

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Reformasi yang telah membawa banyak perubahan terhadap pola kehidupan sosial, politik, maupun ekonomi di Indonesia. Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal merupakan salah satu wujud reformasi yang mengharapkan adanya suatu tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya undang-undang ini, maka membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sendiri serta meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan sebuah kemandirian daerah.

Dalam Otonomi Daerah, sektor finansial sangat diperhatikan karena itu merupakan cerminan maju tidaknya sebuah otonomi di daerah tersebut. Komposisi finansial dalam otonomi daerah yaitu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang mana Pendapatan yang dimaksud yaitu sumber penerimaan bagi pemerintah daerah, dan belanja yaitu pengeluaran yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur.

Sesuai dengan Amanat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur, serta untuk memajukan kesejahteraan umum, maka pemerintah tidak terlepas dari adanya peran pegawai yang mengatur urusan rumah tangga daerah tersebut.

Dalam pengeluaran belanja pemerintah daerah, terdapat opsi belanja untuk alokasi belanja pegawai yang termasuk pada belanja operasi dalam sistem pengeluaran belanja pemerintah daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/lembaga, Belanja Pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai daerah, baik yang bertugas di dalam negeri maupun diluar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, terkecuali pekerjaan yang berhubungan dengan pembentukan modal.

Kondisi pegawai yang ada saat ini tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan pemerintah dalam bidang kepegawaian. Pemerintah sebagai lembaga membutuhkan pegawai karena didorong dengan keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan berasaskan “*good governance*” yang mana dengan adanya pegawai sebagai sumber daya utama dalam menjalankan roda pemerintahan dalam mengayomi masyarakat sehingga tercapainya kesejahteraan bagi masyarakat luas.

Berdasarkan hal di atas, instansi yang dikaji dalam penelitian ini adalah Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintahan Bekasi. Adapun masalah utamanya yaitu kinerja pegawai yang belum sesuai harapan. Hal ini tercermin pada rendahnya kesadaran pegawai akan tugas dan tanggungjawabnya sebagai seorang aparatur sipil Negara sehingga menghambat dalam proses pelayanan maupun kinerja pegawai. Berdasarkan pengamatan peneliti bahwa pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) mempunyai tingkat

kedisiplinan yang masih terlihat kurang optimal. Hal tersebut tercermin pada ketaatan dalam mematuhi peraturan jam masuk, pulang, maupun istirahat, peraturan dasar tentang cara berpakaian dan bertingkah laku dalam bekerja, dan juga peraturan-peraturan tentang apa yang boleh dan tidak dilakukan dalam bekerja. Melihat indikator dari kedisiplinan tersebut pengamatan yang dilakukan oleh peneliti juga melihat bahwa masih adanya pegawai yang terlambat ketika apel pagi, ataupun terlambat datang ke kantor pada hari-hari biasa, pegawai yang pulang sebelum waktunya, pegawai yang tidak ada ditempat kerja pada saat jam kerja, dan pegawai yang mengobrol pada saat jam kerja berlangsung, tentunya hal tersebut akan mempengaruhi kinerja pegawai dalam menjalankan tugasnya. Kenyataan tersebut didukung oleh data SKP (Sasaran Kerja Pegawai) pada bulan Desember 2016 sampai Februari 2017 seperti yang digambarkan pada tabel berikut ini:



**Tabel 1.1**  
**Data SKP (Sasaran Kerja Pegawai)**  
**Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD)**  
**Pemerintah Kabupaten Bekasi**  
**Periode: Desember 2016 s/d Februari 2017**

Unsur Yang Dinilai	Nilai Rata-Rata Pegawai		
	Desember 2016	Januari 2017	Februari 2017
Orientasi Pelayanan	82%	80,5%	78,9%
Integritas	83%	80,7%	83%
Komitmen	80%	82%	81%
Displin	81%	80%	82%
Kerjasama	84%	81%	83%
Kepemimpinan	81,7%	82%	81%
<b>Nilai Rata-rata Keseluruhan</b>	<b>81,95%</b>	<b>81,03%</b>	<b>81,48%</b>

*Sumber: Sub Bidang Kepegawaian Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi*

Berdasarkan Tabel SKP (Sasaran Kerja Pegawai) tersebut, terlihat bahwa secara garis besar terdapat penurunan persentase sasaran kerja pegawai dari bulan Desember 2016 sampai dengan bulan Februari 2017. Hal ini menunjukkan bahwa selama tiga bulan berturut-turut terjadi beberapa permasalahan mengenai kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi. Hal ini tentu saja merugikan bagi lembaga dan juga masyarakat karena pegawai

merupakan sumber daya manusia utama yang tentunya harus terus meningkatkan kinerjanya agar dapat membantu pemerintah dalam mewujudkan pemerintah yang *good governance*. Selain itu, penulis juga mencoba mengkaitkan kurang maksimalnya kinerja pegawai di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dengan masalah sistem kompensasi yang berlaku di lingkup organisasi ini. Sebagaimana diketahui, secara umum sistem kompensasi yang berlaku selama ini di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dianggap belum mampu menyetuh rasa keadilan dan kesejahteraan pegawai sebagai Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dikarenakan sistem kompensasi yang ditetapkan yaitu menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2004 tentang Klasifikasi Belanja Pegawai meliputi gaji, tunjangan, dan honorarium belum mendasarkan pada tingkat kualitas maupun potensi pada pegawainya sendiri, sehingga seringkali terdapat pegawai yang mengeluh pada beban kerja yang diterima terhadap kompensasi yang diterima.

Menurut PP No 52 Tahun 1992 dan PP No 6 Tahun 1997, penentuan gaji pokok PNS didasarkan pada pangkat/golongan serta lamanya masa kerja PNS. Selanjutnya kenaikan gaji berkala diatur dalam kepres No. 16 Tahun 1994 dan PP No 7 Tahun 1977 pasal 4 yang berbunyi kenaikan gaji berkala PNS diberikan apabila telah memenuhi syarat – syarat, diantaranya: telah mencapai masa kerja golongan yang ditentukan untuk kenaikan gaji berkala, dan penilaian pelaksanaan pekerjaan dengan nilai rata-rata sekurang-kurangnya cukup. Berdasarkan Peraturan – Peraturan Pemerintah tersebut, dapat disimpulkan bahwa secara garis besar penentuan besarnya gaji pokok didasarkan pada golongan / pangkat serta

lamanya masa kerja pegawai. Hal inilah yang dirasa kurang adil bagi sebagian pegawai di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dimana sistem kompensasi yang berlaku menekankan pada lamanya masa kerja pegawai. Bagi pegawai yang memiliki masa kerja lebih lama namun kurang kompetensi akan mendapat gaji yang lebih tinggi dibandingkan pegawai yang memiliki kompetensi lebih baik meskipun dengan masa kerja yang lebih sebentar.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji lebih lanjut mengenai bagaimana pengaruhnya antara alokasi belanja pegawai yang meliputi gaji, tunjangan, dan honorarium terhadap kinerja pegawai dengan mengambil judul **“PENGARUH ALOKASI BELANJA PEGAWAI TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH (BPKD) PEMERINTAH KABUPATEN BEKASI”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Instansi pemerintah sebagai lembaga pemerintahan dituntut untuk selalu meningkatkan kinerjanya dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam menjalankannya terdapat elemen penting yang menentukan baik tidaknya suatu instansi itu yakni elemen sumber daya manusia yaitu pegawai aparatur sipil negara. Maka berdasarkan latar belakang masalah tersebut yaitu:

1. Kurang optimalnya kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bekasi dilihat dari data Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) instansi terkait.

2. Masih terdapat beberapa pegawai yang masih menyepelekan masalah kedisiplinan.
3. Adanya kesenjangan yaitu ketidakadilan kompensasi yang dirasakan pegawai yang meliputi gaji, tunjangan, dan honorarium yang diberikan dengan beban pekerjaan yang diterima oleh pegawai.
4. Komunikasi antara pegawai yang belum berjalan secara optimal karena masih barunya SKPD berdiri.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan hal tersebut, maka uraian permasalahan yang akan diteliti dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh gaji terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintahan Kabupaten Bekasi?
2. Seberapa besar pengaruh tunjangan terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintahan Kabupaten Bekasi?
3. Seberapa besar pengaruh honorarium terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintahan Kabupaten Bekasi?
4. Seberapa Besar pengaruh gaji, tunjangan, dan honorarium terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintahan Kabupaten Bekasi?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh gaji terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh tunjangan terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh honorarium terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh gaji, tunjangan, dan honorarium terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Melalui penelitian ini, manfaat yang dapat diperoleh antara lain:

### **1.5.1 Kegunaan teoritis**

Secara teoritis, penulis berharap penelitian ini dapat menambah khazanah dalam keilmuan, terutama pada ilmu administrasi publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini serta menambah sumber pustaka yang telah ada.

### 1.5.2 Kegunaan Praktis

#### 1) Bagi Pemerintah Kabupaten Bekasi

Selain itu sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kembali kinerjanya agar lebih baik lagi dalam mengelola keuangan daerah.

#### 2) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan informasi yang berguna kepada masyarakat mengenai pengeluaran daerah terutama pada alokasi belanja pegawai sebagai komposisi penting dari sebuah lembaga atau organisasi lalu dikaitkan dengan bentuk kinerja seorang pegawai jika ditunjang dengan gaji, tunjangan, maupun honorarium di lingkup Pemerintah Kabupaten Bekasi.

#### 3) Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dengan diadakannya penelitian ini, penelitian ini bisa dijadikan rujukan untuk penelitian selanjutnya sehingga kajian ilmu yang diteliti bisa lebih kaya dan luas lagi.

#### 4) Bagi Peneliti

Penelitian ini telah menjadi ruang belajar yang syarat nilai positif dan sangat membantu dalam peningkatan kapasitas serta pengalaman peneliti berkaitan dengan kondisi yang ada dalam masyarakat terutama berkaitan langsung dengan bidang keuangan daerah dan juga menjadi bekal bagi bagi peneliti untuk mengaplikasikannya jika di kemudian hari menjadi seorang birokrat maupun dosen mengenai penelitian yang telah dilakukan.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

Administrasi Publik mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat, warga Negara, penduduk, dan rakyat (Inu, 2010: 19). Dalam konteks administrasi publik ini, pemerintah selaku sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara memiliki tujuan untuk mensejahterakan warga negaranya melalui kekuasaannya tersebut. Pelayanan yang diberikan pemerintah semata-mata untuk mengayomi masyarakat di berbagai aspek kehidupan mulai dari ekonomi, budaya, hukum, keamanan, dan aspek lainnya yang berhubungan dengan kehidupan masyarakatnya.

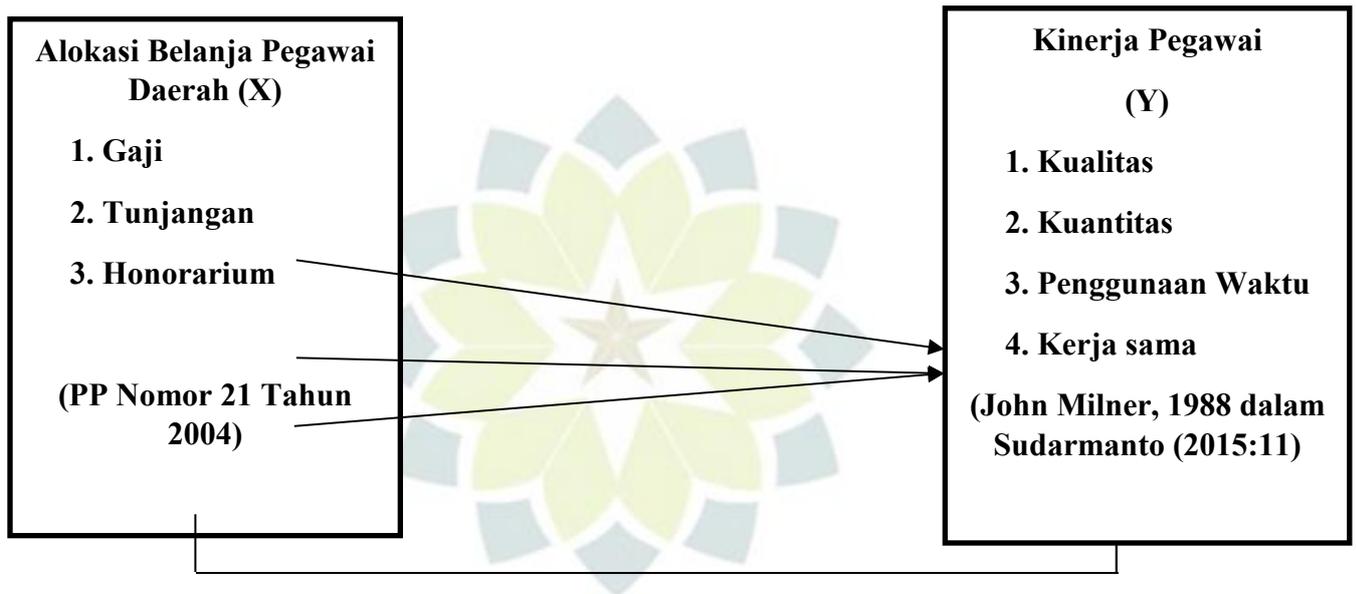
Di Indonesia bentuk pelayanan yang maksimal dan optimal dari pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya yaitu dengan pembagian kewenangan agar dapat menjangkau semua lapisan masyarakat dan berimplikasi pada tata kelola pemerintah yang baik, hal itu tercermin dengan adanya pembagian kewenangan yang dikenal dengan desentralisasi daerah/otonomi daerah. Hal ini dikarenakan karena luasnya wilayah Indonesia dari Sabang sampai Marauke, tidak mungkin pemerintah mempusatkan pemerintahannya pada satu pemerintahan saja, oleh karena itu diberlakukannya sebuah otonomi daerah agar dapat menjangkau semua daerah agar dapat memaksimalkan potensi yang daerah miliki.

Menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya UU mengenai Pemerintah Daerah, tujuan otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dalam

meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat, menggalakan prakarsa dan peran aktif masyarakat dan meningkatkan potensi daerah secara optimal. Implikasi dari UU ini akan membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sendiri serta meningkatkan berbagai aspek yang dimilikinya, salah satunya meliputi masalah *financial* dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, daerah mempunyai kebutuhan yang meliputi belanja yang bertujuan memaksimalkan anggaran yang dimiliki untuk melayani masyarakat, salah satu belanja yang dimaksud yaitu belanja pegawai dalam kategori belanja rutin pemerintah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/lembaga, Belanja Pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai daerah, baik yang bertugas di dalam negeri maupun diluar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, terkecuali pekerjaan yang berhubungan dengan pembentukan modal. Faktor kinerja seorang pegawai dapat mempengaruhi baik tidaknya sebuah lembaga maupun organisasi, maka diperlukan adanya sebuah rangsangan berupa kompensasi berupa uang maupun jasa yang diberikan pemerintah sebagai pemberi untuk meningkatkan kinerja pegawai yang mana sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 mengenai klasifikasi belanja pegawai yang mana meliputi Gaji, Tunjangan, dan Honorarium. Selanjutnya akan mempengaruhi terhadap kinerja pegawai dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur sipil Negara.

Konsep Pemetaan hubungan variabel terkait dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1: Kerangka Pemikiran Hubungan Variabel Penelitian

### 1.7 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2011:64) Hipotesis adalah hasil jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian yang telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan.

#### 1) Secara Parsial

- a.  $H_0$  : Gaji tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai Badan

Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.

$H_a$  : Gaji berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai Badan  
Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.

- b.  $H_0$  : Tunjangan tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai  
Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten  
Bekasi.

$H_a$  : Tunjangan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai  
Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten  
Bekasi.

- c.  $H_0$  : Honorarium tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja  
Pegawai Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah  
Kabupaten Bekasi.

$H_a$  : Honorarium berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai  
Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten  
Bekasi.

2) Secara Simultan

- a.  $H_0$ : Alokasi Belanja Pegawai tidak berpengaruh secara simultan  
terhadap Kinerja Pegawai Badan Pengelolaan Keuangan Daerah  
(BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.

H<sub>1</sub>: Alokasi Belanja Pegawai berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Pegawai Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Kabupaten Bekasi.

