BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pemerintah daerah adalah suatu lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang sumber kepercayaannya berasal dari masyarakat (Wahyuni dkk, 2014). Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik dituntut memiliki kinerja yang lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat, dengan berupaya memberikan pelayanan yang baik secara transparan. Oleh karena itu, kepercayaan yang telah diberikan masyarakat kepada penyelenggara pemerintah seharusnya diimbangi dengan kinerja yang baik serta pelayanan yang efektif sesuai dengan yang diharapkan masyarakat.

Penyerapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) 2018 di semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Kudus berjalan kurang optimal. Dari total anggaran sebesar Rp. 2,174 triliun untuk kegiatan pembiayaan di OPD, serapannya hanya mencapai Rp. 1,926 triliun atau 89,28 %. APBD 2018 terbagi atas Belanja Tidak Langsung (BTL) sebesar Rp. 1,147 triliun dan pos Belanja Langsung (BL) Rp. 1 triliun. Untuk penyerapan anggaran BTL terealisasi Rp.1,084 triliun (94,53%), sedangkan pos BL terpenuhi Rp. 841,63 miliar (84,12%). Belum optimalnya penyerapan karena perencanaan dari awal kurang siap serta pengawasan *progres* awal kegiatan tidak terpantau dengan baik. Untuk memaksimalkan serapan anggaran, sebelumnya telah dilakukan tim evaluasi penyerapan realisasi anggaran yang melibatkan Asisten I (Bidang Pemerintahan),

Asisten II (Bidang Ekonomi, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat), dan Asisten III (Bidang Administrasi) dengan melakukan langkah-langkah strategis untuk melakukan identifikasi persoalan yang dihadapi OPD serta mencarikan solusinya (www.krjogja.com).

Organisasi perangkat daerah memiliki kelemahan hampir di semua aspek pengelolaan keuangan daerah. Tekanan dari masyarakat yang semakin meningkat agar pemerintah daerah meningkatkan kinerja serta akuntabilitas demi terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik. Pengelolaan keuangan daerah yang kurang baik karena belum optimal serta masih rendahnya perencanaan dan pengawasan terhadap anggaran daerah yang merupakan keuangan negara. Hal tersebut berakibat pada rendahnya daya serap anggaran yang dapat memunculkan masalah pengelolaan keuangan daerah yang buruk, sehingga semakin tidak maksimalnya aparat pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan serta hak bagi masyarakat. Penyerapan anggaran sangat penting untuk kesejahteraan masyarakat, apabila anggaran dapat diserap secara maksimal maka program atau kegiatan yang telah direncanakan dapat terealisasi dengan baik.

Pemerintah daerah diharapkan dapat memiliki kinerja yang baik yaitu dalam pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif dan yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat. Pemahaman tentang anggaran menjadi modal bagi pimpinan/ pejabat struktural yang terlibat langsung untuk menangani anggaran dan keuangan pemerintah daerah dalam menjalankan perencanaan, penyusunan serta pengendalian sehingga tujuan yang ditetapkan dapat dicapai

secara maksimal. Pencapaian kinerja yang baik diperlukan adanya pengawasan intern agar setiap kegiatan organisasi dapat terpantau dengan baik.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, pengelolaan keuangan daerah adalah seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Banyak faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja pemerintah daerah, diantaranya karena proses perencanaan dan penganggaran APBD, pelaksanaan dan penatausahaan APBD, pertanggungjawaban berupa hasil laporan pelaksanaan APBD, serta pengawasan terhadap APBD. Anggaran memiliki dampak terhadap perilaku manusia terutama bagi orang yang terlibat langsung (Nurhalimah dkk, 2013). Anggaran sektor publik sangat penting, maka dalam penyusunan APBD harus didasarkan pada prinsip-prinsip sektor publik. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 Tahun 2007 tentang Pendoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 menyatakan bahwa dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip sebagai berikut: (1) partisipasi masyarakat, (2) transparansi dan akuntabilitas anggaran, (3) disiplin anggaran, (4) keadilan anggaran, (5) efisiensi dan efektivitas anggaran, dan (6) taat asas.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa “kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/ program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas yang terukur”.Kinerja sektor publik sebagian besar dipengaruhi oleh kinerja aparat pemerintah. Kinerja

dalam pemerintahan daerah juga dinilai berdasarkan anggota dalam sektor pemerintah dalam memberikan pelayanan terbaik dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada untuk memberikan kepuasan bagi masyarakat.Keberhasilan kinerja suatu instansi pemerintah tidak terlepas dari kinerja aparatur pemerintahan di instansi tersebut, aparat dituntut mempunyai profesionalisme sesuai dengan tugas dan jabatannya (Cemerlang, 2016). Pemerintah daerah juga dituntut transparan dan akuntabel dalam menjalankan adminsitrasi pemerintahan khusunya yang berhubungan dengan penganggaran. Kinerja aparat pemerintah daerah yang baik tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor yang mempengaruhi kinerja aparat pemerintah daerah diantaranya partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran dan akuntabilitas publik. Kinerja yang baik dapat terwujud apabila pengelolaan keuangan dapat terlaksana dengan baik tanpa mengesampingkan kepentingan masyarakat.

Penyusunan anggaran dilakukan dengan menggunakan pendekatan secara umum guna meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan keefektivan organisasi. Partisipasi penyusunan anggaran merupakan keterlibatan antara semua pihak dalam memberikan pendapat, pertimbangan serta usulan dalam mempersiapkan anggaran dan revisi anggaran (Defitri, 2017). Dengan dilakukannya partisipasi dalam penyusunan anggaran maka aparat pemerintah merasa dirinya terlibat dan harus bertanggung jawab dalam pelaksanaan anggaran. Sehingga aparat pemerintah diharapkan dapat melaksanakan anggaran yang lebih baik dan nantinya dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah. Napipospos

(2015) dalam penelitiannya menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Namun berbeda dengan penelitian Kurnia (2017) yang menjelaskan bahwa partisipasi anggaran tidak berpegaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Kejelasan sasaran anggaran menunjukkan luasnya tujuan anggaran yang telah dinyatakan secara spesifik dan jelas serta dimengerti oleh siapa saja yang bertanggungjawab. Hal ini berarti semakin jelas dan spesifik sasaran anggaran yang ditetapkan, maka akan membuat aparat pemerintah daerah lebih memahami tujuan serta sasaran yang akan dicapai sehingga akan ikut meningkatkan kinerja aparat itu sendiri. Sebaliknya, sasaran anggaran yang tidak jelas menyebabkan pelaksana anggaran bingung, hal ini akan menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai tujuan kinerja yang diharapkan.Penelitian yang dilakukan oleh Ismalia (2015) menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Sedangkan Nurhalimah dkk (2013) berpendapat bahwa tidak adanya pengaruh antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja aparatur pemerintah daerah.

Evaluasi adalah suatu kegiatan atau aktivitas untuk mengukur dan menilai sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan (Ismalia, 2015). Evaluasi perlu dilakukan untuk mengetahui kesalahan maupun kecurangan dari proses pelaksanaan anggaran yang telah dilakukan, gunanya untuk melakukan perubahan untuk kegiatan yang akan dilaksanakan berikutnya. Evaluasi anggaran pada dasarnya digunakan untuk membandingkan antara anggaran yang telah disusun dengan pelaksanaannya sehingga dari perbandingan ini dapat diketahui

penyimpangan-penyimpangannya, hal ini akan berpengaruh terhadap sikap serta kinerja menjadi lebih baik lagi. Cemerlang (2016) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh positif. Berbeda dengan Wardani dan Sudaryati (2015) yang menjelaskan evaluasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Akuntabilitas sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat. Akuntabilitas merupakan pemberian informasi atas segala aktivitas/ kegiatan serta kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Wahyuni dkk, 2014). Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana kegiatan ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Pemerintah daerah melaksanakan semua aktivitas atau kegiatannya harus transparan dan terbuka kepada publik, karena dengan adanya akuntabilitas publik pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kinerjanya. Nadirsyah dkk (2018) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh terhadap kinerj aparat pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang tidak konsisten atau berbeda sehingga perlu untuk dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai kinerja aparat pemerintah daerah. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Defitri (2017), sebagai pembeda penelitian inimenambahkan variabel independen yaitu evaluasi anggaran dan akuntabilitas publik. Alasan penambahan evaluasi anggaran karena evaluasi perlu dilakukan pada setiap kegiatan di pemerintahan untuk mengetahui kesalahan maupun penyimpangan ditahun

sebelumnya agar kinerjanya lebih baik lagi, sedangkan penambahan akuntabilitas publik karena pemerintah sebagai penyedia informasi kepada publik diharapkan mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dengan menyajikan serta melaporkan informasi keuangan secara transparan.Perbedaan lain pada penelitian sebelumnya yaitu objek penelitiaan ini dilakukan pada OPD Kabupaten Kudus.

Berdasarkan uraian diatas, dan dari hasil penelitian terdahulu peneliti tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul **"Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Evaluasi Anggaran Dan Akuntabilitas Publik Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus)".**

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Untuk menghindari kesalahan dalam melakukan pembahasan, maka dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan sebagai berikut :

1. Objek penelitian dilakukan di OPD Kabupaten Kudus.
2. Variabel dependen dalam penelitian ini yaitu kinerja aparat pemerintah daerah. Sedangkan variabel independen yaitu partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran dan akuntabilitas publik.

1.3 Perumusan Masalah

Kinerja aparat pemerintah daerah masih tergolong rendah, hal ini dilihat dari belum optimalnya serapan APBD 2018 di Kabupaten kudus. Rendahnya serapan APBD disebabkan karena perencanaan yang kurang siap serta *progres* kegiatan yang tidak terpantau dengan baik. Hal tersebut memunculkan masalah pengelolaan keuangan daerah yang buruk, sehingga semakin tidak maksimalnya kinerja aparat pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja aparat pemerintah daerah yaitu partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran, dan akuntabilitas publik. Penelitian ini untuk membuktikan apakah partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran, dan akuntabilitas publik berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan untuk menguji partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, evaluasi anggaran, dan akuntabilitas publik memberikan pengaruh positif atau negatif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

1.5 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Bagi Akademisi

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik. Khususnya untuk memahami partisipasi anggaran dalam penyusunan anggaran dalam pemerintah daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah daerah khususnya Kabupaten Kudus dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan penyusunan anggaran sehingga dapat meningkatkan kualitas kinerja aparat pemerintah daerah.

3. Bagi Masyarakat

   Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah informasi dan wawasan kepada masyarakat mengetahui kegiatan serta aktivitas yang dianggarkan oleh pemerintah.