

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Reformasi birokrasi yang digulirkan menjadi agenda nasional ditegaskan melalui Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2015. Reformasi Birokrasi memiliki tujuan utama yaitu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berkelas dunia dengan bercirikan terselenggaranya pemerintahan yang efektif, efisien, akuntabel, transparan, bersih dari praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme atau *clean government*, sehingga pada akhirnya mampu meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan.

Agenda nasional reformasi birokrasi digulirkan untuk mendorong seluruh organisasi penyelenggara pemerintahan yang masih dinilai lamban, boros, dan tidak efektif-efisien, menjadi mampu melayani dengan dukungan aparatur pemerintah yang memiliki kapabilitas memadai sehingga mampu berkinerja secara maksimal, efektif dan efisien pada proses penyelenggaraan pemerintahan. Upaya perubahan paradigma tersebut dilakukan diantaranya melalui restrukturisasi organisasi, sehingga besaran organisasi menjadi tepat ukuran sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan fungsi organisasi, perubahan dan perbaikan prosedur mekanisme kerja dengan penerapan standar baku mutu

pelaksanaan pekerjaan, serta upaya-upaya pada perbaikan budaya kerja dan mind set aparaturnya penyelenggara pemerintah.

Upaya peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan dilakukan diantaranya dengan melaksanakan perbaikan pada proses penganggaran pemerintah dan menjadi salah satu fokus perubahan dari reformasi birokrasi. Paradigma penyusunan anggaran sebelumnya cenderung disusun berdasarkan *historis* atau berdasarkan kondisi penganggaran tahun sebelumnya. Penyusunan anggaran hanya bersifat menambah atau mengurangi besaran anggaran dari tiap-tiap pos pembelanjaan tahun sebelumnya. Penyusunan anggaran sistem ini menyebabkan kinerja organisasi cenderung statis, para pegawai bekerja secara rutinitas berdasarkan alokasi anggaran yang disediakan disetiap tahunnya. Target kinerja anggaran ditetapkan pada obyek yang sama setiap tahun dengan ukuran capaian kinerja terbatas pada terlaksananya kegiatan, tanpa tolok ukur pengaruh output terhadap outcome, sehingga tidak dapat mengukur efektivitas kinerja kegiatan dan efektivitas kerja aparaturnya selaku pelaksana kegiatan.

Reformasi birokrasi menekankan terjadinya perubahan pada paradigma pengalokasian anggaran yang masih cenderung disusun secara tradisional atau *line incrementalism* sehingga menjadi anggaran yang disusun berdasarkan suatu rencana kerja (anggaran berbasis kinerja). Pengalokasian anggaran berbasis kinerja memproporsikan alokasi anggaran menurut kebutuhan pencapaian kinerja program dan kegiatan berdasarkan skala prioritas yang telah disepakati dan ditetapkan, sehingga susunan anggaran yang berbasis kinerja dapat menjadi cermin atau deskripsi dari suatu rencana pencapaian target kinerja organisasi yang hendak dicapai.

Anggaran secara spesifik merupakan deskripsi angka-angka dalam digit nilai uang yang dapat digunakan sebagai salah satu alat mengukur kinerja, walaupun hal tersebut belum sepenuhnya tepat karena dibutuhkan tinjauan yang lebih detail atas *out put* dan *out come* yang dihasilkan dari realisasi anggaran tersebut. Penyusunan anggaran organisasi publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana pada tiap-tiap program dan kegiatan yang ditentukan menjadi aktivitas organisasi berdasarkan skala prioritas. Ketepatan dalam penyusunan anggaran sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun, atau dengan kata lain penyusunan anggaran yang tidak tepat dapat menghambat bahkan menggagalkan tercapainya tujuan organisasi. Akibatnya maka pelayanan pemerintah terhadap masyarakat akan gagal. Untuk itu seluruh organisasi publik, yang memiliki kewenangan dalam penyusunan anggaran, harus menyusun alokasi anggaran secara tepat berdasarkan rencana pencapaian target kinerja dari setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Bagian Kedua, Paragraf 4, menetapkan Kecamatan sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pembentukan SKPD Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan dan Kelurahan di Wilayah Kabupaten Bandung, yaitu pada BAB II, Bagian Pertama, Pasal 2, ayat (1) “Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah”. SKPD Kecamatan memiliki jumlah paling banyak karena kewenangan kecamatan sebagaimana Pasal 2, ayat (1) tersebut diatur berdasarkan asas kewilayahan. Terdapat 31 kecamatan di Kabupaten Bandung yang

tersebar pada luas ± 176.239 Ha². Bab II, Bagian Pertama, Pasal 2, Ayat (2), menyebutkan bahwa “Kecamatan dipimpin oleh Camat”, dengan tugas sebagaimana diatur dalam Bagian Kedua, Pasal 3, yaitu :

- (1) Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah;
- (2) Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :
 - a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
 - c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
 - d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
 - f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
 - g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Sehingga selain melaksanakan tugas pokoknya, Camat berperan sebagai pemimpin tertinggi di Kantor Kecamatan. Peran pemimpin pada organisasi birokrasi pemerintah menurut Pasolong (2008:33-34), diantaranya adalah :

1. Peran pengambilan keputusan, yaitu pemimpin birokrasi sebagai *top manager*, khususnya, memiliki kewenangan mengambil keputusan. ... menetapkan sasaran, prioritas, strategi, struktur formal, alokasi sumber-sumber daya, pertunjukan tanggung jawab, dan pengaturan kegiatan-kegiatan. ... Aspek yang paling penting dari kebanyakan bentuk pengambilan keputusan adalah memutuskan bagaimana mengalokasikan sumber-sumber daya diantara berbagai kegiatan sesuai dengan kepentingan pengembangannya (resource allocation)....;
2. Peran mempengaruhi, yaitu : pemimpin birokrasi harus dapat memberikan pengaruh kepada bawahannya, sehingga mau bekerja sama dalam merealisasikan suatu program kerja...;
3. Peran memotivasi, yaitu berkaitan dengan pemberian dorongan kepada bawahan untuk bekerja lebih giat....

Penjelasan peran pemimpin di atas, salah satunya menunjukkan bahwa Camat berperan sebagai otorisator (penentu) kebijakan yang akan diambil dalam pembagian sumber daya (*resource allocator*), dengan kewenangan untuk memutuskan kemana sumber dana akan didistribusikan dengan cara bijaksana baik berupa uang, waktu, perbekalan, reputasi, dan tenaga kerja. Sehingga kebijakan tersebut mampu mendorong seluruh aparatur kecamatan dapat bekerja secara efektif dan efisien.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada; Pasal 5 Ayat (3) huruf (c) Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang, dengan tugas sebagaimana tercantum dalam Bagian Keempat, Pasal 10 antara lain; menyusun RKA-SKPD, menyusun DPA-SKPD, melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja, dan melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya. Camat sebagai Pengguna Anggaran di Kecamatan memiliki tanggungjawab dan kewenangan berkenaan dengan pengaturan dan penyusunan anggaran di lingkup Kecamatan.

Keberhasilan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kecamatan secara keseluruhan tentunya dipengaruhi pula oleh bagaimana efektivitas kerja para pegawai. Tujuan organisasi yang telah tersusun dalam perencanaan yang baik disertai rencana alokasi anggaran yang tepat dan efisien, perlu dibarengi dengan bagaimana kemampuan para pegawai dalam bekerja secara efektif pada pelaksanaannya. Salah satu ukuran suatu pekerjaan dilakukan secara efektif adalah dengan mengukur waktu pelaksanaan pekerjaan, yaitu kesesuaian waktu pelaksanaan dan penyelesaian pekerjaan dengan

jadwal waktu rencana pekerjaan. Ukuran lainnya terhadap efektivitas kerja pegawai adalah bagaimana proses pelaksanaan pekerjaan dan biaya yang timbul/dikeluarkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut. Apabila perbandingan jumlah pegawai, biaya, prosedur kerja dibandingkan dengan volume pekerjaan yang diselesaikan kurang/tidak proporsional dalam penyelesaian suatu pekerjaan, maka kondisi tersebut dapat dinilai bahwa pegawai bekerja dengan tidak efektif.

Berangkat dari uraian di atas, berdasarkan hasil observasi awal ditemukan masalah pokok, yakni efektivitas kerja pegawai Kecamatan Cangkang masih rendah, hal ini terlihat dari indikasi-indikasi sebagai berikut :

1. Penyelesaian target pekerjaan yang tidak tepat waktu, contoh : pelaksanaan kegiatan rutin penyusunan dan pelaporan capaian kinerja kegiatan pembangunan dan laporan realisasi anggaran triwulan, semesteran dan tahunan yang tidak dapat dipenuhi tepat pada waktunya.
2. Masih adanya pengenaan biaya retribusi pelayanan yang tidak sesuai dengan ketentuan misalnya pada pengenaan biaya pelayanan administrasi kependudukan dan sewa kendaraan *stoomwalls* yang melebihi dari ketentuan standar biaya ditentukan, hal ini dikarenakan adanya pengenaan biaya tambahan kepada penyewa karena tidak adanya alokasi biaya operasional pelayanan administrasi kependudukan dan biaya pemeliharaan kendaraan *stoomwalls*..

Masih rendahnya efektivitas kerja tersebut di atas, penulis menduga disebabkan salah satunya adalah oleh penyusunan anggaran yang tidak dengan tepat.

Berdasarkan uraian tersebut, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan fokus penelitian tentang penyusunan anggaran dengan mempertimbangkan bahwa

pentingnya pengalokasian anggaran yang tepat dan berbasis kinerja pada organisasi kecamatan sesuai dengan arah pencapaian tujuan dan sasaran organisasi kecamatan. Lokasi penelitian pada unit kerja kecamatan dengan pertimbangan bahwa pemerintahan kecamatan melaksanakan seluruh urusan pemerintahan daerah dengan batasan lingkup wilayah yang lebih kecil dan tingkat kewenangan tertentu. Kecamatan Cangkuang menjadi lokus penelitian karena merupakan salah satu kecamatan pemekaran yang berlokasi dekat dengan Ibukota Kabupaten Bandung, sehingga membutuhkan percepatan dalam upaya pelaksanaan proses penyelenggaraan pemerintahan kecamatan yang berkualitas. Peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan Cangkuang yang berkualitas salah satunya dapat diwujudkan melalui terciptanya efektivitas kerja pegawai. Sehingga Penulis tertarik untuk melakukan penelitian tesis dengan judul : **“Pengaruh Anggaran Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pernyataan masalah (*problem statement*) dalam penelitian ini, yaitu : Efektivitas Kerja Pegawai di Kecamatan Cangkuang rendah. Hal ini diduga karena belum optimalnya pelaksanaan anggaran sesuai dengan fungsi-fungsi utama anggaran. Dari pernyataan tersebut dapat diidentifikasi pertanyaan-pertanyaan penelitian (*research question*) sebagai berikut:

1. Berapa besar pengaruh anggaran terhadap efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang?

2. Berapa besar pengaruh anggaran yang diukur melalui fungsi sebagai alat perencanaan, sebagai alat pengendalian, sebagai alat kebijakan fiskal, sebagai alat politik, sebagai alat koordinasi dan komunikasi, sebagai alat penilaian kinerja, sebagai alat motivasi, dan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik, terhadap efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis besarnya pengaruh anggaran terhadap efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung.
2. Mengembangkan konsep tentang anggaran dan efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung.
3. Menerapkan secara teoritis konsep anggaran dalam memecahkan masalah efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung.

1.3.2. Kegunaan Penelitian

Beberapa hasil yang diharapkan bermanfaat dan berguna dari segi teoritis maupun praktis yaitu:

1. Secara teoritis, diharapkan dapat mengembangkan khasanah keilmuan. Khususnya ilmu kebijakan publik yang berkaitan dengan pengaruh anggaran terhadap efektivitas kerja pegawai.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan pada Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung, terutama yang berkaitan dengan pengaruh anggaran dan efektivitas kerja pegawai.