

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Kegiatan dan aktivitas dalam suatu organisasi tidak terlepas dari program dan anggaran yang tersedia. *Budgeting* atau penganggaran merupakan salah satu bentuk perencanaan aktivitas perusahaan dimasa yang akan datang dengan tujuan kesinambungan perusahaan serta hasil usaha yang diharapkan. *Budgeting* ini mencakup seluruh unit perusahaan baik dari segi keuangan, produksi, pengeluaran, pendapatan, dan pemasaran atau pendistribusian. Pelaksanaan anggaran bersifat dinamis, oleh karena itu sangat diperlukan suatu perhitungan yang komprehensif serta memerlukan tingkat analisa yang tinggi yang kesemuanya itu didasarkan pada *historical background* atau pengalaman sebelumnya.

Partisipasi dalam penyusunan anggaran yang melibatkan setiap lapisan manajemen diyakini mampu meningkatkan kinerja individual maupun kinerja organisasi. Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan ciri penyusunan anggaran yang menekankan kepada partisipasi manajer setiap pusat pertanggungjawaban dalam proses penyusunan dan penentuan sasaran anggaran yang menjadi tanggungjawabnya, pengertian partisipasi penganggaran menurut Brownell yang dikutip oleh Erwati (2009:257) menjelaskan pengertian partisipasi anggaran adalah sebagai berikut partisipasi penganggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh individu dalam penyusunan anggaran.

Tahap setelah operasionalisasi anggaran adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipimpinnya. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi proses dan prosedur penggunaan uang publik tersebut secara ekonomis, efisien dan efektif. Pusat pertanggungjawaban berperan untuk menciptakan indikator kinerja sebagai dasar untuk menilai kinerja (Mardiasmo, 2009:121).

Peraturan Menteri PU (Pekerjaan Umum) Nomor 08/PRT/M/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pekerjaan Umum mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pekerjaan umum dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, serta fungsi 1) Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pekerjaan umum, 2) Pengelolaan barang milik atau kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pekerjaan Umum, 3) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum, 4) Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Pekerjaan Umum di daerah, 5) Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

Saat ini kementerian di PU mengawasi empat PUSLITBANG (Pusat Penelitian dan Pengembangan) pendukung infrastruktur negara di Indonesia, yaitu : 1) PUSLITBANG Sosial Ekonomi dan Lingkungan, 2) PUSLITBANG jalan dan Jembatan, 3) PUSLITBANG Pemukiman, dan yang terakhir 4) PUSLITBANG

SDA (Sumber Daya Air). Keempat PUSLITBANG ini memiliki andil besar terhadap infrastruktur Indonesia.

Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman (Puslitbang Permukiman) merupakan salah satu dari empat pusat litbang di bawah Badan Penelitian dan Pengembangan Pekerjaan Umum, yang diarahkan untuk berperan sebagai *the techno structure* atau *scientific backbone* dalam merumuskan kebijakan penyelenggaraan infrastruktur di bidang permukiman.

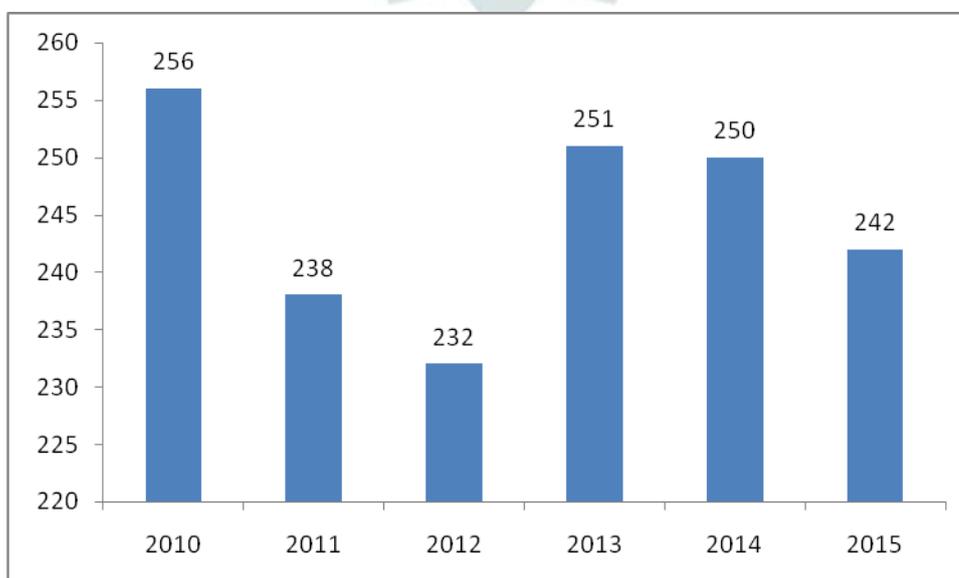
Sebagai lembaga litbang, Puslitbang Permukiman diharapkan mampu menghasilkan teknologi permukiman yang inovatif, aplikatif dan bermanfaat langsung bagi masyarakat melalui program-program litbang yang lebih diarahkan pada litbang terapan (80%), sedangkan selebihnya merupakan sains murni (20%).

Sejak berdirinya di tahun 1953 dengan nama Lembaga Penyelidikan Masalah Bangunan hingga saat ini, Puslitbang Permukiman telah banyak menghasilkan produk litbang berupa teknologi tepat guna serta standar, pedoman dan manual (SPM) bidang permukiman. Dengan produk teknologi terapan yang memiliki pangsa pasar yang luas, memungkinkan lembaga ini juga berperan sebagai katalisator penggerak dunia usaha industri konstruksi bidang permukiman melalui pemanfaatan teknologi hasil litbang.

Untuk terus meningkatkan kemanfaatan sumberdaya litbang dalam menunjang penyelenggaraan infrastruktur permukiman, upaya-upaya peningkatan terus dilakukan melalui program kegiatan yang dikembangkan dalam 3 (tiga) kelompok utama, yaitu: *Research and Development, Consulting service* dan *Education*. Dalam hal peningkatan kualitas litbang, upaya dilakukan

melalui pengembangan sumber daya manusia dan fasilitas pada balai-balai teknis dan bidang-bidang penunjang.

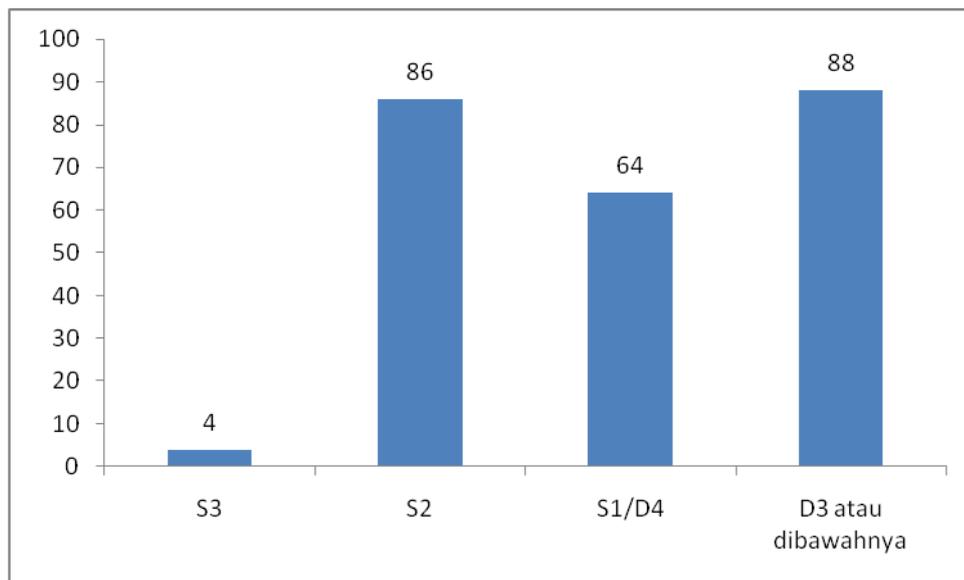
Pusat Litbang Permukiman sebagai instansi pemerintah yang bertugas melaksanakan penelitian dan pengembangan didukung oleh SDM yang berkompeten, berkualitas serta memiliki multi disiplin keilmuan. Salah satu indikator SDM berkualitas adalah dari tingkat pendidikannya. Puslitbang Permukiman saat ini didukung oleh 242 personil dengan status Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jumlah pegawai di lingkungan Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman. Pada akhir tahun 2015 ada kecenderungan menurun dikarenakan adanya beberapa pegawai yang telah memasuki masa akhir kerja atau purnabakti. Jumlah beban anggaran yang dilaksanakan meningkat, tetapi tidak diikuti dengan penambahan jumlah SDM melalui pengadaan PNS (cenderung *minus growth*).



Sumber: Data Bidang Sumber Daya Kelitbangan, 2015

**Gambar 1.1 Grafik Jumlah Pegawai di Lingkungan Puslitbang**

Salah satu indikator kualitas SDM berasal dari tingkat pendidikan pegawainya. Pada Tahun 2015, Pusat Penelitian dan Pengembangan Perumahan dan Permukiman memiliki 4 orang berpendidikan S3 (Doktor) 2 di antaranya telah mendapat gelar Profesor Riset, 86 orang berpendidikan S2 (Master), 64 orang berpendidikan S1/D4, 88 orang berpendidikan D3 atau di bawahnya.



Sumber: Data Bidang Sumber Daya Kelitbang, 2015

**Gambar 1.2 Komposisi Pegawai Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman Menurut Jenjang Pendidikan Tahun 2015**

Capaian kinerja *output* Pusat Litbang Permukiman diperoleh dengan cara mengukur dan membandingkan rencana/target *output* yang ingin dihasilkan (ditetapkan pada awal tahun 2015) dengan realisasi *output* yang mampu dihasilkan dan diwujudkan pada akhir tahun 2015. Adapun hasil pengukuran kinerja *output* Pusat Litbang Permukiman pada akhir tahun 2015 berdasarkan masing-masing kelompok sasaran kegiatan adalah sebagaimana berikut ini:

**Tabel 1.1**  
**Pengukuran Kinerja Kegiatan (*Output*) Pusat Litbang Permukiman Tahun**  
**2015**

No	Sasaran Kegiatan	Indikator Kinerja	Satuan	Target		Capaian	
				2015-2019	2015	2015	
1	Hasil riset dan pengembangan, penerapan / pemanfaatan						
	a. Teknologi	Jumlah teknologi yang dihasilkan	Teknologi (komponen teknologi)	7	3	1	33.3%
	b. Prosiding diseminasi, sosialisasi, pelatihan (TOT)	Jumlah Prosiding diseminasi, sosialisasi, pelatihan (TOT)	Prosiding DSP	50	10	7	70.0%
2	Rekomendasi dan Masukan Kebijakan						
	a. Naskah kebijakan	Jumlah naskah kebijakan	naskah	5	1	1	100.0%
	b. Dokumen rekomendasi teknis	Jumlah dokumen rekomendasi teknis	dokumen	5	1	1	100.0%
	c. R-3	Jumlah R-3	naskah	100	20	12	60.0%
	d. Layanan uji laboratorium	Jumlah layanan pengujian lab	laporan	36	4	2	50.0%
3	Perencanaan, Monev, Kerjasama dan Pengembangan Kapasitas Sumber Daya						
	a. Laporan pengelolaan keuangan	Jumlah Laporan Pengelolaan keuangan (pembinaan administrasi keuangan, SAI dan administrasi kesatkeran)	Dokumen	55	11	8	72.7%
	b. Laporan pengelolaan administrasi umum, BMN dan hukum	Jumlah laporan pengelolaan administrasi umum, BMN dan hukum (administrasi umum, kearsipan, kehumasan dan BMN)	Dokumen	50	10	7	70.0%

	c. Pengadaan sarana dan prasarana	Jumlah pengadaan sarana dan prasarana (seluruh kegiatan pengadaan)	Unit	84	17	10	58.8%
	d. Laporan perencanaan dan monev	Jumlah laporan perencanaan dan monev	Dokumen	66	14	9	64.3%
	e. Laporan kerjasama	Jumlah laporan kerjasama	Dokumen	34	6	4	66.7%
	f. Laporan kepegawaian dan Ortala	Jumlah laporan kepegawaian dan Ortala	Dokumen	50	10	7	70.0%
	g. Laporan penyelenggaraan sarana Kelitbangan	Jumlah laporan penyelenggaraan sarana Kelitbangan (perpustakaan, jurnal, SMM dan HAKI)	Dokumen	64	12	10	83.3%
	h. Laporan layanan perkantoran	Jumlah laporan layanan perkantoran (gaji, tunjangan, operasional dan pemeliharaan perkantoran)	Dokumen	60	12	9	75.0%
4	Layanan PNBP	Jumlah penerimaan PNBP (sertifikasi/uji laboratorium)	Rp (ribuan)	17016	2500	1250	50.0%

Sumber: Data Bidang Sumber Daya Kelitbangan, 2015

Partisipasi anggaran akan memudahkan individu untuk menyusun target-target kerja yang telah ditetapkan. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Hal ini berimplikasi pada penurunan terhadap terjadinya penyimpangan anggaran. Pada konteks perusahaan milik pemerintah daerah, kecukupan anggaran berimplikasi pada pegawai yang ada di dalamnya. Penyusunan anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Selanjutnya, hal ini akan menurunkan perbedaan antara anggaran yang disusun dengan estimasi terbaik

bagi organisasi. Kenyataan ini akan banyak terjadi apabila pemerintah daerah kurang memperhatikan partisipasi dalam penyusunan anggaran yang ada.

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, diketahui bahwa adanya masalah serius pada rendahnya kinerja pegawai di Balai PUSLITBANG Permukiman Bandung, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul: **“Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Pegawai di Puslitbang Permukiman Bandung”**

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Pada akhir tahun 2015 ada kecenderungan kinerja yang menurun dikarenakan adanya beberapa pegawai yang telah memasuki masa akhir kerja atau purnabakti.
2. Jumlah beban anggaran yang dilaksanakan meningkat, tetapi tidak diikuti dengan penambahan jumlah SDM melalui pengadaan PNS (cenderung *minus growth*).
3. Rendahnya tingkat pendidikan pegawai, terlihat dari mayoritas pegawai yaitu 88 orang berpendidikan D3 atau di bawahnya
4. Capaian kinerja *output* Pusat Litbang Perumahan dan Permukiman sebagian besar belum tercapai 100%

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, penulis merumuskan beberapa masalah, yaitu :

1. Seberapa besar tanggapan responden terhadap partisipasi anggaran di Puslitbang Permukiman Bandung?
2. Seberapa besar tanggapan responden terhadap kinerja pegawai di Puslitbang Permukiman Bandung?
3. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai di Puslitbang Permukiman Bandung?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui seberapa besar tanggapan responden terhadap partisipasi anggaran di Puslitbang Permukiman Bandung
2. Untuk mengetahui seberapa besar tanggapan responden terhadap kinerja pegawai di Puslitbang Permukiman Bandung
3. Untuk mengetahui apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai di Puslitbang Permukiman Bandung

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

#### **1.5.1 Aspek Teoritis**

1. Untuk menambah wawasan dan memperluas pengetahuan penulis mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai di Puslitbang

Permukiman Bandung dan untuk melihat sejauhmana terdapat kesesuaian antara teori yang ada dan kenyataan yang sesungguhnya.

2. Dengan menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai di Puslitbang Permukiman Bandung agar dapat lebih memfokuskan prioritas kepada hal-hal yang dapat meningkatkan kinerja pegawai.

### **1.5.2 Aspek Praktis**

1. Bagi peneliti diharapkan dapat menambah pemahaman mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kinerja pegawai dan penerapannya di lapangan.
2. Sebagai bahan referensi bagi pihak yang berminat untuk memahami dan meneliti kinerja pegawai.

## **1.6 Kerangka Pemikiran**

### **1.6.1 Partisipasi Anggaran**

Proses penyusunan anggaran sering kali menjadi isu penting yang menjadi sorotan masyarakat. Dalam partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap banyak faktor seperti motivasi, kinerja, kepuasan kerja.

Menurut Milani dalam Maiga dan Jacobs (2007) menyebutkan bahwa partisipasi anggaran dapat dilihat dari dimensi:

1. Keikutsertaan ketika anggaran sedang disusun.
2. Keterlibatan manajer dalam memberikan pendapat pada waktu anggaran dalam proses revisi.

3. Frekuensi menyatakan permintaan, memberikan pendapat dan usulan tentang anggaran tanpa diminta.
4. Keterlibatan manajer dalam mempengaruhi anggaran final.
5. Keterlibatan manajer dalam memberikan kontribusi terhadap anggaran.
6. Keterlibatan manajer sebagai atasan dalam meminta pendapat dan/atau usulan ketika anggaran sedang disusun.

Adapun dalil Al- Qur'an yang menegaskan bahwa sangat penting untuk mentaati manajer (ulil amri) yakni :


  
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن  
نُنزَعُكُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ  
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasulnya dan Ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah dan Rasulnya, jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih baik bagimu dan lebih baik akibatnya.” (Q.S. An-Nisa (4):59)

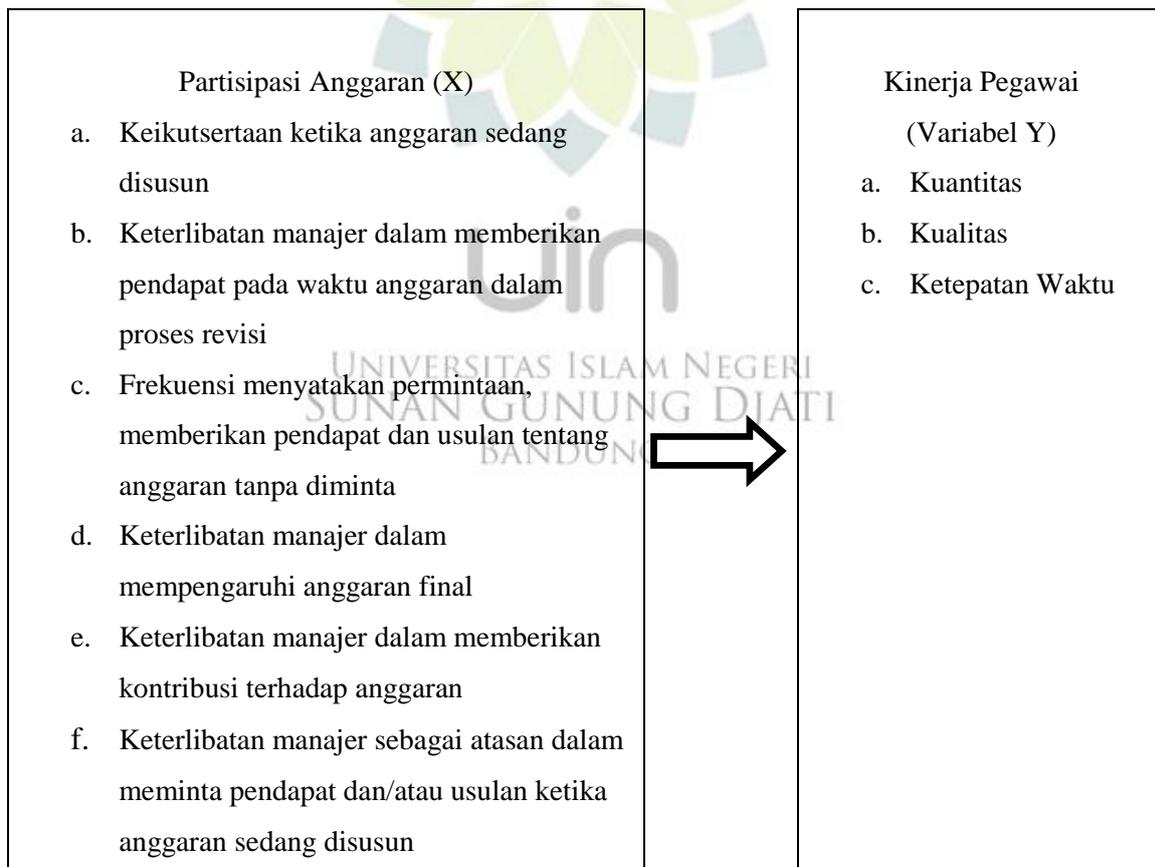
### 1.6.2 Kinerja Pegawai

Menurut Robbins (2002:155) mengatakan hampir semua cara pengukuran kinerja mempertimbangkan dimensi kinerja sebagai berikut.

1. Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan atau dicapai.  
Pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses

atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.

2. Kualitas, yaitu mutu yang harus dihasilkan (baik tidaknya). Pengukuran kualitatif keluaran mencerminkan pengukuran "tingkat kepuasan", yaitu seberapa baik penyelesaiannya. Ini berkaitan dengan bentuk keluaran.
3. Ketepatan waktu, yaitu sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan. Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus dari pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu kegiatan.



**Gambar 1.3 Skema Kerangka Pemikiran**

Dengan menyusun anggaran secara partisipatif, diharapkan kinerja unit kerja organisasi akan meningkat. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa ketika suatu tujuan/standar yang dirancang secara partisipatif disetujui oleh pimpinan, maka pegawai akan bersungguh-sungguh dalam tujuan/ standar yang telah ditetapkan dan pegawai juga memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk mencapainya karena ikut serta terlibat dalam penyusunannya.

### **1.7 Hipotesis**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang penulis uraikan di atas, maka dalam penyusunan skripsi ini sebelum penulis memberikan hasil penelitian yang ada di lapangan, penulis telah menemukan hipotesis sebagai jawaban sementara dari variabel yang diteliti. Menurut Sugiyono (2014:96), "hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk pertanyaan".

Hipotesis dalam penelitian ini adalah:

Ho : Tidak terdapat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai Puslitbang Permukiman Bandung.

Ha : Terdapat pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pegawai Puslitbang Permukiman Bandung.