

TESIS

PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN DAN GAYA KEPEMIMPINAN TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH DENGAN BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MEDIASI DI KABUPATEN INTAN JAYA

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister
disusun dan diajukan oleh :

**JENITA SUMARI
A062171029**



kepada

**PROGRAM MAGISTER AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN DAN GAYA KEPEMIMPINAN TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH DENGAN BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MEDIASI DI KABUPATEN INTAN JAYA

Disusun dan diajukan oleh

JENITA SUMARI
A062171029

Telah dipertahankan dalam sidang ujian tesis
pada tanggal **14 Agustus 2020**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Komisi Penasihat,

Ketua

Anggota

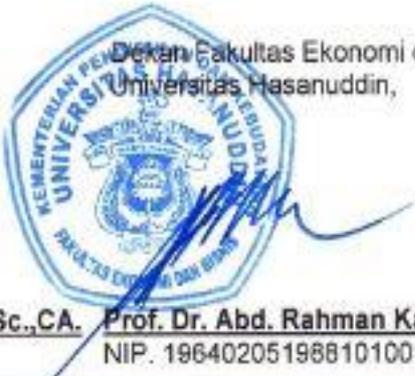

Dr. Asri Usman, SE., Ak., M.Si., CA.
NIP. 196510181994121001


Prof. Dr. Arifuddin, SE., Ak., M.Si., CA.
NIP. 196406091992031001

Ketua Program Studi
Magister Sains Akuntansi

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin,


Dr. R. A. Damayanti, SE., Ak., M.Soc., Sc., CA.
NIP. 196703191992032003


Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si.
NIP. 196402051988101001

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini,

Nama : Jenita Sumari
NIM : A062171029
Jurusan / Program Studi : Magister Akuntansi

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul:

**PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN DAN GAYA
KEPEMIMPINAN TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH DENGAN
BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MEDIASI DI KABUPATEN
INTAN JAYA**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan / ditulis / diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 14 Agustus 2020

Yang membuat pernyataan,


JENITA SUMARI

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan kasih karunia-Nya sehingga Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat pada waktunya. Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi syarat untuk mencapai gelar Magister Akuntansi pada Program Studi Akuntansi, Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Adapun judul penelitian tesis ini adalah: "Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Budaya Organisasi Sebagai Variabel Mediasi Di Kabupaten Intan Jaya.

Di dalam menyelesaikan Tesis ini, penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan dan arahan dari berbagai pihak. Oleh karena itu Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat para pembimbing :

1. Dr. Asri Usman, SE., Ak., M.Si., CA.
2. Prof. Dr. Arifuddin, SE., Ak., M.Si., CA.

Begitu banyak hambatan yang ditemui dalam penulisan tesis ini, Namun Puji Tuhan berkat pertolongan Tuhan Dimana di tengah-tengah kesibukannya masih tetap meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, petunjuk, dan mendorong semangat penulis untuk menyelesaikan penulisan Tesis ini. Perkenankanlah juga, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat dalam penyelesaian studi ini, kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE.,M.Si selaku Dek`an Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar
2. Ibu Prof. Dr. Hj Mahlia Muis, SE.,M.Si selaku wakil Dekan bidang akademik dan inovasi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar
3. Ibu Dr. R.A. Damayanti, SE., Ak., M.Soc., Sc., CA. Ketua Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin Makassar dan beliau adalah dosen dan salah satu penguji yang telah memberikan masukan dan saran pada saat seminar usul proposal
4. Ibu Prof. Dr. Hj. Kartini, SE.,M.Si.,Ak.,CA. Selaku dosen dan penguji penulis yang telah memberikan masukan dan saran pada saat seminar usul proposal
5. Ibu Dr Darmawati, SE.,Ak.,M.Si Selaku dosen dan penguji yang telah memberikan masukan-masukan dan saran pada saat seminar usul proposal
6. Orang Tua tercinta yang mendidik dengan penuh rasa kasih sayang dan senantiasa memberi semangat dan dorongan kepada penulis.
7. Kepada kakak saya Nathan, Sabel, Nenny, Verly, Debby Sumari, adik saya Ucy Suliasti Sumari, mereka yang penulis sayangi, terima kasih atas kesabaran dan pengertiannya serta memberikan dukungan doa dan semangat selama ini kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
8. Kepada Rekan-rekan seperjuangan mahasiswa pascasarjana Maksi B 2017, dan rekan-rekan kerja saya yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat dan tak lupa penulis menyampaikan permintaan maaf yang tulus jika seandainya dalam penulisan ini terdapat kekurangan dan kekeliruan, penulis juga menerima kritik dan saran yang bersifat membangun demi menyempurnakan penulisan tesis ini. Terima kasih.

Makassar, 14 Agustus 2020

Penulis,

JENITA SUMARI

ABSTRAK

JENITA SUMARI. *Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Budaya Organisasi Sebagai Variabel Mediasi di Kabupaten Intan Jaya (Dibimbing oleh: Asri Usman dan Arifuddin).*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap budaya organisasi, dan kinerja pemerintah yang dimediasi oleh budaya organisasi. Populasi penelitian ini adalah pegawai pada Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya yang berjumlah sebanyak 89 orang responden. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi dan kuesioner yang diolah dengan menggunakan program SPSS. Teknik analisis data dengan menggunakan analisis deskriptif, dan analisis regresi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap budaya organisasi. (2) Gaya Kepemimpinan berpengaruh positif terhadap budaya organisasi. (3) Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. (4) Gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. (5) Budaya organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah (6) Budaya organisasi mampu memediasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah. (7) Budaya organisasi mampu memediasi gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitian menemukan peran budaya organisasi sebagai mediasi yang mampu memperkuat hubungan partisipasi penyusunan anggaran, gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Kata kunci : partisipasi penyusunan anggaran, gaya kepemimpinan, budaya organisasi dan kinerja pemerintah daerah

ABSTRACT

JENITA SUMARI. *The Effect of Budget Drafting Participation and Leadership Style on The Regional Government Performance with Organizational Culture as a Variabel of Mediation In Intan Jaya District (Supervised by Asri Usman and Arifuddin).*

The research aimed at investigating and analyzing the effect of the budget drafting participation and leadership style on the organizational culture and government performance mediated by the organizational culture.

The research populations were the employees of the Regional Government Offices at Intan Jaya Regency as many as 89 respondents. Data were collected through the observation, questionnaire which were processed using the SPSS program. The data were analyzed using the descriptive analysis, research instrument testing, classical assumption test, and path analysis interview, documentation, and

The research result indicates that: (1) the budget drafting participation has the positive effect on the organizational culture, (2) the leadership style has the positive influence on the organization culture, (3) the budget drafting participation has the positive effect on the regional government performance, (4) the leadership style has the positive influence on the regional government performance, (5) the organizational culture has the positive effect on the regional government performance, (6) the organizational culture can mediate the influence of the budget drafting participation on the regional government performance, (7) the organizational culture can mediate the leadership style on the regional government performance. The research result also indicates the organizational culture role as the mediation which can strengthen the relationship between the budget drafting participation, leadership style and the regional government performance.

Keywords: budget drafting participation, leadership style, organizational culture and government performance.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Kegunaan Penelitian	10
1.4.1. Kegunaan Teoritis	11
1.4.2. Kegunaan Praktis	11
1.5. Ruang Lingkup Penelitian.....	12
1.6. Definisi dan Istilah	12
1.7. Sistematika Penulisan	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1. Tinjauan Teori dan Konsep.....	15
2.1.1. Teori Perilaku Organisasi	15
2.1.2. <i>Goal Setting Theory</i> (Teori Penetapan Tujuan)	16
2.1.3. Pengertian Anggaran Sektor Publik	18
2.1.4. Fungsi Anggaran Sektor Publik	23
2.1.5. Partisipasi Penyusunan Anggaran	27
2.1.6. Kepemimpinan	32
2.1.7. Budaya Organisasi	47
2.1.8. Kinerja Pemerintah Daerah	55
2.1.9. Dana Otonomi Khusus (Otsus)	62

	2.2. Tinjauan Empiris.....	63
BAB III	KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS	73
	3.1. Kerangka Konseptual	73
	3.2. Hipotesis.....	76
BAB IV	METODE PENELITIAN	83
	4.1. Rancangan Penelitian	83
	4.2. Daerah dan Waktu Penelitian	83
	4.3. Populasi, Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel	83
	4.4. Jenis dan Sumber Data	86
	4.5 Teknik Pengumpulan Data	87
	4.6. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional	88
	4.7. Instrumen Penelitian.....	89
	4.8. Analisis Data	90
BAB V	HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN	93
	5.1 Gambaran Umum Obyek Penelitian	93
	5.2 Hasil Penelitian	96
BAB VI	PEMBAHASAN	127
	6.1. Pengaruh Partisipasi penyusunan anggaran terhadap budaya organisasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Intan Jaya....	127
	6.2. Pengaruh Gaya Kepemimpinan terhadap Budaya Organisasi pada Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya .	128
	6.3. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya	129
	6.4. Pengaruh Gaya Kepemimpinan terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya	130
	6.5. Pengaruh Budaya organisasi terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya	131
	6.6. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya dimediasi oleh budaya organisasi.....	132
	6.7. Pengaruh Gaya Kepemimpinan terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya dimediasi oleh budaya organisasi	133

BAB VII	P E N U T U P	135
	7.1 Kesimpulan	135
	7.2. Implikasi Penelitian	137
	7.3. Keterbatasan Penelitian dan Saran	138
	DAFTAR PUSTAKA.....	140
	DAFTAR LAMPIRAN	147

DAFTAR TABEL

Nomor	Teks	Halaman
1.1	Rangkuman Penelitian dari Penelitian Sebelumnya	6
1.2	Data Realisasi Penggunaan Dana Otsus Tahun 2015-2017 di Kabupaten Intan Jaya	8
4.1	Jumlah Pegawai OPD Kabupaten Intan Jaya yang Terlibat Penyaluran Dana Otsus	84
4.2	Jumlah Sampel Pegawai OPD Kabupaten Intan Jaya yang Terlibat Penyaluran Dana Otsus	85
5.1.	Tingkat Penyebaran Kuesioner	97
5.2.	Umur, Jenis Kelamin, Tingkat pendidikan terakhir, Masa Kerja dan Golongan Pegawai	98
5.3	Hasil Uji Statistik Deskriptif	101
5.4	Hasil Uji Validitas atas Variabel Penelitian	106
5.5	Hasil Pengujian Reliabilitas	108
5.6	Hasil Uji Multikolineritas	111
5.7	Model Summary	113
5.8	Analisis Koefisien Regresi	113
5.9	Model Summary	114
5.10	Coefficient Regresi	114
5.11	Model Summary	115
5.12	Analisis Coefficient	116
5.13	Model Summary	116
5.14	Analisis Coefficient Regresi	117
5.15	Analisis Model Summary	118
5.16	Analisis Coefficients	118
5.17	Model Summary	119
5.18	Analisis Coefficients pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap budaya organisasi	119
5.19	Model Summary	120
5.20	Analisis Coefficient Regresi	121

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Teks	Halaman
3.1.	Kerangka Pikir dalam Penelitian	76
5.1	Histogram	109
5.2	Grafik Normal Probability Plot	110
5.3	Scatterplot	112
5.4	Analisis jalur (<i>Path analysis</i>) dalam Pengujian Mediasi	122

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dewasa ini penyelenggaraan Pemerintah Daerah diarahkan dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem kesatuan negara Kesatuan Republik Indonesia. Upaya dalam menunjang penyelenggaraan pembangunan daerah, sangat ditentukan oleh adanya pemerintahan daerah. Menurut UU. No. 23 tahun 2014 bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi (UU. No. 23 tahun 2014).

Fungsi dan peran Pemerintah dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh adanya kinerja Pemerintah Daerah, menurut Mongeri (2013) bahwa kinerja Pemerintah Daerah adalah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran dan tujuan sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi Pemerintah Daerah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi Pemerintah Daerah. Sehingga keberhasilan suatu Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan tugasnya dapat dilihat dari kinerjanya.

Kinerja pemerintah menurut Bastian (2001:329) merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi organisasi yang

tertuang dalam perumusan strategi organisasi. Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja Pemerintah Daerah yaitu partisipasi penyusunan anggaran, gaya kepemimpinan dan budaya organisasi sebagai variabel mediasi. Alasan memilih budaya organisasi sebagai variabel mediasi dalam penelitian ini, karena adanya perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Hal ini didasari dari penelitian yang dilakukan oleh Kusumastuti dan Novandalina (2014) yang hasil penelitian menemukan bahwa budaya organisasi terbukti sebagai variabel hubungan mediasi partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja organisasi. Sedangkan Handayani dan Arianti (2010) tidak dapat membuktikan bahwa budaya organisasi dapat memediasi pengaruh antara anggaran partisipatif terhadap kinerja.

Kemudian pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah melalui budaya organisasi yaitu dalam penelitian yang dilakukan oleh Sappe *et al* (2019) menemukan bahwa budaya organisasi dapat memediasi pengaruh antara gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Sedangkan Handayani dan Arianti (2010) menemukan bahwa budaya organisasi tidak dapat memediasi pengaruh antara gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan hasil pengamatan dan hasil penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah dan budaya organisasi sebagai variabel mediasi dimana terdapat perbedaan yang dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, sehingga hal ini yang menjadi alasan peneliti untuk memilih budaya organisasi sebagai variabel mediasi guna dapat membuktikan apakah budaya organisasi dapat memediasi pengaruh

partisipasi penyusunan anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Kemudian faktor yang mempengaruhi budaya organisasi dan kinerja Pemerintah Daerah adalah partisipasi penyusunan anggaran. Menurut Aulad *et al* (2018) bahwa pengaruh partisipasi penyusunan anggaran memiliki kontribusi erat terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Hal ini disebabkan karena pemangku kepentingan mempengaruhi proses penyusunan anggaran dan selain itu budaya organisasi memiliki pengaruh signifikan terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat Pemerintah Daerah. Kemudian Anthony dan Govindarajan (1985) dalam Ariadi (2006) yang mengemukakan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan suatu pendekatan yang efektif untuk meningkatkan motivasi manajer, partisipasi yang tinggi cenderung mendorong manajer untuk lebih aktif dalam memahami anggaran.

Penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap budaya organisasi yaitu Handayani dan Arianti (2010), Kusumastuti dan Novandalina (2014), yang hasil penelitian menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh positif dan signifikan pada budaya organisasi. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ariadi (2006) yang tidak menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap budaya organisasi. Hasil penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran yang tidak konsisten, karena ada perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Kemudian partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah, menurut Arifuddin *et al* (2017) bahwa partisipasi anggaran adalah partisipasi individu dalam bentuk perilaku, pekerjaan, dan

kegiatan oleh aparat Pemerintah selama proses persiapan anggaran berlangsung. Dengan keterlibatan langsung dalam proses penganggaran, para pejabat diberikan kesempatan untuk mengaktualisasikan diri mereka yang pada gilirannya mengeksplorasi kemampuan mereka untuk menetapkan tujuan dan sasaran yang tercermin dalam anggaran. Proses ini akan mengarah pada rasa tanggungjawab yang lebih besar untuk mencapai hal-hal yang ditargetkan dalam anggaran yang berarti peningkatan kinerja. Semakin tinggi kekuatan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran, maka akan semakin meningkatkan kinerja aparatur.

Penelitian yang dilakukan oleh Arifuddin *et al* (2017), Triseptya *et al* (2017), Usman dan Paranoan (2013), Pratama (2016), Duvamindra (2015), dan Mongeri (2013), yang menemukan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Hariani dan Veny (2018) dan Libersky (2012) yang penelitiannya tidak dapat menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah, sehingga dalam penelitian ini ditemukan ada perbedaan yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Faktor lain yang mempengaruhi budaya organisasi dan kinerja Pemerintah Daerah yaitu gaya kepemimpinan. Gaya kepemimpinan yaitu berbagai tingkah laku yang diterapkan oleh pemimpin dalam proses menganalisa dan mempengaruhi kinerja. Hal ini didasari dari penelitian yang dilakukan oleh Usman *et al* (2016) menemukan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial, Nurwati *et al* (2012), Guterres (2014), Putri (2012) yang menemukan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap budaya organisasi. Berbeda dengan penelitian

Doloksaribu (2010) yang menemukan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap budaya organisasi. Berdasarkan hasil pengamatan dari beberapa peneliti sebelumnya maka ada perbedaan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya sehingga menarik untuk dilakukan pengujian kembali. Kemudian pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah yaitu Wardiana dan Hermanto (2019), Maradesa dan Budiarmo (2017), yang menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Aisyah *et al* (2014), Larasati (2015) yang tidak membuktikan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Dengan demikian dalam penelitian ini ditemukan adanya perbedaan penelitian.

Kemudian pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja pemerintah daerah yaitu Pandeni dan Sinarwati (2017), Irianto (2013), Wahyuni dan Rosmida (2017) dan Rahayuni (2013) yang menunjukkan bahwa budaya organisasi berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Arifin dan Rohman (2012), dimana penelitiannya tidak dapat membuktikan bahwa budaya organisasi berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Sehingga dalam penelitian ini ditemukan tidak konsisten dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya sehingga menarik untuk dilakukan pengujian kembali yaitu pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan kajian teori dan hasil penelitian sebelumnya maka dapat disajikan rangkuman dari beberapa penelitian sebelumnya yang terdapat perbedaan penelitian dapat disajikan melalui tabel 1.1 yaitu sebagai berikut :

Tabel 1.1
Rangkuman dari Penelitian Sebelumnya

No.	Keterangan	Hasil Penelitian	
		Berpengaruh	Tidak Berpengaruh
1.	Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah melalui budaya organisasi	Kusumastuti dan Novandalina (2014)	Handayani dan Arianti (2010)
2.	Pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah melalui budaya organisasi	Sappe <i>et al</i> (2019)	Handayani dan Arianti (2010)
3.	Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap budaya organisasi	Handayani dan Arianti (2010), Kusumastuti dan Novandalina (2014)	Ariadi (2006)
4.	Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah	Arifin <i>et al</i> (2017), Triseptya <i>et al</i> (2017), Usman dan Paranoan (2013)	
5.	Pengaruh gaya kepemimpinan terhadap budaya organisasi	Asri Usman <i>et al</i> (2016), Nurwati <i>et al</i> (2012), Guterres (2014), Putri (2012)	Doloksaribu (2010)
6.	Pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah	Wardiana dan Hermanto (2019), Maradesa dan Budiarmo (2017)	Aisyah <i>et al</i> (2014), Larasati (2015)
7.	Pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah	Pandeni dan Sinarwati (2017), Irianto (2013), Wahyuni dan Rosmida (2017) dan Rahayuni (2013)	Arifin dan Rohman (2012)

Sumber : Hasil olahan data

Potensi sumber daya alam yang melimpah serta potensi sejarah yang menyertainya, sehingga diperlukan adanya rasa aman dan nyaman bagi siapa saja yang berada serta beraktivitas dan bekerja di Kabupaten Intan Jaya ini. Dengan potensi sumber daya alam yang melimpah maka Pemerintah pusat memberikan dana, dimana dalam penelitian ini difokuskan pada dana otsus. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018 Pemerintah akan menyalurkan Dana Otonomi Khusus Papua mencapai Rp.8,0 trilyun yang

meliputi adalah dana otsus untuk Papua sebesar Rp. 5,6 trilyun dan Papua Barat sebesar Rp.2,4 trilyun. Dari laporan akuntabilitas keuangan daerah khususnya dalam 3 tahun terakhir (tahun 2015 s/d 2017) terlihat bahwa selama 3 tahun terakhir kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Intan Jaya secara WTP, hal ini dapat dilihat dari hasil opini BPKP mengenai laporan keuangan sudah WTP selama tahun 2015-2018.

Dana Otonomi Khusus (otsus) yang merupakan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya setara 2% dari plafon dana alokasi umum (DAU) nasional yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan, kesehatan dan dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khususnya yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan provinsi pada tiap tahun anggaran terutama yang ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur. Kemudian upaya dalam meningkatkan penggunaan dana otsus maka sangat ditentukan oleh adanya partisipasi penyusunan anggaran dana otsus khususnya pada Kabupaten Intan Jaya.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dana otsus melalui Musrembang masih sangat terbatas, dimana di setiap desa pada Kabupaten Intan Jaya, masyarakat kurang dilibatkan. Menurut informasi yang diperoleh dari salah satu staf Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Intan Jaya bahwa masyarakat yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran dana otsus dalam Musrembang di setiap desa adalah 3 – 4 orang tiap desa di Kabupaten Intan Jaya. Rendahnya partisipasi masyarakat yang terlibat dalam proses pembuatan perencanaan dana otsus dalam kegiatan Musrembang maka hal ini yang menjadi permasalahan penelitian ini.

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan dengan melalui kegiatan dalam penyusunan dana otsus guna membiayai sejumlah program dan kegiatan yang ada di Kabupaten Intan Jaya bahwa dengan rendahnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dana otsus yang mengakibatkan kinerja dalam penggunaan dana otsus guna membiayai sejumlah program dan kegiatan yang ada di Kabupaten Intan Jaya yang dikerjakan, maka ada beberapa yang tidak dapat dilakukan pada Kabupaten Intan Jaya sehingga pelaksanaan dananya tidak dapat direalisasikan dan terlihat masih rendah. Alasannya karena jumlah alokasi dana otsus masih tidak tersedia dalam membiayai sejumlah pembangunan daerah. Berikut ini akan disajikan data realisasi penggunaan dana otsus di Kabupaten Intan Jaya melalui tabel berikut ini :

Tabel 1.2
Data Realisasi Penggunaan Dana Otsus berdasarkan Program dan Kegiatan
Pada Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
Tahun 2015-2017

Tahun	Anggaran Dana Otsus (Rp)	Realisasi Dana Otsus (Rp)	Prosentase Penggunaan Dana Otsus (%)
2015	110.491.536.000	97.903.667.610	88,61
2016	110.461.435.991	94.334.066.335	85,40
2017	110.191.536.000	93.053.765.796	84,44
Rata-rata			86,15

Sumber : Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Intan Jaya, 2019

Berdasarkan tabel 1.2 yakni data realisasi penggunaan Dana Otsus di Kabupaten Intan Jaya berdasarkan program dan kegiatan pada Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya tahun 2015-2017 yang menunjukkan bahwa rata-rata prosentase penggunaan dana otsus pertumbuhannya sebesar 86,15% dan hal ini berarti bahwa kinerja Pemerintah dalam menggunakan dana otsus untuk membiayai sejumlah program di Kabupaten Intan Jaya masih rendah. Menurut informasi yang diperoleh bahwa

dalam penyusunan anggaran dana otsus baik dalam Musrembang hingga dalam mendistribusikan dana otsus di setiap program masih kurang sehingga penggunaan dana otsus yang telah dianggarkan belum efektif. Sehingga dengan adanya permasalahan tersebut di atas maka hal inilah yang menjadi alasan peneliti dengan memilih judul penelitian yaitu : **Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Gaya Kepemimpinan terhadap Kinerja Pemerintah Daerah dengan Budaya Organisasi sebagai Variabel Mediasi di Kabupaten Intan Jaya.**

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap budaya organisasi di Kabupaten Intan Jaya
2. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap budaya organisasi di Kabupaten Intan Jaya
3. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
4. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
5. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
6. Apakah budaya organisasi mampu memediasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya

7. Apakah budaya organisasi mampu memediasi pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya.

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap budaya organisasi di Kabupaten Intan Jaya
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap budaya organisasi di Kabupaten Intan Jaya
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
5. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya
6. Untuk mengetahui dan menganalisis budaya organisasi dalam memediasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya.
7. Untuk mengetahui dan menganalisis budaya organisasi dalam memediasi pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Intan Jaya.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini yaitu :

1. Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi bagi kepustakaan Akademik untuk dapat dijadikan sebagai acuan bagi peneliti lainnya dalam mengangkat tema yang sama dengan penelitian ini.
2. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya penelitian mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan budaya organisasi sebagai variabel mediasi.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi penelitian selanjutnya, baik secara teoritis maupun empiris sesuai dengan variabel-variabel yang diamati.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penyusunan anggaran yang dapat meningkatkan kinerja aparat Pemerintah Daerah didalam instansi-instansi yang berada dilingkungan Pemerintah.
2. Penelitian ini dapat menambah bahan bacaan, wawasan, dan pengetahuan bagi Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin maupun pihak lain yang ingin mendapatkan informasi yang terkait dengan penelitian ini.

3. Hasil penelitian ini untuk memperkuat penelitian sebelumnya yang berkenaan dengan adanya pengaruh yang positif dan signifikan dalam hubungan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam melakukan penelitian agar lebih terarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian yang hanya berkisar pada partisipasi penyusunan anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan budaya sebagai variabel mediasi pada Kantor Pemerintah di Kabupaten Intan Jaya

1.6. Definisi dan Istilah

Batasan-batasan dalam suatu penelitian diperlukan agar ruang lingkup masalah tidak meluas, dimana definisi atau batasan penelitian yang digunakan adalah :

Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran merupakan keterlibatan pegawai dalam setiap penyusunan anggaran yang meliputi pemberian pendapat dan usulan dari bawahan kepada pimpinan pada saat penyusunan anggaran.

Gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang ia lihat.

Budaya organisasi merupakan suatu sistem dari makna organisasi/arti bersama yang dianut dari para anggotanya yang membedakan antara organisasi yang satu dengan organisasi lainnya.

Kinerja sektor publik merupakan suatu konstruk (*construct*) yang bersifat dimensional, pengukurannya juga bervariasi tergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang lebih jelas dan sistematis agar dapat mempermudah bagi pembaca dalam memahami penulisan dalam penelitian ini masing-masing bab secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, ruang lingkup serta sistematika penulisan.

Bab II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan tentang tinjauan pustaka yang berisi teori dan tinjauan empirik.

Bab III KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

Bab ini berkaitan dengan kerangka konseptual dan hipotesis penelitian.

Bab IV METODE PENELITIAN

Bab ini meliputi rancangan penelitian, situs dan waktu penelitian, populasi dan sampel serta teknik pengambilan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan pengukurannya, instrumen penelitian dan teknik analisis data.

Bab V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan gambaran umum obyek penelitian, hasil penelitian yang meliputi : deskripsi karakteristik responden, deskripsi variabel penelitian, uji instrument penelitian, uji asumsi klasik, analisis regresi linear berganda, serta analisis jalur.

Bab VI PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab VII PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Teori dan Konsep

2.1.1. Teori Perilaku Organisasi

Pengertian tentang perilaku organisasi telah di kemukakan oleh beberapa ahli. Pengertian yang diajukan meliputi faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana orang sebagai individu maupun sebagai anggota kelompok berperilaku dalam organisasi serta pengaruhnya terhadap struktur dan sistem organisasi. Sikap dan perilaku orang yang beraneka ragam dalam organisasi ini dipelajari untuk mencari solusi tentang bagaimana manajemen dapat mengelola organisasi secara efektif. Secara konseptual, Robbins and Judge (2013) memberikan pengertian terhadap perilaku organisasi sebagai suatu bidang studi yang menginvestigasi dampak individu, kelompok, maupun struktur pada perilaku dalam organisasi dengan maksud mengaplikasikan pengetahuan tersebut guna memperbaiki efektivitas organisasi.

Perilaku manusia, merupakan topik yang kompleks yang menyangkut karakteristik psikologis pribadi, fisik, dan nilai serta berbagai faktor organisasi dan lingkungan ekstern. Untuk memahami konsep ini, perilaku manusia sebagai akibat dari gabungan antara karakteristik pribadi meliputi baik nilai-nilai pribadi, maupun kemampuan pribadi. Sedangkan lingkungan meliputi baik budaya organisasi tempat seseorang bekerja maupun faktor-faktor luar organisasi. Seperti telah diduga, ada banyak teori mengenai bagaimana dan mengapa seseorang didasarkan pada pandangan kognitif, yang mengatakan bahwa kegiatan-kegiatan mental seperti penalaran, keyakinan, dan harapanlah yang menggerakkan perilaku manusia, dan pandangan pengukuhan (*reinforcement*),

yang berpendapat bahwa lingkungan dalam bentuk imbalan (ganjaran) – pujian, keuangan, sosial yang diberikan oleh faktor-faktor luar yang mempengaruhi perilaku manusia.

Berbagai teori menggunakan landasan pandangan ini bagi rangkuman perilaku organisasi adalah secara langsung berhubungan dengan pengertian, ramalan, dan pengendalian terhadap tingkah laku orang-orang di dalam suatu organisasi, dan bagaimana perilaku orang-orang tersebut mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan organisasi.

2.1.2. Goal Setting Theory (Teori Penetapan Tujuan)

Teori penetapan tujuan atau *goal setting theory* awalnya dikemukakan oleh Edwin Locke pada akhir tahun 1960. Dia menemukan bahwa tujuan spesifik dan sulit menyebabkan kinerja tugas lebih baik dari tujuan yang mudah. *Goal setting theory* didasarkan pada bukti yang berasumsi bahwa sasaran (ide-ide akan masa depan; keadaan yang diinginkan) memainkan peran penting dalam bertindak. Teori penetapan tujuan yaitu model individual yang menginginkan untuk memiliki tujuan, memilih tujuan dan menjadi termotivasi untuk mencapai tujuan-tujuan.

Menurut teori ini salah satu dari karakteristik perilaku yang mempunyai tujuan yang umum diamati ialah bahwa perilaku tersebut terus berlangsung sampai perilaku itu mencapai penyelesaiannya, sekali seseorang mulai sesuatu (seperti suatu pekerjaan, sebuah proyek baru), ia terus mendesak sampai tujuan tercapai. Teori ini juga menyatakan bahwa perilaku individu diatur oleh ide (pemikiran) dan niat seseorang. Sasaran dapat dipandang sebagai tujuan atau tingkat kerja yang ingin dicapai oleh individu. *Goal setting theory* mengisyaratkan bahwa seorang individu berkomitmen pada tujuan (Robbins, 2015). Jika seorang

individu berkomitmen untuk mencapai tujuannya, maka hal ini akan mempengaruhi tindakannya dan mempengaruhi konsekuensi kinerjanya. Dengan menggunakan pendekatan *goal setting theory*, kinerja pegawai yang baik dalam menyelenggarakan pelayanan publik diidentikkan sebagai tujuannya. Sedangkan variabel partisipasi anggaran, sebagai faktor penentu dari kegiatan yang dilakukan oleh perilaku pegawai dalam organisasi tersebut. Dimana semakin tinggi faktor penentu tersebut maka akan semakin tinggi pula kemungkinan pencapaian tujuannya. Smith (1998) serta Russell (1992) menganggap bahwa otonomi pembuatan keputusan yang tinggi akan membantu manajer dalam mengelola lingkungan yang lebih dinamis, efektif dan kurang dapat diprediksi. Otonomi pembuatan keputusan yang tinggi dapat diperoleh melalui partisipasi penganggaran. Partisipasi penganggaran berhubungan dengan luasnya manajer terlibat atau diikutsertakan dan memiliki pengaruh pada penentuan anggaran mereka (Brownell, 1982).

Goal Setting Theory (Teori Penetapan Tujuan) berkaitan dengan gaya kepemimpinan, dimana menurut Lunenburg (2011) manajer yang membuat *goal setting* yang jelas, cenderung akan meningkatkan dan mempertahankan kinerjanya dengan baik. Hal ini selaras dengan pendapat Locke (1990) karyawan yang memiliki *goal setting* akan lebih tekun, bersemangat, lebih tahan dan memiliki ambisi yang lebih tinggi dalam mencapai tujuan kinerja yang lebih baik.

Teori ini juga menyatakan hubungan antara *goal setting theory* dengan kinerja, konsep dasar teori ini adalah seseorang yang memahami tujuan (apa yang diharapkan organisasi kepadanya) akan mempengaruhi perilaku kerjanya. Teori ini juga menyatakan bahwa perilaku individu diatur oleh ide (pemikiran) dan niat seseorang. Sasaran dapat dipandang sebagai tujuan/tingkat

kinerja yang ingin dicapai oleh individu. Jika seorang individu berkomitmen untuk mencapai tujuannya, maka hal ini akan mempengaruhi tindakannya dan mempengaruhi konsekuensi kinerjanya. Dalam teori ini juga dijelaskan bahwa penetapan tujuan yang menantang (sulit) dan dapat diukur hasilnya akan dapat meningkatkan prestasi kerja (kinerja), yang diikuti dengan memiliki kemampuan dan keterampilan kerja. Penetapan tujuan (*goal setting*) merupakan manajemen penetapan sasaran atau tujuan untuk keberhasilan mencapai *performance* atau kinerja (Sekaran, 2002). Teori penetapan tujuan menekankan pada pentingnya hubungan antara tujuan yang ditetapkan dan kinerja yang dihasilkan.

Berdasarkan pendekatan *goal-setting theory* keberhasilan kinerja penyusun laporan akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah merupakan tujuan yang ingin dicapai, sedangkan budaya organisasi sebagai faktor penentu. Semakin tinggi faktor penentu tersebut maka akan semakin tinggi pula kemungkinan dalam pencapaian tujuannya. (Gomez-Minambres *et al* 2012), mengatakan temuan penting dalam *goal setting* adalah performansi lebih tinggi pada individu yang memiliki tujuan sulit dan spesifik dari pada tujuan yang samar-samar, tidak memiliki tujuan dan memiliki tujuan yang mudah. Tujuan yang sulit dan dapat diterima mengakibatkan performansi lebih tinggi daripada tujuan yang mudah (Mooney *et al*, 2000).

2.1.3. Pengertian Anggaran Sektor Publik

Pada organisasi sektor publik dan sektor swasta, ada sedikit perbedaan dalam konsep penganggaran. Anggaran pada organisasi sektor publik diinformasikan kepada publik untuk didiskusikan, dikritisi dan diberi masukan-masukan oleh publik sebelum anggaran tersebut disahkan oleh perwakilan

publik, sedangkan pada sektor swasta anggaran adalah hal yang sangat rahasia bagi perusahaan dan tidak dipublikasikan untuk masyarakat umum. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran Pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik.

Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai disusun. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah disusun. Tahap penyusunan anggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Dengan kata lain anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan dari sebuah organisasi.

Menurut Hahmudi (2019:133) mengatakan bahwa anggaran dalam Pemerintahan merupakan tulang punggung (*backbone*) penyelenggaraan Pemerintahan. Anggaran memiliki peran penting sebagai alat stabilitas, distribusi alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja

Menurut Mardiasmo (2018:76) bahwa anggaran sektor publik harus mencakup beberapa aspek berikut ini: (1). Aspek perencanaan (2). Aspek pengendalian, dan (3). Aspek akuntabilitas publik.

Penyusunan anggaran pada sektor publik harus diawasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pelaporan. Proses penganggaran akan lebih efektif apabila diawasi oleh lembaga pengawas khusus (*oversight body*) yang memiliki tugas untuk mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran

Anggaran merupakan salah satu instrumen yang berperan penting dalam organisasi sektor publik. Anggaran sektor publik sendiri harus bersifat partisipatif yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan anggaran agar aspirasi dan kebutuhan publik dapat diakomodasi dalam anggaran. Anggaran sektor publik merupakan *blue print* organisasi tentang rencana program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta masa depan yang akan diwujudkan.

Anggaran merupakan instrumen perencanaan dan pengendalian manajemen yang berperan penting dalam organisasi sektor publik. Tidak seperti di sektor bisnis yang menjadikan anggaran sebagai dokumen rahasia perusahaan sehingga tertutup untuk pihak luar, di sektor publik anggaran merupakan dokumen publik yang bisa diakses oleh publik untuk diketahui, diberitahukan, dikritisi dan diperdebatkan.

Pengertian anggaran sektor publik menurut Bastian (2013:69) yaitu “Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter”. Hal ini dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik merupakan rencana finansial yang menyatakan rincian seluruh aspek kegiatan yang akan dilaksanakan oleh organisasi sektor publik yang direpresentasikan dalam bentuk rencana pendapatan dan pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan moneter dan didanai dengan uang publik

Halim dan Kusufi (2014:48) mengatakan bahwa anggaran merupakan dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja

Selanjutnya pengertian anggaran menurut Nordiawan (2013:19) mengatakan bahwa anggaran dapat juga dikatakan sebagai pernyataan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam organisasi sektor publik, terutama Pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan. Berbeda dengan penyusunan anggaran di perusahaan swasta yang muatan politisnya relatif lebih kecil.

Dalam pengertian lain dapat dikatakan bahwa pengertian anggaran menurut Nordiawan (2013:20) adalah sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan :

1. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.
3. Perkiraan sumber-sumber mana saja yang akan menghasilkan pemasukan serta seberapa besar pemasukan tersebut.

Menurut Mardiasmo (2018:75) mengatakan bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahap yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi.

Secara singkat dapat dinyatakan bahwa anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan :

1. Beberapa biaya atas rencana-rencana yang telah dibuat (pengeluaran/ belanja)

2. Berapa banyak dan bagaimana cara memperoleh uang untuk menandai rencana tersebut (pendapatan)

Dari uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa anggaran sektor publik adalah perencanaan finansial tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi di masa mendatang dengan melihat data yang diperoleh dari masa lalu sebagai acuan penetapan anggaran. Setelah mengetahui definisi dari anggaran sektor publik, selanjutnya akan dijelaskan tentang fungsi dari anggaran itu sendiri. Anggaran memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Sebagai hasil akhir proses penyusunan rencana kerja (alat perencanaan).
2. Sebagai cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.
3. Sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan (sebagai alat koordinasi dan komunikasi).
4. Sebagai alat pengendalian unit kerja (alat pengendalian).
5. Sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi (alat motivasi).
6. Sebagai instrumen kebijakan publik (sebagai alat untuk menciptakan ruang publik).
7. Sebagai alat kebijakan fiskal.
8. Sebagai alat penilaian kinerja.

Menurut Nafarin (2012:10) anggaran merupakan alat pengawasan di bidang keuangan yang digunakan oleh perusahaan yang berorientasi pada laba maupun non laba. Bagi suatu perusahaan, penyusunan anggaran merupakan alat yang dipakai untuk membantu aktivitas kegiatannya agar lebih terarah, misalnya untuk alat perencanaan, alat pengendalian dan lainnya. Dengan

menggunakan data-data anggaran, maka perkembangan perusahaan akan dapat dipelajari dengan teliti dan berkesinambungan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik adalah suatu rencana kerja yang dijadikan sebagai pedoman atas tindakan yang akan dilaksanakan dan digunakan oleh Pemerintah, baik itu Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang dinyatakan dalam bentuk ukuran finansial, yang memuat informasi mengenai pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, yang diukur dalam satuan moneter untuk satu periode yang merefleksikan arah dan tujuan dari pelayanan masyarakat yang diharapkan.

2.1.4 Fungsi Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu sebagai alat perencanaan, pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi, dan alat menciptakan ruang publik. Menurut Mardiasmo (2018:78) fungsi anggaran adalah :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang harus dilakukan oleh entitas Pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja Pemerintah tersebut.

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk :

- a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
- b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.

- c. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun.
- d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*)

Selain itu anggaran digunakan untuk memberikan informasi dan meyakinkan legislatif bahwa Pemerintah bekerja secara efisien, tanpa ada pemborosan. Pengendalian anggaran publik dilakukan melalui empat cara, yaitu :

- a. Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan
- b. Menghitung selisih anggaran (*favourabel* dan *unfavourabel variances*)
- c. Menemukan penyebab yang dapat dikendalikan (*controllabel*) dan tidak dapat dikendalikan (*uncontrollabel*) atas suatu varians
- d. Merevisi standar biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.

3. Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal (*Fiscal tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk alat menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik dapat diketahui arah kebijakan fiskal Pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi dan estimasi ekonomi.

4. Anggaran Sebagai Alat Politik (*Political tool*)

Anggaran dapat digunakan untuk memutuskan prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis tetapi lebih merupakan alat politik, karenanya pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition holding*,

keahlian negoisasi, pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.

5. Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication tool*)

Setiap unit kerja Pemerintah terlibat dalam penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam Pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja di dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6. Anggaran dijadikan sebagai Alat Penilaian Kinerja (*Performance measurement tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari pihakeksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran adanya pelaksanaan efisiensi anggaran. Anggaran adalah merupakan alat yang efektif digunakan untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7. Anggaran Sebagai Alat Motivasi (*Motivation tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

8. Anggaran Sebagai Alat untuk Menciptakan Ruang Publik (*Public Sphere*)

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat dan PR/MPR, masyarakat, LSM, perguruan tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran publik untuk kepentingan mereka. Kelompok lain dari kemasyarakatan yang kurang terorganisasi akan menyampaikan aspirasinya melalui proses politik yang ada.

Bagi organisasi sektor publik seperti Pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya. Halim dan Kusufi (2016:48) mengidentifikasi bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

(1). Anggaran sebagai alat perencanaan (2). Anggaran sebagai alat pengendalian (3). Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (4). Anggaran sebagai alat politik (5). Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (6). Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (7). Anggaran sebagai alat motivasi (8). Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik

Anggaran adalah merupakan bagian penting dari perencanaan yang berkelanjutan bagi sebuah organisasi dalam rangka mencapai tujuan jangka panjangnya. Dimana suatu organisasi ini menggunakan anggaran untuk mengkomunikasikan informasi, mengkoordinasikan kerja dan penggunaan sumber daya, memotivasi karyawan, mengevaluasi kinerja, mengatur dan mencatat kas, dan sebagai alat pengendalian yaitu dapat dijadikan sebagai pembanding untuk menganalisa kinerja. Fungsi anggaran menurut Dharmanegara (2010:4) adalah :

1. Anggaran merupakan hasil akhir dari proses perencanaan perusahaan.

Sebagai hasil negosiasi antar anggota organisasi yang dominan, anggaran

mencerminkan konsensus organisasional mengenai tujuan operasi untuk masa depan.

2. Anggaran adalah merupakan cetak biru perusahaan untuk bertindak, yang mencerminkan prioritas manajemen dalam alokasi sumber daya organisasi.
3. Anggaran bertindak sebagai suatu alat komunikasi internal yang menghubungkan beragam departemen atau divisi organisasi antara yang satu dengan yang lainnya dan dengan manajemen puncak.
4. Dengan menetapkan tujuan dalam kriteria kinerja yang dapat diukur, anggaran berfungsi sebagai standar terhadap mana hasil operasi aktual dapat dibandingkan.
5. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang memungkinkan manajemen untuk menemukan bidang-bidang yang menjadi kekuatan atau kelemahan perusahaan.
6. Anggaran mencoba untuk mempengaruhi dan memotivasi manajer maupun karyawan untuk terus bertindak dengan cara yang konsisten dengan operasi yang efektif dan efisien serta selaras dengan tujuan organisasi.

2.1.5 Partisipasi Penyusunan Anggaran

2.1.5.1 Pengertian Partisipasi Penyusunan Anggaran

Partisipasi anggaran merupakan salah satu pendekatan *bottom-up* dalam proses penyusunan anggaran, dimana aliran data anggaran dalam suatu system partisipatif berawal dari tingkat tanggungjawab yang lebih rendah kepada tingkat tanggungjawab yang lebih tinggi. Setiap orang yang mempunyai tanggungjawab atas pengendalian biaya atau pendapatan harus menyusun

estimasi anggarannya dan menyerahkannya kepada tingkat manajemen yang paling tinggi.

Menurut Bagus (2010:19) mengenai definisi partisipasi penyusunan anggaran adalah proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya, dengan kata lain pekerja dan manajer tingkat bawah memiliki suara dalam prosesnya.

Pengertian partisipasi menurut Mulyadi (2010:513) mengatakan bahwa “Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran merupakan keterlibatan yang meliputi pemberian pendapat dan usulan dari bawahan kepada pimpinan pada saat penyusunan anggaran “

Agung (2010:19) menjelaskan bahwa : “Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya“.

Garrison (2013:385) mengartikan anggaran partisipatif merupakan anggaran yang disusun dengan kerjasama dan partisipasi penuh dari seluruh manajer pada segala tingkatan.

Menurut Mowen (2013:223) mendefinisikan bahwa partisipasi anggaran adalah pendekatan penganggaran yang memungkinkan para manajer yang akan bertanggungjawab atas kinerja anggaran, untuk berpartisipasi dalam pengembangan anggaran, partisipasi anggaran mengkomunikasikan rasa tanggung jawab kepada para manajer tingkat bawah dan mendorong kreativitas.

Berdasarkan pengertian di atas, penulis menyimpulkan bahwa partisipasi anggaran adalah adanya keikutsertaan para manajer dan bawahan secara komunikatif dalam proses penyusunan anggaran, dimana informasi yang

dibutuhkan para manajer dapat diberikan oleh para bawahan secara aktual sehingga manajer dapat mengambil keputusan yang baik dalam suatu anggaran tanpa mementingkan kepentingan manajer saja tapi juga bawahan dan mencakup perusahaan secara keseluruhan.

Partisipasi penyusunan anggaran adalah seberapa luasnya individu terlibat dan memiliki pengaruh dalam penentuan anggaran (Brownell, 1982). Untuk menilai partisipasi penyusunan anggaran digunakan enam instrument pertanyaan yang diadopsi dari penelitian oleh Milani (1975) dalam Nurcahyani (2010) yang terdiri dari 6 indikator, meliputi: (1). Keterlibatan manajer dalam proses penyusunan anggaran; (2). Alasan atasan dalam merevisi anggaran yang diusulkan; (3). Frekuensi pemberian saran dan pendapat; (4). Pengaruh manajer dalam anggaran akhir; (5). Pentingnya kontribusi yang diberikan; (6). Frekuensi penyampaian pendapat

2.1.5.2 Manfaat Partisipasi Penyusunan Anggaran

Salah satu aspek penting dari penganggaran adalah dimasukkannya pertimbangan perilaku. Bagaimana wujud dan gambaran manusia dalam suatu organisasi bisnis merupakan inti dari proses penganggaran. Anggaran adalah suatu rencana tertulis, karenanya selintas anggaran tidak memiliki unsur manusia dan sedikit otomatis. Hal itu jauh berbeda dari kenyataan, anggaran adalah alat utama yang digunakan manajer untuk menilai bawahannya. Anggaran digunakan sebagai suatu standar untuk mengukur kinerja seseorang (Sadeli dan Siswanto, 2010:136).

Mowen (2013:225) salah satu manfaat dari partisipasi anggaran mengkomunikasikan, mendorong kreativitas serta meningkatkan tanggungjawab

dan tantangan manajer level bawah dan menengah yang mengarah pada tingkat kinerja yang lebih tinggi.

Partisipasi penyusunan anggaran secara khusus memberi manfaat terhadap kinerja manajerial bagi pertanggungjawaban ketika organisasi dihadapkan pada ketidakpastian. Diikutsertakannya manajer dalam proses penyusunan anggaran merupakan bagian terpenting, karena mereka yang paling mengetahui informasi tentang tentang partisipasi penyusunan anggaran (Nafarin, 2012:9).

Partisipasi anggaran merupakan keterlibatan antara manajer atas dengan bawah untuk menentukan proses penggunaan sumber daya pada aktivitas dan operasi perusahaan mereka (Eker, 2007). Brownell (1982) menyebutkan bahwa partisipasi anggaran merupakan proses yang melibatkan individu-individu secara langsung di dalamnya dan mempunyai pengaruh dalam penyusunan tujuan anggaran yang prestasinya dinilai dan kemungkinan dihargai atas dasar pencapaian tujuan anggaran mereka.

2.1.5.3 Keunggulan Partisipasi Penyusunan Anggaran

Garrison (2013:384) menyatakan keunggulan anggaran partisipatif adalah sebagai berikut:

1. Setiap orang pada tingkatan organisasi diakui sebagai anggota tim yang pandangan dan penilaiannya dihargai oleh manajemen puncak.
2. Estimasi anggaran yang dibuat oleh manajer lini depan sering kali lebih akurat dan andal dibandingkan dengan estimasi yang dibuat oleh manajer puncak yang kurang memiliki pengetahuan mendalam mengenai pasar dan operasi sehari-hari.

3. Timbul motivasi yang lebih tinggi bila individu berpartisipasi dalam menentukan tujuan mereka sendiri, dibandingkan bila tujuan tersebut ditetapkan dari atas.
4. Seorang manajer yang tidak dapat memenuhi anggaran yang ditetapkan dari atas selalu dapat berkata bahwa anggaran tersebut tidak realistis dan tidak mungkin untuk dicapai.

Anthony dan Govindarajan (2016:93) menyatakan bahwa penganggaran partisipatif memiliki dua keunggulan, yaitu:

1. Tujuan anggaran akan dapat lebih mudah diterima apabila anggaran tersebut berada dibawah pengawasan manajer.
2. Penganggaran partisipatif menghasilkan pertukaran informasi yang efektif antara pembuatan anggaran dan pelaksanaan anggaran yang dekat dengan produk dan pasar.

2.1.5.4 Kelemahan Partisipasi Penyusunan Anggaran

Mowen (2013:448) ada tiga potensi masalah yang menjadi kelemahan dalam partisipasi anggaran yaitu :

1. Menetapkan standar yang terlalu tinggi atau terlalu rendah.
2. Membuat kelonggaran dalam anggaran (sering disebut sebagai menutup anggaran).
3. Partisipasi semu (*Pseudoparticipation*).

Tujuan yang dianggarkan cenderung menjadi tujuan manajer saat partisipasi anggaran dimungkinkan, membuat kesalahan semacam ini dalam menyiapkan anggaran dapat mengakibatkan penurunan tingkat kerja. Partisipasi yang terlalu ketat dapat memastikan kegagalan dalam pencapaian standar dan membuat manajer frustrasi.

Kelonggaran anggaran (*budgetary slack*) atau menutup anggaran (*Padding the budget*) muncul ketika seorang manajer memperkirakan pendapatan rendah atau meninggikan biaya dengan sengaja. Manajemen puncak harus berhati-hati dalam meninjau anggaran yang diajukan para manajer tingkat bawah dan menyediakan input untuk menurunkan kelonggaran dalam anggaran.

Masalah-masalah tersebut harus menjadi perhatian bagi manajemen perusahaan agar kemungkinan untuk terjadi dapat diminimalisir. Penetapan standar yang terlalu tinggi atau terlalu rendah dapat di atasi dengan mengajak para manajer berpartisipasi dalam menentukan target anggaran yang tinggi tetapi realistis untuk dicapai. Manajer puncak harus memeriksa kembali anggaran yang diusulkan bawahannya secara seksama serta memberikan masukan bila dibutuhkan.

2.1.6 Kepemimpinan

2.1.6.1. Pengertian Kepemimpinan

Pemimpin dan kepemimpinan organisasi di era globalisasi akan menghadapi tuntutan yang semakin kompleks dan penuh ketidakpastian. Kondisi demikian menuntut kapabilitas dan keterampilan pemimpin dalam mengelola perubahan yang ada di lingkungan strategis organisasi yang berdampak pada eksistensi organisasi melalui kepemimpinan yang efektif. Pemimpin era mendatang dituntut untuk memiliki persepsi dan wawasan luas dalam menghadapi kondisi real yang dihadapi oleh organisasi; tingkat kebutuhan untuk memotivasi pegawai yang semakin meningkat; memiliki kemampuan dalam pengendalian emosional; memiliki keterampilan baru dalam menganalisis asumsi-asumsi budaya organisasi, serta mengidentifikasi asumsi fungsional dan disfungsional dalam konteks organisasi bisnis; memiliki kemauan dan

kemampuan untuk melibatkan seluruh pegawai serta menarik partisipasi mereka dalam rangka memberdayakan peran dan fungsinya di dalam organisasi bisnis; serta kemauan dan kemampuan untuk membagi kekuasaan, mendelegasikan kewenangan, serta memberikan control secara lebih efektif dan efisien.

Kepemimpinan atau *leadership* termasuk kelompok ilmu terapan atau *applied sciences* dari ilmu-ilmu sosial, sebab prinsip-prinsip dan rumusan-rumusannya bermanfaat dalam meningkatkan kesejahteraan manusia. Sebagai langkah awal untuk mempelajari dan memahami segala sesuatu yang berkaitan dengan aspek-aspek kepemimpinan dan permasalahannya, perlu dipahami terlebih dahulu makna atau pengertian dari kepemimpinan melalui berbagai macam perspektif.

Kartono (2015:31) mengatakan bahwa kepemimpinan adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan di satu bidang sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.

Busro (2018:217) mengemukakan bahwa kepemimpinan merupakan suatu pengaruh yang berhubungan antara pemimpin dan para pengikutnya yang bermuara pada perubahan dan hasil nyata yang mencerminkan tujuan bersama.

Menurut Sunyoto (2015:30) mengatakan bahwa kepemimpinan adalah suatu proses memengaruhi aktivitas dari individu atau kelompok untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu. Dengan memperhatikan definisi kepemimpinan di atas terlihat bahwa kepemimpinan adalah bagian penting dari manajemen, tetapi bukan semuanya.

Mubarok (2017:145) kepemimpinan adalah kemampuan individu tertentu untuk mempengaruhi, memotivasi, dan membuat orang lain bisa berkontribusi demi efektivitas dan keberhasilan organisasi.

Berdasarkan penjelasan tentang definisi kepemimpinan tersebut dapatlah ditarik beberapa simpulan, yaitu bahwa :

1. Kepemimpinan meliputi penggunaan pengaruh dan bahwa semua hubungan dapat melibatkan pemimpin.
2. Kepemimpinan mencakup pentingnya proses komunikasi. Kejelasan dan keakuratan dari komunikasi mempengaruhi perilaku dan kinerja pengikutnya.
3. Kepemimpinan memfokuskan pada tujuan yang dicapai. Pemimpin yang efektif harus berhubungan dengan tujuan-tujuan individu, kelompok dan organisasi.

Kepemimpinan seperti diketahui bukan hanya sekedar bakat alamiah yang di milikinya. Kepemimpinan saat ini harus melalui beberapa proses yang dapat membuat seseorang dapat dikatakan sebagai suatu pemimpin, dalam sebuah perusahaan atau organisasi kepemimpinan dilihat dari proses mempengaruhi suatu aktifitas keompok dalam rangka perumusan dan pencapaian tujuan. Kepemimpinan juga merupakan kemampuan yang dimiliki dalam mempengaruhi orang-orang untuk bekerja sama mencapai tujuan yang menjadi sasaran. Dalam mencapai sebuah tujuan seperti dijelaskan sebelumnya peran pemimpin sangat menjadi patokan para pengikutnya suatu rencana dapat berjalan dengan lancar juga karena adanya kerja sama antara pimpinan dengan para pengikutnya, sehingga kepemimpinan juga merupakan sebab akibat dan pengaruh sesuatu itu dapat bersama-sama diselesaikan.

Tead dalam Sumardjo dan Priansa (2018:184) menyatakan bahwa tujuh metode kepemimpinan yang telah mempengaruhi tindakan setiap pemimpin yang sukses, yaitu :

1. Memberikan Perintah

Metode yang pertama adalah memberikan perintah. Perintah tersebut timbul dari situasi formal maupun informal, karena itu perintah adalah fakta fungsional pada organisasi, kedinasan atau jawatan Pemerintah dan swasta, berbentuk instruksi, komando, peraturan tata tertib, standar praktik atau perilaku yang harus dipatuhi.

2. Memberikan Celaan dan Pujian

Metode yang kedua adalah memberikan celaan dan pujian. Celaan harus diberikan secara objektif dan tidak bersifat subjektif, juga tidak disertai emosi-emosi yang negatif (benci, dendam, curiga, dan lain-lain). Celaan itu sebaiknya berupa teguran, dan dilakukan secara rahasia, tidak secara terbuka di muka banyak orang.

3. Memupuk Tingkah Laku Pribadi yang Benar

Metode yang ketiga adalah memupuk tingkah laku pribadi yang benar, yaitu pemimpin yang harus bersifat objektif dan jujur. Ia juga harus menjauhkan diri dari rasa pilih kasih atau favoritisme, karena hal ini bisa menurunkan moral anggota masyarakat lainnya, selain itu juga masyarakat akan melihat segala sikap dan tingkah laku pemimpinnya dan kebiasaan yang setiap saat dilakukan hingga hal-hal yang tidak dilakukan sekalipun masyarakat akan selalu mengikutinya.

4. Peka terhadap Berbagai Saran

Metode yang keempat adalah peka terhadap saran-saran. Sifat pemimpin itu harus luwes dan terbuka, dan peka pada saran-saran eksternal yang positif

sifatnya. Dia harus menghargai pendapat-pendapat orang lain, untuk kemudian mengkombinasikannya dengan ide-ide sendiri. Dengan begitu dia bisa membangkitkan inisiatif anggota masyarakat untuk memberikan saran-saran yang baik.

5. Memperkuat Rasa Kesatuan Kelompok

Metode yang kelima adalah memperkuat rasa kesatuan kelompok. Tim kerja merupakan kunci untuk menuju operasi yang sukses, diawali mulai unit terkecil hingga yang terbesar harus menjadi satu kesatuan hingga memiliki satu visi dan misi yang pada akhirnya akan mempermudah pencapaian tujuan yang diinginkan.

6. Mengembangkan Rasa Tanggungjawab di Kalangan Masyarakat

Metode yang keenam adalah mengembangkan rasa tanggung jawab di kalangan masyarakat. Penyampaian kekuasaan yang disertai dengan pertanggungjawaban akan mengembangkan rasa kepercayaan bersama dan rasa hormat di antara yang dipimpin dan yang memimpin.

7. Keputusan yang Bernilai dan Tepat Waktu

Metode yang ketujuh adalah membuat keputusan yang bernilai dan tepat pada waktunya. Seorang pemimpin harus mempunyai kemampuan dalam ramalan yang cepat dari situasi sampai pada keputusan yang bernilai. Seorang pemimpin harus dapat berpikir logis pada keadaan yang sangat gawat dan memutuskan dengan cepat suatu tindakan yang diperlukan untuk mengambil kesempatan yang ada pada waktu itu.

2.1.6.2 Pengertian Gaya Kepemimpinan

Gaya kepemimpinan adalah cara yang digunakan pemimpin dalam memengaruhi para pengikutnya. Gaya kepemimpinan merupakan suatu pola perilaku seorang pemimpin yang khas pada saat memengaruhi anak buah.

Dengan lain, cara pemimpin bertindak dalam memengaruhi anggota kelompok membentuk gaya kepemimpinan.

Gaya kepemimpinan yang selama ini diteorikan lebih mengarah bagaimana para pemimpin mampu memengaruhi para pengikut agar dengan sukarela mau melakukan berbagai tindakan bersama yang diperintahkan oleh pimpinan tanpa merasa bahwa dirinya ditekan dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Mulyadi (2015:150), mengatakan bahwa gaya kepemimpinan adalah suatu cara pemimpin untuk mempengaruhi bawahannya. Secara relatif ada tiga macam gaya kepemimpinan yang berbeda, yaitu otokratis, demokratis atau partisipatif dan *laissez-faire*.

Dalam melaksanakan dan mewujudkan fungsi kepemimpinan, dapat dilihat dengan jelas dan mudah gaya kepemimpinan, yang akan mendasari pengelompokan atau pengklasifikasikan tipe kepemimpinan. Gaya kepemimpinan secara teoretis dapat dibedakan tiga pola dasar gaya kepemimpinan Menurut Busro (2018:226) ketiga pola dasar gaya kepemimpinan tersebut yaitu :

1. Gaya mengutamakan pelaksanaan tugas. Kepemimpinan yang berusaha mengutamakan tugas akan selalu menekankan ketekunan, keseriusan, kerajinan, ketaatan para pengikut untuk melaksanakan seluruh tugas dan fungsi yang sudah digariskan dalam uraian tugas yang terdapat dalam organisasi dan tata kerja (OTK) lembaga. Posisi pemimpin gaya ini berada di belakang para bawahan untuk mendorong mereka, ketika di depan menarik bawahan agar selalu bekerja melaksanakan tugas tanpa ada kekurangan apa pun. Ketika di atas selalu mengawasi pelaksanaan tugas bawahannya. Dan, ketika di bawah selalu memberi semangat kepada seluruh pekerja untuk terus bersemangat melaksanakan tugas yang diberikan.

2. Gaya mengutamakan kerja sama. Pemimpin yang menerapkan gaya ini selalu mengutamakan kerja sama seluruh karyawan dalam melaksanakan tugas. Pemimpin dengan gaya ini mempunyai keyakinan bahwa seluruh tugas akan lebih mudah, lebih cepat, dan lebih hemat apabila dilaksanakan secara bekerja sama. Sebagai suatu sistem, organisasi tidak akan dapat berjalan secara baik, manakala tidak ada kerja sama yang baik di antara para karyawan.
3. Gaya mengutamakan hasil. Kepemimpinan yang berusaha menerapkan gaya ini akan selalu mengutamakan hasil meskipun harus menggunakan sumber daya yang lebih, asalkan kualitas hasil bagus, maka pemimpin tersebut tidak pernah merasa sayang. Pemimpin akan merasa sangat kecewa manakalah kualitas hasil kerja yang dicapai dibawah standar. Ia akan selalu mengawasi proses pembuatan produk hingga finalisasi, sehingga produk yang diperoleh memenuhi harapan sebagaimana telah diuraikan secara detail pada saat perencanaan.

Menurut Martoyo (2015:199) mengatakan bahwa seorang pemimpin dibandingkan pemimpin lainnya tentulah berbeda dalam sifat, kebiasaan, temperamen, watak dan kepribadiannya, sehingga tingkah laku dan gayanya tentunya tidak sama di antara mereka.

Badeni (2017:149) mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan mewakili kombinasi tetap dari filsafat, keterampilan sifat, dan sikap yang ditunjukkan dalam perilaku seseorang. Setiap gaya juga merefleksikan keyakinan seorang manajer baik secara implisit maupun eksplisit tentang kapabilitas bawahan.

Sumardjo dan Priansa (2018:179) bahwa gaya kepemimpinan merupakan perwujudan dari tingkah laku pemimpin menyangkut kompetensi dan kemampuannya dalam memimpin.

Selama bertahun-tahun ketika orang-orang membicarakan gaya kepemimpinan, mereka mengidentifikasi dua kategori gaya yang ekstrim yakni gaya kepemimpinan otokratis dan gaya demokratis. Kepemimpinan otokratis dipandang sebagai gaya yang didasarkan atas kekuatan posisi dan penggunaan otoritas. Sementara itu gaya kepemimpinan demokratis dikaitkan dengan kekuatan personal dan keikutsertaan para pengikut dalam proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan.

Teori *path-goal* menurut House dikutip oleh Thoha (2017:42) memasukkan empat tipe atau gaya utama kepemimpinan yang dijelaskan sebagai berikut

1. Kepemimpinan Direktif

Gaya kepemimpinan tipe ini sama dengan model kepemimpinan otokratis. Dari Lippitt dan White. Bawahan tahu dengan pasti apa yang diharapkan darinya dan pengarahan yang khusus diberikan oleh pemimpin. Dalam model ini tidak ada partisipasi dari bawahan

2) Kepemimpinan Suportif

Gaya kepemimpinan ini pemimpin mempunyai kesediaan untuk menjelaskan sendiri, bersahabat, mudah didekati, dan mempunyai perhatian kemanusiaan yang murni terhadap para bawahannya.

3) Kepemimpinan Partisipatif

Gaya kepemimpinan ini pemimpin berusaha meminta dan menggunakan saran-saran dari para bawahannya. Namun pengambilan keputusan masih tetap berada pada pimpinan.

4) Kepemimpinan yang berorientasi pada prestasi

Gaya kepemimpinan ini pemimpin menetapkan serangkaian tujuan yang menantang bawahannya untuk berpartisipasi. Pemimpin juga memberikan

keyakinan kepada mereka bahwa mereka mampu melaksanakan tugas pekerjaan secara baik.

Menurut teori *path-goal* ini, macam-macam gaya kepemimpinan tersebut dapat terjadi dan dipergunakan oleh pimpinan yang sama dalam situasi yang berbeda. Menurut Thoha (2017:49) mengatakan bahwa gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang ia lihat.

Lebih lanjut dukungan teori dari pembahasan ini adalah sebagaimana yang dikutip dari Hasibuan (2019:171) berpendapat bahwa gaya kepemimpinan dibagi atas :

1. Kepemimpinan *Directive*

Kepemimpinan *directive* adalah suatu gaya kepemimpinan yang digunakan oleh pemimpin dengan secara langsung berbaur dengan bawahan untuk menjelaskan tugas-tugas kelompok yang telah diberikan, memberitahukan kepada para pegawai atau bawahannya tentang apa yang harus dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakan suatu pekerjaan dengan baik, menetapkan hubungan yang jelas tentang garis-garis untuk komando, melakukan instruksi kepada para pegawai, mengatakan kepada para pegawai bagaimana caranya mendapatkan hadiah serta pemimpin memberikan hadiah bagi pegawai yang sukses dan berperan serta dalam perusahaan dan memberikan hukuman kepada pegawai yang lalai dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan hal ini dimaksudkan untuk mengontrol para pegawai agar lebih bersemangat dalam menyelesaikan pekerjaannya.

2. Kepemimpinan *Partisipative*

Kepemimpinan *partisipative* adalah apabila dalam kepemimpinannya dilakukan dengan cara persuasif, menciptakan kerja sama yang serasi, menumbuhkan loyalitas, dan partisipasi para bawahan. Pimpinan memotivasi bawahan agar merasa ikut memiliki perusahaan.

Pimpinan dengan gaya partisipasif akan mendorong kemampuan bawahan mengambil keputusan. Dengan demikian, pimpinan akan selalu membina bawahan untuk menerima tanggung jawab yang lebih besar.

3. Kepemimpinan *Supportive*

Kepemimpinan *supportive* merupakan gaya kepemimpinan dimana pemimpin menunjukkan hal-hal yang dapat menarik minat anggotanya, mempunyai sifat bersahabat, pemimpin memberikan kesempatan kepada para pegawai untuk menyampaikan perasaan dan perhatiannya, pemimpin memperhatikan konflik-konflik yang terjadi pada anggota kelompok pegawai, pemimpin memberi hadiah kepada para pegawai supaya mereka selalu bersemangat kerja, pemimpin menekankan hubungan antar pribadi kepada para pegawai.

Gaya kepemimpinan menurut Sutikno (2014:35) mengatakan gaya kepemimpinan atau perilaku kepemimpinan atau sering disebut tipe kepemimpinan. Tipe kepemimpinan yang luas dikenal dan diakui keberadaannya adalah sebagai berikut :

1. Tipe Otokratik

Tipe kepemimpinan ini menganggap bahwa kepemimpinan adalah hak pribadinya (pemimpin), sehingga ia tidak perlu berkonsultasi dengan orang lain dan tidak boleh ada orang lain yang turut campur. Seorang pemimpin otokratik akan menunjukkan sikap yang menonjolkan kelakuannya,

dan selalu mengabaikan peranan bawahan dalam proses pengambilan keputusan, tidak mau menerima saran dan pandangan bawahannya. Gaya kepemimpinan otokratik, mempunyai ciri-ciri :

- a. Menganggap organisasi yang dipimpinnya sebagai milik pribadi.
- b. Mengidentifikasi tujuan pribadi dengan tujuan organisasi.
- c. Menganggap bawahan sebagai alat semata-mata.
- d. Tidak mau menerima pendapat, saran, dan kritik dari anggotanya.
- e. Terlalu bergantung pada kekuasaan formalnya.
- f. Cara menggerakkan bawahan dengan pendekatan paksaan.
- g. Sering mencari kesalahan atau menghukum.
- h. Kesalahan dirinya sering ditimpakan kepada orang lain.
- i. Selalu menampilkan kekuasaannya dibandingkan kepemimpinannya.
- j. Tidak mau berdiri di belakang dalam memberi dorongan atau berada di bawah karyawan dalam rangka memberi semangat.
- k. Sering membuat keputusan pribadi di luar rencana strategi yang disusun.
- l. Tidak ada kata maaf untuk bawahan.

2. Tipe Kendali Bebas atau Masa Bodo (*Laissez Faire*)

Tipe kepemimpinan ini merupakan kebalikan dari tipe kepemimpinan otokratik. Dalam kepemimpinan tipe ini sang pemimpin biasanya menunjukkan perilaku yang pasif dan seringkali menghindar diri dari tanggung jawab. Seorang pemimpin yang kendali bebas cenderung memilih peran yang pasif dan membiarkan organisasi berjalan menurut temponya sendiri.

3. Tipe Paternalistik

Persepsi seorang pemimpin yang paternalistik tentang peranannya dalam kehidupan organisasi dapat dikatakan diwarnai oleh harapan bawahan

kepadanya. Harapan bawahan berwujud keinginan agar pemimpin mampu berperan sebagai bapak yang bersifat melindungi dan layak dijadikan sebagai tempat bertanya dan untuk memperoleh petunjuk, memberikan perhatian terhadap kepentingan dan kesejahteraan bawahannya. Gaya kepemimpinan paternalistik mempunyai ciri-ciri :

- a. Menganggap bawahan sebagai manusia yang tidak dewasa. Bersifat terlalu melindungi atau overprotective.
- b. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengambil keputusan.
- c. Hampir tidak pernah memberi kesempatan kepada bawahan untuk berinisiatif sendiri.
- d. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kreasi dan fantasinya.
- e. Sering bersikap mahatahu.
- f. Inovasi hanya berasal dari atasan.
- g. Setiap bawahan harus memperhatikan contoh yang diberikan oleh pimpinan.
- h. Selalu khawatir dengan berbagai kesulitan yang diamali oleh bawahan.
- i. Selalu membela bila bawahan melakukan kesalahan.
- j. Bawahan harus berusaha meniru sikap dan tingkah laku pimpinan.
- k. Hal-hal yang baik dari pimpinan harus diturunkan ke generasi berikutnya.
- h. Selalu mempunyai anak buah yang menjadi kesayangannya.
- i. Sangat perhatian terhadap kebutuhan anak buahnya.

4. Tipe Kharismatik

Seorang pemimpin yang kharismatik memiliki karakteristik khusus yaitu daya tariknya yang sangat memikat, sehingga mampu memperoleh

pengikut yang sangat besar dan para pengikutnya tidak selalu dapat menjelaskan secara konkrit mengapa orang tersebut itu dikagumi. Hingga sekarang, para ahli belum berhasil menemukan sebab-sebab mengapa seorang pemimpin memiliki kharisma. Yang diketahui ialah bahwa pemimpin yang demikian mempunyai daya penarik yang amat besar. Gaya kepemimpinan kharismatik, mempunyai ciri-ciri :

- a. Mempunyai daya penarik yang sangat besar, karena itu umumnya mempunyai pengikut yang besar jumlahnya.
- b. Pengikutnya tidak dapat menjelaskan, mengapa mereka tertarik mengikuti dan menaati pemimpin itu.
- c. Dia seolah-olah memiliki kekuatan ghaib atau supranatural power.
- d. Karisma yang dimilikinya tidak bergantung pada umur, kekayaan, kesehatan, ataupun ketampanan si pemimpin.
- e. Keikutsertaan anggota bersifat buta.
- f. Para pengikut lebih bersih emosional dari pada rasional.
- g. Pembelaan pengikut rela hingga titik darah terakhir.
- h. Siap mengorbankan jiwa, raga, dan harta demi untuk pimpinan mereka.
- i. Lebih banyak terjadi pada pemimpin adat, bagaimana, suku, dan pemimpin informal lainnya daripada pemimpin formal.
- j. Kesetiaan pengikut tidak hanya pada dirinya, tetapi juga menurun pada anak cucunya.

5. Tipe Militeristik

Pemimpin tipe militeristik berbeda dengan seorang pemimpin organisasi militer. Pemimpin yang bertipe militeristik ialah pemimpin dalam menggerakkan bawahannya lebih sering mempergunakan sistem perintah, senang bergantung kepada pangkat dan jabatannya, dan senang kepada

formalitas yang berlebih-lebihan. Menuntut disiplin yang tinggi dan kaku dari bawahannya, dan sukar menerima kritikan dari bawahannya. Gaya kepemimpinan militeristik, mempunyai ciri-ciri :

- a. Dalam menggerakkan bawahan sering menggunakan cara perintah.
- b. Dalam menggerakkan bawahan senang bergantung pada pangkat atau jabatannya.
- c. Senang kepada formalitas yang berlebihan.
- d. Menuntut disiplin yang tinggi dan kaku pada bawahan.
- e. Sukar menerima kritikan atau saran dari bawahannya.
- f. Menggemari upacara-upacara untuk berbagai keadaan.
- g. Satu komando, tidak boleh ada komando lain kecuali dari pimpinan tertinggi.
- h. Mengedepankan keseragaman.
- i. Memberi hukuman secara spontanitas.
- j. Tidak ada kata lain untuk melaksanakan tugas, kecuali kata "siap".
- k. Selalu minta dihormati dan difasilitasi dalam keadaan apa pun.
- l. Sulit sekali memberi ijin kepada bawahan, kecuali sangat penting.
- m. Turun jabatan, penundaan kenaikan pangkat, dan pemecatan merupakan jalan terakhir yang harus ditempuh dalam memberikan hukuman.
- n. Penghargaan selalu diberikan kepada bawahan yang benar-benar berprestasi.

6. Tipe Pseudo-demokratik

Tipe ini disebut juga kepemimpinan manipulatif atau semi demokratik. Tipe kepemimpinan ini ditandai oleh adanya sikap seorang pemimpin yang berusaha mengemukakan keinginan-keinginannya dan setelah itu membuat

sebuah panitia, dengan berpura-pura untuk berunding tetapi yang sebenarnya tiada lain untuk mengesahkan saran-sarannya.

7. Tipe Demokratik

Tipe demokratik adalah tipe pemimpin yang demokratis, dan bukan kerana dipilihnya sipemimpin secara demokratis. Tipe kepemimpinan dimana pemimpin selalu bersedia menerima dan menghargai saran-saran, pendapat, dan nasehat dari staf dan bawahan, melalui forum musyawarah untuk mencapai kata sepakat. Kepemimpinan demokratik adalah kepemimpinan yang aktif, dinamis, dan terarah. Kegiatan-kegiatan pengendalian dilaksanakan secara tertib dan bertanggung jawab. Pembagian tugas disertai pelimpahan wewenang dan tanggung jawab yang jelas, memungkinkan setiap anggota berpartisipasi secara aktif. Gaya kepemimpinan demokratik mempunyai ciri-ciri :

- a. Dalam menggerakkan bawahan bertitik tolak dari pendapat bahwa manusia itu makhluk yang termulia di dunia.
- b. Selalu berusaha untuk menyinkronkan kepentingan dan tujuan organisasi dengan kepentingan dan tujuan pribadi bawahan.
- c. Senang menerima saran, pendapat, dan kritik dari bawahan.
- d. Mengutamakan kerja sama dalam mencapai tujuan.
- e. Memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada bawahan, dan membimbingnya.
- f. Mengusahakan agar bawahan dapat lebih sukses daripada dirinya.
- g. Selalu mengembangkan kapasitas diri pribadinya sebagai pemimpin.
- h. Berusaha mengambil keputusan secara demokratis.
- i. Tidak memaksakan kehendak kepada bawahan.
- j. Tanggap dengan berbagai keadaan yang dialami oleh organisasi.

- k. Berani berdiri di posisi paling depan ketika terjadi kesalahan.
- l. Setiap keberhasilan bukan miliknya, tetapi merupakan prestasi bawahan.
- m. Lebih banyak menawarkan pilihan daripada pendiktean.
- n. Lebih suka menerima masukan daripada mengutamakan pendapat dirinya.
- o. Lebih banyak bekerja sama daripada berbicara atau memerintah.
- p. Lebih senang berdiri di belakang untuk memberi dorongan dari pada di depan memberi perintah.
- q. Lebih suka berdiri di bawah membakar api semangat kerja karyawan, daripada di atas melakukan pengawasan.
- r. Tidak berlebihan pada saat memerintah.
- s. Selalu menjelaskan tujuan yang akan dicapai sebelum memerintahkan suatu tugas.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada gaya kepemimpinan yang cocok untuk segala situasi, maka penampilan pemimpin yang efektif dari organisasi dan instansi harus menyesuaikan tipe kepemimpinan dengan situasi yang dihadapi.

2.1.7 Budaya Organisasi

2.1.7.1 Pengertian Budaya Organisasi

Budaya berasal dari kata *buddayah* (bahasa Sanskerta) yang artinya budi (hati nurani) dan akal (intelegensi). Suatu bangsa dikatakan berbudaya tinggi dapat dilihat dari tingginya budi dan akal para warganya, dalam bentuk keanekaragaman hasil budayanya (keindahan seni tari, seni patung, seni bangunan, serta kemajuan ilmu dan teknologinya). Budaya merupakan konsep penting dalam memahami masyarakat dan kelompok manusia untuk waktu yang lama.

Budaya organisasi terdiri dari asumsi-asumsi dasar yang mempelajari baik sebagai hasil memecahkan masalah yang timbul dalam proses penyesuaian dengan lingkungannya, maupun sebagai hasil memecahkan masalah yang timbul dari dalam organisasi, antar unit-unit organisasi yang berkaitan dengan integrasi. Budaya timbul sebagai hasil belajar bersama dari para anggota organisasi agar dapat tetap bertahan.

Organisasi adalah suatu entitas sosial yang terkoordinasi secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih dengan batasan yang relatif teridentifikasi, yang berfungsi secara berkelanjutan untuk mencapai seperangkat sasaran bersama. Organisasi adalah sistem peran, aliran aktivitas dan proses (pola hubungan kerja) dan melibatkan beberapa orang sebagai pelaksana tugas, yang dirancang untuk menjalankan tujuan bersama. Robbins dan Judge (2015:29) berpendapat bahwa budaya organisasi merupakan suatu sistem dari makna organisasi/arti bersama yang dianut dari para anggotanya yang membedakan organisasi dari organisasi lainnya.

Uha (2015:3) menyatakan bahwa : “Budaya organisasi didefinisikan sebagai sekelompok orang yang terikat secara formal dalam hubungan atasan dan bawahan yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama pula”. Definisi sederhana di atas memberi petunjuk bahwa organisasi dapat disoroti dari dua sudut pandang, yaitu sebagai wadah berbagai kegiatan dan sebagai proses interaksi antara orang-orang yang berada di dalamnya.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas dalam suatu organisasi masalah budaya organisasi (*Organizational Culture*) merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan lingkungan internal organisasi, karena keragaman budaya yang ada dalam organisasi sama banyaknya dengan jumlah individu yang ada pada organisasi tersebut. Budaya organisasi pada umumnya juga dipengaruhi

oleh internal organisasi. Budaya organisasi dalam disiplin keilmuan masih tergolong baru, meskipun budaya organisasi sebenarnya sudah ada sejak pertengahan abad kedua puluh.

Menurut Arifin (2017:26) mendefinisikan pengertian budaya organisasi (*Organizational Cultur*) dapat diartikan sebagai satu persepsi umum yang diterima oleh seluruh karyawan dalam memandang sesuatu. Ia dinilai sebagai karakteristik-karakteristik yang memberikan nilai-nilai pada organisasi. Melalui budaya organisasi, organisasi memiliki identitas yang membedakannya dengan organisasi lain.

Mengacu pada beberapa pendapat tentang budaya organisasi, maka dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi merupakan filosofi dasar organisasi yang terdiri dari dimensi keyakinan (*belief*), norma (*norm*), nilai (*value*) dan sistem (*system*) yang dipandang sebagai karakteristik inti dan menjadi dasar individu atau kelompok untuk beraktivitas dalam organisasi.

Budaya organisasi adalah merupakan suatu kekuatan sosial yang tidak tampak dan dapat menggerakkan orang-orang dalam suatu organisasi untuk melakukan aktivitas kerja sehingga menurut Robbins dan Judge (2015:335) bahwa indikator dalam mengukur budaya organisasi yakni : inovasi dan pengambilan resiko, memperhatikan detail, orientasi hasil, orientasi orang, orientasi tim, keagresifan dan stabilitas.

Lubis dkk (2018:103) mengatakan bahwa budaya korporat (atau budaya organisasi) pada umumnya merupakan pernyataan filosofis yang dapat difungsikan sebagai tuntutan yang mengikat para karyawan karena dapat diformulasikan secara formal dalam berbagai peraturan dan ketentuan perusahaan. Dengan berlakunya budaya korporat sebagai suatu acuan bagi ketentuan atau peraturan yang berlaku, para pemimpin dan karyawan secara

tidak langsung akan saling terikat dan bersama-sama membentuk sikap dan perilaku sesuai dengan visi dan misi serta strategi perusahaan. Proses pembentukan tersebut pada akhirnya akan menghasilkan pemimpin dan karyawan professional yang mempunyai integritas yang tinggi.

Riani (2018:7) menyatakan bahwa budaya organisasi adalah pokok penyelesaian masalah-masalah eksternal dan internal yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten oleh suatu kelompok yang kemudian mewariskan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang tepat untuk memahami, memikirkan dan merasakan terhadap masalah-masalah terkait seperti di atas.

Budaya organisasi erat kaitannya dengan lingkungan kerja dan tingkah laku individu, lebih jelasnya lagi mengenai bagaimana perbedaan pandangan anggota terhadap organisasi berpengaruh pada sikap dan perilaku mereka dalam menjalankan pekerjaan.

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat disimpulkan satu definisi sederhana dari kata budaya organisasi yaitu pikiran, adat istiadat, yang telah berkembang dan menjadi kebiasaan di dalam suatu kelompok kerjasama (organisasi) atau dengan kata lain bahwa budaya organisasi adalah seperangkat asumsi atau sistem keyakinan, nilai-nilai dan norma yang dikembangkan dalam organisasi yang dijadikan pedoman tingkah laku bagi anggota-anggotanya untuk mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal.

2.1.7.2 Karakteristik Budaya Organisasi

Budaya organisasi menyatakan suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota organisasi. Oleh karena itu, organisasi akan mengharapkan bahwa individu-individu dengan latar belakang berbeda mampu melaksanakan budaya organisasi tempat mereka bekerja dengan karakteristik budaya yang ada.

Karakteristik budaya organisasi tersebut menurut menurut Robbins dan Judge, terjemahan (2015:721) terdiri dari:

1. Inovasi dan pengambilan risiko

Suatu gagasan baru yang diterapkan untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk, proses, atau jasa. Melalui inovasi ini, dapat diketahui seberapa jauh anggota organisasi didorong untuk menemukan cara-cara baru yang lebih baik, tingkat kreatifitas, dorongan untuk melakukan terobosan-terobosan baru dalam bekerja dan dorongan untuk mengembangkan kemampuan.

2. Perhatian pada detail

Seberapa besar karyawan diberikan wewenang untuk menjalankan tugasnya, kepercayaan untuk bertanggungjawab, dan ketepatan memilih cara penyelesaian pekerjaan sesuai dengan tujuannya.

3. Orientasi hasil

Sejauh mana manajemen memusatkan perhatian pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil tersebut. Meliputi keselarasan informasi, keberhasilan kerja karyawan, tingkat keefisienan dan tingkat keefektifitasan.

4. Orientasi orang

Sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi itu melalui pemberdayaan karyawan, ada tidaknya persetujuan karyawan, kesempatan yang diberikan atasan untuk belajar terus menerus, diperbolehkan atau tidak diperbolehkan adanya kritik dan saran, serta sistem penghargaan yang jelas.

5. Orientasi tim

Bagaimana unit-unit di dalam organisasi didorong untuk melakukan kegiatannya dalam suatu koordinasi yang baik. Sejauh mana keterkaitan dan kerja

sama ditekankan dalam melaksanakan tugas dan seberapa dalam interdependensi antar anggota ditanamkan.

6. Keagresifan

Sejauh mana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukanya santai-santai dalam penyelesaian pekerjaan.

7. Stabilitas

Sejauh mana loyalitas karyawan terhadap orang dan sejauh mana kegiatan organisasi menekan dipertahankannya status quo daripada pertumbuhan.

Sedangkan menurut Moeldjono (2019:20) mendefinisikan budaya organisasi dengan 10 karakteristik budaya organisasi yaitu:

1. Inisiatif individu

Seberapa jauh inisiatif seseorang dikehendaki dalam perusahaan. Hal ini meliputi tanggungjawab, kebebasan dan independensi dari masing-masing anggota organisasi diberi wewenang melaksanakan tugasnya.

2. Toleransi terhadap risiko

Menggambarkan seberapa jauh sumberdaya manusia didorong untuk lebih agresif, inovatif dan mau menghadapi risiko di dalam pekerjaannya.

3. Pengarahan

Berkenaan dengan kejelasan sebuah organisasi dalam menentukan objek dan harapan terhadap sumberdaya manusia dalam hal hasil kerjanya. Harapan tersebut dalam bentuk kuantitas, kualitas dan waktu.

4. Integrasi

Seberapa jauh keterkaitan dan kerjasama yang ditekankan dalam melaksanakan tugas dari masing-masing unit di dalam suatu organisasi dengan koordinasi yang baik.

5. Dukungan manajemen

Dalam hal ini seberapa jauh manajer memberikan komunikasi yang jelas, bantuan, dan dukungan terhadap bawahannya dalam melaksanakan tugasnya.

6. Pengawasan

Meliputi peraturan-peraturan dan supervisi langsung yang digunakan untuk melihat secara keseluruhan dari perilaku karyawan.

7. Identitas

Menggambarkan pemahaman anggota organisasi yang loyal terhadap organisasi secara penuh dan seberapa jauh loyalitas karyawan terhadap organisasi

8. Sistem penghargaan

Dalam artian pengalokasian "*reward*" (kenaikan gaji, promosi) berdasarkan kriteria hasil kerja karyawan yang telah ditentukan.

9. Toleransi terhadap konflik

Menggambarkan sejauh mana usaha untuk mendorong karyawan agar bersikap kritis terhadap konflik yang terjadi

10. Pola komunikasi

Terbatas dari hierarki formal dari setiap perusahaan.

Sedangkan karakteristik budaya organisasi menurut Riani (2018:21) dapat dilihat melalui uraian berikut ini :

1. Kepemimpinan

Pengertian kepemimpinan yaitu sebagai proses yang mempengaruhi segala aktivitas kearah pencapaian suatu tujuan organisasi. Kepemimpinan bagi seorang pemimpin diharapkan dapat menjadikan perubahan kearah yang lebih baik.

2. Inovasi

Dalam mengerjakan tugas-tugas, organisasi lebih berorientasi pada pola pendekatan "pakai tradisi yang ada" dan memakai metode-metode yang teruji atau pemberian keleluasaan kepada anggotanya untuk menerapkan cara-cara baru melalui eksperimen.

3. Inisiatif individu

Inisiatif individu adalah meliputi tanggung jawab, kebebasan, dan independensi dari masing-masing anggota organisasi, yaitu kewenangan yang diberikan dalam menjalankan tugas dan seberapa besar kebebasan dalam mengambil keputusan.

4. Toleransi terhadap risiko

Dalam budaya organisasi manusia didorong untuk lebih agresif, inovatif, dan mampu dalam menghadapi risiko di dalam pekerjaannya.

5. Pengarahan

Yaitu kejelasan organisasi dalam menentukan sasaran dan harapan terhadap sumber daya manusia atas hasil kerjanya. Harapan dapat dituangkan dalam bentuk kuantitas, kualitas, dan waktu penyelesaian.

2. Integrasi

Integrasi di sini adalah bagaimana unit-unit di dalam organisasi didorong untuk menjalankan kegiatannya dalam satu koordinasi yang baik, yaitu seberapa jauh keterkaitan dan kerja sama ditekankan dan seberapa dalam rasa saling ketergantungan antar sumber daya manusia ditanamkan.

3. Dukungan manajemen

Dukungan manajemen adalah seberapa baik manajer memberikan komunikasi yang jelas, bantuan, dan dukungan terhadap bawahannya dalam melaksanakan tugas.

4. Pengawasan

Meliputi peraturan-peraturan dan supervisi atau pengawasan langsung yang digunakan oleh manajemen untuk melihat secara keseluruhan perilaku anggota organisasi.

5. Identitas

Identitas adalah pemahaman anggota organisasi yang memihak kepada organisasinya secara penuh.

6. Sistem penghargaan

Sistem penghargaan berbicara tentang alokasi balas jasa (biasanya dikaitkan dengan kenaikan gaji dan promosi) sesuai kinerja karyawan.

7. Toleransi terhadap konflik

Adanya usaha mendorong karyawan untuk kritis terhadap konflik yang terjadi. Jika toleransinya tinggi, maka perdebatan dalam pertemuan adalah wajar.

8. Pola komunikasi

Maksud dari pola komunikasi disini adalah komunikasi yang terbatas pada hirarki formal dari setiap organisasi. Kedua belas karakteristik di atas dapat menjadi ukuran bagi setiap organisasi untuk mencapai sasarannya dan menjadi ukuran bagi pegawai dalam menilai organisasi tempat mereka bekerja.

2.1.8 Kinerja Pemerintah Daerah

2.1.8.1 Pengertian Kinerja Pemerintah Daerah

Suatu Pemerintahan atau demokrasi, hubungan antara Pemerintah dan masyarakat digambarkan sebagai suatu hubungan keagenan (*agency relationship*), dalam hal ini Pemerintah sebagai agen yang diberi kewenangan untuk melaksanakan kewajiban tertentu yang ditentukan oleh masyarakat sebagai principal, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui wakil-

wakilnya Mahmudi, (2019:8). bahwa hubungan antara Pemerintah dengan masyarakat merupakan sebuah hubungan pertanggungjawaban, Pemerintah sebagai agen harus mempertanggung jawabkan aktivitas dan kinerjanya kepada masyarakat yang telah memberikan dana (public fund) kepada Pemerintah.

Kinerja Pemerintah dalam lingkup kajian organisasi adalah secara makro, tujuan, dan cita-cita, dan harapan suatu organisasi yang diusahakan pencapaiannya dan perwujudannya melalui organisasi tersebut. Bahwa sekelompok orang yang memiliki kesetiaan kepentingan juga diusahakan pencapaiannya melalui organisasi, sedangkan pada tingkat individu, berbagai tujuan, keinginan, cita-cita, harapan, dan kebutuhannya hanya bisa tersalurkan, terpenuhi, dan terpuaskan dengan menggunakan jalur organisasional.

Menurut Kirom (2015:3) mengatakan bahwa kinerja merupakan suatu istilah secara umum yang digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas dari suatu organisasi pada suatu periode dengan referensi pada sejumlah standar seperti biaya-biaya masa lalu atau yang diproyeksikan, dengan dasar efisiensi, pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen dan sebagainya.

Dari definisi yang telah dikemukakan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan operasional. Kinerja merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi atau instansi.

Menurut Mardiasmo (2018:152) mengatakan bahwa kinerja sektor publik bersifat multidimensional sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat output yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat *intangibel output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu perlu, perlu dikembangkan ukuran kinerja nonfinansial.

Menurut Bastian (2010:271) mengemukakan bahwa kinerja adalah sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan visi, misi, dan visi organisasi tersebut.

Menurut Mahmudi (2019:6) mengatakan bahwa kinerja sektor publik merupakan suatu konstruk (*construct*) yang bersifat dimensional, pengukurannya juga bervariasi tergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja.

Dari beberapa definisi di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kinerja dinas merupakan suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan, program/kebijakan yang telah direncanakan sebelumnya guna mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu dinas dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu.

2.1.8.2 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa; hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Pengukuran

kinerja digunakan untuk menilai prestasi manajaer dan unit organisasi yang dipimpinnya.

Pengukuran kinerja merupakan bagian penting bagi proses pengendalian manajemen bagi sektor publik. Mahmudi (2019:14) mengidentifikasi tujuan dilakukannya pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik, yaitu:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi

Penilaian kinerja berfungsi sebagai tonggak yang menunjukkan tingkat ketercapaian tujuan dan juga menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah atau menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.

2. Menyediakan sarana pembelajaran bagi pegawai.

Pengukuran kinerja merupakan sarana pembelajaran pegawai tentang bagaimana seharusnya mereka bertindak, dan memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, skill, atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik.

3. Memperbaiki kinerja untuk periode berikutnya.

Pengukuran kinerja dilakukan sebagai sarana pembelajaran untuk perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*. Pengukuran kinerja bertujuan memberikan dasar sistematis bagi manajer untuk memberikan *reward*, misalnya kenaikan gaji dan promosi, atau *punishment* misalnya pemutusan kerja, penundaan promosi, dan teguran.

5. Memotivasi pegawai.

Dengan adanya pengukuran kinerja yang dihubungkan dengan manajemen kompensasi, maka pegawai yang berkinerja tinggi akan memperoleh

reward. *Reward* tersebut memberikan motivasi pegawai untuk berkinerja lebih tinggi.

6. Menciptakan akuntabilitas publik

Pengukuran kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial dicapai, seberapa bagus kinerja finansial organisasi, dan kinerja lainnya yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas.

Sedangkan manfaat pengukuran kinerja bagi organisasi pemerintahan menurut Mardiasmo (2018:153) adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen;
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja;
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi;
6. Membantu dalam mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi Pemerintah; dan
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

2.1.8.3 Karakteristik Indikator Kinerja

Dalam pengembangan indikator kinerja, harus diperhatikan berbagai aspek agar indikator kinerja yang dihasilkan tidak memberikan gambaran kinerja

yang terdistorsi. Sistem pengukuran kinerja yang efektif dan tidak terdistorsi diperoleh melalui desain indikator kinerja yang baik. Beberapa syarat indikator kinerja yang baik antara lain : (1). Konsistensi; (2). Dapat diperbandingkan; (3). Jelas; (4). Dapat dikontrol; (5). Kontijensi (*Contigency*); (6). Komprehensif; (7). Fokus; (8). Relevan; (9). Realistis.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas maka akan diuraikan satu persatu dapat dilihat melalui uraian dibawah ini :

1. Konsistensi

Indikator kinerja yang dikembangkan harus memenuhi prinsip konsistensi, yaitu indikator tersebut harus konsisten antar waktu dan juga konsisten antarunit. Indikator kinerja tidak berubah karena waktu yang berbeda atau untuk unit yang berbeda.

2. Dapat diperbandingkan

Indikator kinerja harus memenuhi syarat dapat diperbandingkan. Jika indikator kinerja tidak konsisten, maka kinerja tidak akan dapat diperbandingkan, baik perbandingan antara waktu maupun antar unit. Syarat keterbandingan ini sangat penting karena pengukuran kinerja tidak bersifat mutlak akan tetapi relatif. Terdapat lima standar utama untuk membandingkan kinerja yaitu :

- a. Perbandingan dengan periode-periode sebelumnya
- b. Perbandingan dengan organisasi sejenis
- c. Perkiraan kinerja di masa yang akan datang (*ex ante*)
- d. Kinerja yang telah dicapai (*ex post*)
- e. Perbandingan dengan standar kinerja minimal. Hal ini untuk memenuhi apakah kinerja yang dihasilkan masih di bawah kinerja minimal, sama, atautkah sudah di atas.

3. Jelas

Indikator kinerja harus jelas dan sederhana agar mudah dipahami. Indikator kinerja yang rumit dan tidak jelas akan menyulitkan dalam implementasi. Kejelasan indikator kinerja menyangkut kejelasan ukuran yang digunakan terhadap kinerja yang diukur.

4. Dapat dipahami

Indikator kinerja yang dikembangkan harus dapat digunakan oleh manajemen untuk alat pengendalian. Apabila manajer tidak memiliki kemampuan untuk mengendalikan indikator kinerja yang dibuat, maka manajer tidak akan dapat mengendalikan kinerja yang menjadi tanggungjawabnya.

5. Kontinjensi (*Contingency*)

Kinerja bukan merupakan sesuatu yang independen, tetapi sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan seperti struktur organisasi, gaya manajemen, ketidakpastian dan kompleksitas lingkungan eksternal. Indikator kinerja yang dikembangkan harus dapat mengikuti berbagai perubahan lingkungan yang mungkin terjadi. Jadi, indikator kinerja luwes, fleksibel dan tidak bersifat mutlak dan kaku.

6. Komprehensif

Indikator kinerja harus komprehensif dan dapat merefleksikan semua aspek yang akan diukur, termasuk aspek perilaku. Indikator kinerja hendaknya tidak parsial atau sepotong-potong, karena indikator kinerja yang tidak komprehensif hanya mampu mengukur kinerja secara parsial dan tidak mampu merefleksikan semua aspek yang diukur.

7. Fokus

Indikator kinerja harus berfokus pada sesuatu yang diukur. Untuk menghasilkan indikator kinerja kunci (*Key Performance Indicator*), indikator

kinerja kunci adalah indikator level tinggi yang memberikan gambaran komprehensif mengenai kinerja suatu program, aktivitas, atau organisasi. Tujuan dibuatnya indikator kinerja kunci adalah untuk memberikan informasi kepada pihak eksternal dalam rangka menilai kinerja, yaitu efektivitas dalam mencapai tujuan yang diharapkan serta efisiensi dalam penggunaan sumber daya.

2.1.9 Dana Otonomi Khusus (Otsus)

Direktur Penataan Daerah, Otonomi Khusus, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Yusharto mengatakan penyaluran dana otsus dilakukan agar daerah dapat mengatur diri sendiri. Pemberian kewenangan khusus diharapkan dapat meningkatkan ekonomi masyarakat guna mewujudkan keadilan dalam konsep pengelolaan hasil daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta pemberdayaan sumber daya manusia.

Menurut Yusharto, pembagian alokasi dana antara satu provinsi dan yang lain berbeda-beda. Untuk Papua, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Jumlahnya 70 persen dialokasikan untuk Provinsi Papua dan 30 persen Provinsi Papua Barat.

Dana Otonomi Khusus adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Ruang Lingkup: (a) Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; (b) Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh;

dan (c) dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Faktor-faktor Penentu Dana Otonomi Khusus, antara lain meliputi: (a) untuk Dana Otsus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, serta Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh sangat bergantung pada besaran DAU; dan (b) dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur tergantung pada Kemampuan Keuangan Negara dan hasil kesepakatan antara Pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan usulan provinsi tersebut. Stakeholders Penentu Dana Otonomi Khusus, antara lain Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, DPR, dan Provinsi-provinsi terkait dengan Dana Otonomi Khusus.

2.2. Tinjauan Empiris

Penelitian terdahulu yang terkait dengan pengalaman pernah dilakukan oleh beberapa peneliti lain, peneliti akan menyebutkan beberapa penelitian sebagai acuan untuk mendukung hipotesis. Adapun penelitian sebelumnya dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pandeni dan Sinarwati (2017) meneliti Pengaruh Budaya organisasi, akuntabilitas publik, dan pengendalian intern terhadap kinerja organisasi dengan TQM sebagai variabel moderating pada PDAM Kabupaten Buleleng. Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dengan menggunakan data primer yang diperoleh dari kuesioner. Populasi penelitian ini adalah karyawan PDAM Kabupaten Buleleng. Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Sampel yang diperoleh sebanyak 53 responden. Data dianalisis dengan menggunakan analisis regresi berganda, yang diolah dengan menggunakan bantuan software SPSS versi

16. Hasil penelitian sama dengan yang diperoleh penulis bahwa budaya organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi.
2. Otto Irianto (2013), berjudul Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Gaya Kepemimpinan dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke. Penelitian ini mengambil sampel pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke yakni sebesar 58 orang responden. Teknik pengumpulan data melalui kuesioner dengan menggunakan skala likert, serta metode analisis regresi linear berganda. Hasil temuan sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti bahwa ketiga variabel bebas (partisipasi anggaran, gaya kepemimpinan dan budaya organisasi) berpengaruh terhadap variabel terikat (Kinerja Aparat Pemerintah)
 3. Arifin dan Rohman (2012), Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah: komitmen organisasi, budaya organisasi dan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderasi. Metode pengambilan sampel adalah *purposive sampling* dan diperoleh sampel sebanyak 117 responden dari 32 SKPD Semarang. Hasil penelitian sejalan dengan peneliti bahwa partisipasi anggaran secara signifikan mempengaruhi kinerja aparatur, serta hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja manajerial sedangkan budaya organisasi tidak berpengaruh. Ini berarti terdapat perbedaan dengan penelitian yang peneliti lakukan karena budaya organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja aparatur.
 4. Wahyuni, Endang Sri dan Rosmida (2017), Analisis Pengaruh Budaya Organisasi, *Locus of Control* terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah dan Kepuasan Kerja sebagai Variabel Intervening pada Pemerintah

Kabupaten Bengkalis. Populasi adalah seluruh SKPD Pemerintah Kabupaten Bengkalis dan *purposive sampling* digunakan sebagai metode pengambilan sampel. Penelitian ini menggunakan kuesioner untuk 183 responden. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis jalur menggunakan SPSS versi 17.0. Hasil penelitian membuktikan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah kabupaten sehingga sejalan dengan yang dilakukan oleh peneliti.

5. Rahayuni (2013), Pengaruh Budaya Organisasi, Komitmen Organisasi dan Akuntabilitas Publik terhadap Kinerja Organisasi pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Grobogan. Populasi dalam penelitian ini adalah pegawai yang bekerja di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) di Kabupaten Grobogan. Sampel penelitian diambil berdasarkan sensus dimana sampel penelitian yaitu seluruh karyawan atau pegawai yang bekerja di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) di Kabupaten Grobogan sebanyak 168 orang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja organisasi, komitmen organisasi dan akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja organisasi pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Grobogan. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan hasil yang sama bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja organisasi.
6. Warni (2014), Pengaruh gaya kepemimpinan dan budaya organisasi terhadap kinerja karyawan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung. Hasil penelitian bahwa gaya kepemimpinan dan budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja karyawan pada Sekretariat Daerah Kabupaten

Temanggung. Apabila dikaitkan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti menghasilkan temuan yang sama.

7. Aisyah, Karmizi dan Enni Savitri (2014), Pengaruh GCG, Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi dan Budaya Organisasi terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintahan yang baik, gaya kepemimpinan dan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dan budaya organisasi tidak mempengaruhi kinerja Pemerintah Daerah. Hasil penelitian gaya kepemimpinan sama dengan hasil penelitian yang peneliti lakukan.
8. Wardiana dan Hermanto (2019), Pengaruh Akuntabilitas, Gaya Kepemimpinan, Kompetensi dan Motivasi terhadap Kinerja Organisasi. Gaya kepemimpinan transformasional berpengaruh positif terhadap kinerja dan motivasi kerja manajerial. Selanjutnya kompetensi berpengaruh positif terhadap motivasi kerja. Penelitian ini hanya satu variabel bebas saja yang berpengaruh terhadap kinerja yakni gaya kepemimpinan.
9. Maradesa dan Budiarmo (2017), Analisis Pengaruh Budaya organisasi dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja aparat pengawas intern Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara. Hasilnya adalah Budaya Organisasi dan Gaya Kepemimpinan baik secara simultan atau sebagian mempengaruhi Kinerja APIP. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang peneliti lakukan dimana budaya organisasi dan gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja APIP.
10. Larasati, Reni (2015), Pengaruh Budaya Organisasi, Gaya Kepemimpinan dan Kepuasan Kerja terhadap Kinerja Organisasi Publik pada Pemerintah Daerah kabupaten Bantul. Berdasarkan analisis yang telah dilakukan

diperoleh hasil bahwa budaya organisasi dan kepuasan kerja berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi publik. Sedangkan gaya kepemimpinan tidak berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik.

11. Nurwati (2012), Pengaruh Kepemimpinan terhadap Budaya Organisasi, Komitmen Kerja, Perilaku Kerja dan Kinerja Pegawai pada SKPD Propinsi Sulawesi Tenggara. Kepemimpinan dapat meningkatkan kinerja pegawai, hal ini berarti bahwa kepemimpinan, budaya organisasi, komitmen kerja, perilaku kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai pada SKPD Propinsi Sulawesi Tenggara.
12. Guterres (2014), Pengaruh Kepemimpinan terhadap Budaya Organisasi, Motivasi dan Kinerja pegawai Kantor Kepresidenan Timor Leste. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan berpengaruh positif signifikan terhadap budaya Organisasi, motivasi dan kinerja pegawai. Budaya organisasi berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pegawai. Demikian pula motivasi berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pegawai.
13. Putri (2012), Pengaruh Kepemimpinan Transformasional terhadap Budaya Organisasi pada Perusahaan Pelayaran Armada Kapal PT. Wintermar Offshore Marine, Tbk. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan berpengaruh positif signifikan terhadap budaya organisasi, motivasi dan kinerja pegawai. Budaya organisasi berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pegawai. Demikian pula motivasi berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pegawai. Penelitian hanya ada dua variabel yang sama dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti.
14. Doloksaribu, Enrico, TN. (2010), Pengaruh Gaya Kepemimpinan terhadap Budaya Organisasi PT Pro Car International Finance. Secara parsial, uji regresi menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan memberikan pengaruh

signifikan terhadap budaya organisasi adalah *selling* (menjajakan) dan *participating* (mengikutsertakan). Gaya kepemimpinan *selling* (x) berbanding lurus (memberikan pengaruh positif) dengan budaya organisasi perhatian terhadap rincian (y2), orientasi hasil (y32), dan orientasi tim (y). Sementara gaya kepemimpinan *participating* (x35) berbanding terbalik (memberikan pengaruh negatif) dengan budaya organisasi orientasi hasil (y3) dan stabilitas (y7). Variabel ini ada dua yang sama dengan variabel penelitian hanya bedanya bahwa budaya organisasi sebagai variabel mediasi dan bukan sebagai variabel terikat.

15. Mongeri, Messa (2013), Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Pemerintah Daerah dengan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderating pada SKPD Pemerintah Daerah Kota Padang. Hasil pengujian menunjukkan bahwa: Partisipasi Penyusunan Anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah, Komitmen Organisasi tidak mempengaruhi hubungan Partisipasi Penyusunan Anggaran dengan Kinerja Pemerintah Daerah. Hasil penelitian ini sama dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti bahwa partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah.
16. Handayani dan Arianti (2010), Pengaruh Anggaran Partisipatif melalui Budaya Organisasi, Gaya Manajemen, dan Motivasi Kerja terhadap Kinerja Manajerial dan Kepuasan Kerja. Anggaran partisipatif berpengaruh langsung terhadap budaya organisasi, motivasi dan gaya manajemen namun tidak berpengaruh langsung terhadap kinerja manajerial dan kepuasan kerja, variabel Budaya Organisasi berpengaruh langsung terhadap variabel Motivasi dan Kinerja manajerial, variabel Gaya Manajemen berpengaruh langsung terhadap variabel Motivasi dan Kepuasan kerja dan variabel

Motivasi berpengaruh langsung terhadap kinerja manajerial dan Kepuasan Kerja. Hasil penelitian sejalan dengan yang dilakukan oleh peneliti bahwa budaya organisasi memediasi pengaruh antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

17. Aulad, Afdalul, Nur Hidayati dan Junaidi (2018), Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah : Budaya Organisasi dan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderating pada SKPD Kota Malang. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) Hasil uji signifikan simultan (uji statistik F) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran, budaya organisasi dan komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kota Malang. 2) Hasil uji parameter individu (uji statistik t) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan budaya organisasi mempengaruhi kinerja pejabat Pemerintah Daerah di Kota Malang.
18. Ariadi, Dani (2006), Pengaruh Anggaran Partisipatif melalui Budaya Organisasi, Gaya Manajemen dan Motivasi Kerja sebagai Variabel Intervening terhadap Kinerja Manajerial dan Kepuasan Kerja pada PT. Socfin Indonesia. Anggaran partisipatif secara langsung berpengaruh signifikan namun negatif terhadap kinerja manajerial. Anggaran partisipatif secara langsung berpengaruh signifikan terhadap kinerja melalui budaya organisasi, gaya manajemen dan motivasi kerja. Terdapat pengaruh signifikan antara anggaran partisipatif dan kepuasan kerja bila melalui budaya organisasi, gaya manajemen dan motivasi kerja. Temuan penelitian ini sama dengan yang peneliti lakukan karena partisipasi penyusunan anggaran memediasi budaya organisasi terhadap kinerja manajerial.

19. Kusumastuti, Ratih dan Arini Novandalina (2014), Pengaruh Partisipasi Penyusunan anggaran dan Komitmen Organisasi terhadap Kinerja Organisasi dengan Budaya Organisasi sebagai Variabel Mediasi pada SMA di kota Semarang. Hasil menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi memiliki pengaruh positif signifikan pada budaya organisasi. Partisipasi penyusunan anggaran dan komitmen organisasi memiliki pengaruh positif tidak signifikan pada kinerja organisasi. Budaya organisasi memiliki pengaruh positif signifikan pada kinerja organisasi. Budaya organisasi sebagai variabel mediasi memiliki pengaruh pada hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran, komitmen organisasi dan kinerja organisasi. Penelitian ini sama dengan yang dilakukan oleh peneliti bahwa budaya organisasi memediasi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja organisasi.
20. Usman, Ernawaty dan Selmita Panoan (2013), Anggaran Partisipatif dalam Menunjang Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berhubungan positif terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah. Komitmen Organisasi dan Budaya Organisasi memiliki hubungan positif terhadap anggaran. Temuan ini menunjukkan hasil yang sama dengan yang peneliti lakukan.
21. Pratama, Aryanda (2016), Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Budaya Organisasi Kinerja Aparat Pemerintah Daerah pada Satuan Kerja Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa : 1) partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Pesisir Selatan, dan 2) budaya organisasi tidak berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah di SKPD Kabupaten Pesisir Selatan. Hasil temuan

bahwa partisipasi penyusunan anggaran sama dengan yang peneliti peroleh sedangkan untuk budaya organisasi tidak sejalan dengan penelitian ini.

22. Harany dan Veny (2018), Pengaruh Partisipasi Anggaran, Evaluasi Anggaran, dan Kesulitan Pencapaian Tujuan anggaran terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Daerah pada SKPD Walikota Jakarta Barat. Hasil penelitian bahwa partisipasi anggaran dan kesulitan mencapai tujuan anggaran tidak berpengaruh pada kinerja aparatur Pemerintah Daerah, sedangkan Evaluasi Anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah pada SKPD Walikota Jakarta Barat. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan.
23. Duvamindra, Ginanjar Yudha (2015), Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah dengan budaya organisasi dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating (Studi Empiris pada Pemerintah kota Surakarta). Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparat. Selain itu, dalam penelitian ini juga terdapat faktor-faktor situasional yang dapat berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparat yaitu komitmen organisasi dan budaya organisasi. Penelitian ini menunjukkan hasil yang sama yakni partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat.
24. Libersky, Dimas Profidirin (2012), Pengaruh partisipasi dalam penganggaran dan peran manajerial pengelola keuangan daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah (studi kasus pada DPPKAD kabupaten Sukoharjo). Hasil analisis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa (H1) partisipasi dalam penganggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah, peran manajerial pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja

25. Pemerintah Daerah. Hasil ini tidak konsisten dengan temuan yang dilakukan oleh peneliti.