” dengan

menghilangkan variabel independen Komitmen Organisasi dan menambahkan variabel independen *Locus of Control* yang digunakan oleh Dudi, Moeins dan Elfiswandi (2019) yang berjudul “Pengaruh Komitmen, Kompetensi dan *Locus of Control* terhadap Kinerja Pegawai Pemerintah Daerah”

## **B. Batasan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang disajikan sebelumnya, maka peneliti akan membatasi masalah terkait dengan yang akan diteliti :

- a. Penelitian ini berfokus pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Gunungkidul.
- b. Faktor internal yang memengaruhi kinerja pegawai pemerintah daerah pada dinas perindustrian dan perdagangan dibatasi *pada Locus of control* sedangkan faktor eksternal yang memengaruhi kinerja pegawai pemerintah daerah dibatasi pada partisipasi penyusunan anggaran.
- c. Penelitian ini dilakukan di Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Gunungkidul.

## **C. Rumusan Masalah**

- a. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah?

- b. Apakah *Locus of control* berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah?
- c. Apakah kepuasan kerja berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah?
- d. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah melalui kepuasan kerja?
- e. Apakah *Locus of control* berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah melalui kepuasan kerja?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mendapatkan bukti secara empiris apakah Partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah
- b. Untuk mendapatkan bukti secara empiris apakah *Locus of control* berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah
- c. Untuk mendapatkan bukti secara empiris apakah kepuasan kerja berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
- d. Untuk mendapatkan bukti secara empiris apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah melalui kepuasan kerja

- e. Untuk mendapatkan bukti secara empiris apakah *Locus of control* berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah melalui kepuasan kerja

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

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dan menambah ilmu pengetahuan mengenai partisipasi anggaran dan *Locus of control* terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah di Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi masalah pada penyusunan anggaran dalam kinerja pegawai pemerintah daerah Gunungkidul serta untuk memperbaiki kinerja pemerintah daerah yang belum optimal.

##### **a. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi solusi dalam permasalahan pada penyusunan anggaran dalam kinerja pegawai pemerintah daerah kabupaten Gunungkidul serta memperbaiki kinerja pemerintah daerah yang belum optimal.

##### **b. Bagi masyarakat**

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumber informasi dalam masyarakat yang dibuktikan secara empiris tentang

partisipasi penyusunan anggaran dan *Locus of control* maupun mengenai kinerja pegawai.

**c. Bagi Peneliti**

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan dan melatih kemampuan dalam berpikir kritis mengenai partisipasi penyusunan anggaran, *Locus of control*, kepuasan kerja maupun kinerja pegawai pemerintah daerah

