

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pemerintah merupakan sekumpulan manusia yang melakukan suatu bentuk kerjasama dengan memiliki kewenangan atau kekuasaan (*authority*) untuk membuat dan menerapkan peraturan perundang-undangan pada komunitas masyarakat dan di wilayah tertentu (Agustinus Salle, 2018). Peraturan pemerintah yang membahas masalah pemerintahan pada tingkat kabupaten dan kota adalah UU RI No. 32 Tahun 2004. Undang-undang ini merupakan pengganti dari peraturan sebelumnya, yakni UU No. 22 Tahun 1999. Pemerintah Pusat adalah penyelenggara pemerintah NKRI di pusat, yang dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden dan dibantu oleh para menteri. Sebagai lembaga legislatif Pemerintah Pusat adalah DPR dan MPR. Pemerintahan ini berkedudukan di Ibu Kota Negara Indonesia, yang saat ini adalah DKI Jakarta.

Urusan Pemerintahan yang dimiliki pemerintah pusat terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pemerintah pusat berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

Definisi Pemerintahan Daerah didalam Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2 adalah sebagai berikut. “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh

pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan salah satu tahapan sistem perencanaan pembangunan daerah yang dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Penyusunan RKPD ditujukan sebagai upaya mewujudkan perencanaan pembangunan daerah yang sinergis dan terpadu antara perencanaan pembangunan Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan mengacu pada RKPD Provinsi dan RKP Nasional serta mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Rembang Tahun 2019 disusun dalam rangka menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, pelaksanaan, penganggaran dan pengawasan pada program dan kegiatan yang menjadi prioritas pembangunan daerah guna mencapai target capaian kinerja SKPD dan sebagai upaya untuk mengatasi hambatan dan permasalahan pembangunan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah.

Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2019 ini selanjutnya akan digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja (Renja) SKPD dan pedoman untuk menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Tahun 2019 guna menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)

Kabupaten Rembang Tahun 2019. Selain hal tersebut, RKPD juga menjadi acuan bagi seluruh pemangku kepentingan yang ada untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan sekaligus menjadi dasar dalam melaksanakan evaluasi pelaksanaan pembangunan daerah untuk mengetahui pencapaian prioritas dan sasaran pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Untuk keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah tentunya sangat di pengaruhi oleh sikap mental, tekad, semangat, ketaatan, kejujuran dan disiplin dari para pelaku pembangunan dalam melaksanakan RKPD Kabupaten Rembang Tahun 2019, sehingga diharapkan mampu mendukung dan melanjutkan upaya menuju Visi Pembangunan Daerah yaitu “Terwujudnya Masyarakat Rembang Yang Sejahtera, Melalui Peningkatan Perekonomian Dan Sumber Daya Manusia, Yang Dilandasi Semangat Kebersamaan, Pemberdayaan Masyarakat Dan Kewirausahaan”. Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut, maka dibutuhkan kinerja pemerintah yang baik.

Kinerja (Agustinus Salle, 2018) merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Kinerja juga dapat diartikan sebagai keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas yang terukur. Kinerja aparat pemerintah daerah dalam penelitian ini adalah kinerja para individu atau kemampuan pimpinan/individu untuk dapat mencapai prestasi kerja yang dicapai oleh unit kerjanya dalam merealisasikan target yang telah ditetapkan. Penyajian laporan keuangan merupakan salah satu bentuk implementasi akuntabilitas publik

manajemen keuangan (Febrina, 2017). Kinerja yang baik juga dapat dilihat dari pelaksanaan anggaran yang dilakukan dengan tepat waktu.

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) adalah penyusunan anggaran yang didasarkan atas perencanaan kinerja, yang terdiri dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta indikator kinerja yang ingin dicapai oleh suatu entitas anggaran (*budget entity*). Konsep Anggaran Berbasis Kinerja mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, penganggaran daerah di Indonesia disusun dengan pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang terdapat dalam pendekatan tradisional, khususnya kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Anggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2005) Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta

memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Menurut Noerdiawan (2016:79), tahap-tahap penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut: (a) Penetapan Strategi Organisasi (visi dan misi); (b) Pembuatan Tujuan; (c) Penetapan Aktivitas; dan (d) Evaluasi dan Pengambilan Keputusan. Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

Anggaran adalah suatu rencana terinci yang disusun secara sistematis dan dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang. Dalam penyusunan anggaran memerlukan bentuk kerja sama atau partisipasi antar pegawai supaya penyusunan anggaran tersebut dapat berjalan dengan baik. Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Argyris (1964) dalam Swarmilah (2018) menyatakan bahwa partisipasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, partisipasi juga sebagai alat untuk mengintegrasikan kebutuhan individu dan organisasi. Sehingga

partisipasi dapat diartikan sebagai berbagi pengaruh, pendelegasian prosedur, keterlibatan dalam pengambilan keputusan dan suatu pemberdayaan.

Evaluasi anggaran adalah tindakan yang dilakukan untuk menelusuri penyimpangan atas anggaran ke bagian yang bersangkutan dan digunakan sebagai dasar untuk penilaian kinerja pada bagian tersebut. Penyimpangan baru diketahui setelah berakhirnya tahun anggaran yaitu dengan membandingkan anggaran dengan realisasinya sehingga dapat diketahui kinerja yang telah dicapai oleh pelaksanaan anggaran. Penemuan Kenis (1979) dalam penelitian Swarmilah (2018) menyatakan bahwa manajer memberi reaksi yang tidak menguntungkan untuk menggunakan anggaran dalam evaluasi kinerja dalam suatu gaya punitive (meningkatkan ketegangan kerja, menurunkan kinerja anggaran). Kecenderungan hubungan antar variabel menjadi lemah. Dalam penyusunan anggaran perlu diawali dengan penetapan tujuan, target, dan kebijakan. Diperlukan perencanaan yang terpadu, koordinasi yang tepat dan pengawasan yang selektif dari pihak pemerintah untuk dapat merumuskan anggaran yang ekonomis dan efektif. Keseluruhan proses tersebut tidaklah mudah diaplikasikan, dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk menyelesaikan seluruh proses ini sampai akhir, sehingga tak jarang menyebabkan perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan (Swarmilah, 2018).

Anggaran mempunyai tingkatan kesulitan dalam mencapai tujuannya untuk mengukur tinggi rendahnya suatu kinerja. Kenis (1979) dalam penelitian swarmilah (2018) menyatakan bahwa manajer yang memiliki tujuan anggaran yang terlalu ketat secara signifikan memiliki ketegangan kerja tinggi dan motivasi kerja

rendah, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya dibandingkan untuk anggaran memiliki tujuan anggaran tepat atau ketat tetapi dapat dicapai. Hal ini mengidentifikasi bahwa ketat tapi dapat dicapai adalah tingkat kesulitan tujuan anggaran. Tujuan anggaran adalah *range* dari sangat longgar dan mudah dicapai sampai sangat ketat dan tidak dapat dicapai. Tujuan yang mudah dicapai gagal untuk memberikan suatu tantangan untuk partisipan, dan memiliki sedikit pengaruh motivasi. Tujuan yang sangat ketat dan tidak dapat dicapai, mengarahkan pada perasaan gagal, frustrasi, dan tingkat aspirasi yang rendah. Sedangkan menurut Swarmilah (2018), kesulitan tujuan anggaran merupakan tingkatan kesulitan pencapaian tujuan anggaran program dan kegiatan yang dipersepsikan oleh individu dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Dalam menyusun anggaran, tidak akan berjalan dengan baik tanpa tata kelola pemerintah yang baik. Makna dari *governance* pada dasarnya tidak diatur dalam undang-undang (UU). Tetapi dapat dimaknai bahwa *governance* adalah tata pemerintahan, penyelenggaraan negara, atau manajemen (pengelolaan) yang artinya kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* itu sendiri memiliki unsur kata kerja lain yaitu *governing* yang berarti fungsi pemerintah bersama instansi lain (LSM, swasta, dan warga Negara) yang dilaksanakan secara seimbang dan partisipatif. Sedangkan *good governance* adalah tata pemerintahan yang baik atau menjalankan fungsi pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (struktur, fungsi, manusia, aturan, dan lain-lain). Saat ini *good governance* sangat ramai diperbincangkan, karena *good governance* adalah instrumen untuk mengukur ada atau tidaknya pekerjaan

yang mencakup transparansi, profesionalisme, partisipatif, efektif serta efisien dalam bekerja di dalam sebuah organisasi yang dipimpin oleh seorang atasan terhadap pegawai-pegawainya. *Good governance* tidak hanya melatih kepemimpinan seseorang, tetapi juga melatih psikologis seseorang agar pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan tujuan organisasi dan didasari dengan tanggungjawab yang tinggi agar setiap pekerjaan itu berjalan lancar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. *Good governance* juga melatih suatu bentuk tanggung jawab atas pengelolaan keuangan yang telah dilakukan.

Paradigma pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak ditetapkannya otonomi daerah pada tahun 2001. Undang-undang (UU) No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 yang menjadi landasan utama dalam melaksanakan otonomi daerah pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik menyangkut sumber daya manusia, dana, maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan dan pertanggungjawab keuangan daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Pasal 4 No.105 Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Apabila

pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah itu sendiri (Rayindha, 2017).

Permasalahan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Rembang mengakui selama dua tahun terakhir ini cukup dibuat repot atas kondisi penumpukan anggaran di triwulan terakhir, yakni pada tahun 2017 dan 2018. Atas kondisi itulah, muncul sejumlah himbauan tegas dari pejabat Pemkab Rembang. Asisten Ekonomi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat Sekda Rembang meminta agar jajaran pejabat pembuat komitmen (PPKom) segera mengumumkan rencana pengadaan barang ataupun jasa melalui website milik Pemkab atau aplikasi Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP) sebelum tanggal 15 Januari mendatang. Hal tersebut dimaksudkan, agar pada tahun 2019 ini pelaksanaan pengadaan barang ataupun jasa oleh Pemkab Rembang tidak menumpuk di akhir periode anggaran. Bahkan, sempat pernah terjadi di tahun-tahun sebelumnya, pengadaan dilakukan hingga melewati tahun anggaran. Proses pengadaan barang / jasa, selalu terjadi penumpukan di triwulan ke-4. Baik itu pelaksanaan fisik di lapangan maupun pencairan. Oleh karena itu, kami berusaha untuk berbenah. Di tahun ini, seawal mungkin coba kita lakukan yang bisa kita lakukan. Mendeteksi permasalahan-permasalahan untuk dicarikan solusi. Agar 2 tahun kejadian kemarin, tidak terulang di tahun 2019 ini. (Diambil dari Berita Rembang, [nurfmrembang.com](http://nurfmrembang.com)).

Penelitian yang dilakukan oleh Swarmilah Hariani, Veny (2018) dan Dr. Agustinus Salle, SE., M. Ec , Cornelia D. Matani, SE., M. gt (2018) menyatakan

bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh M.Nobel Darmansyah (2015) menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Swarmilah Hariani, Veny (2018) dan M. Nobel Darmansyah (2015) menyatakan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Dr. Agustinus Salle,SE.,M.Ec , Cornelia D. Matani, SE.,M.gt (2018) menyatakan bahwa evaluasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Swarmilah Hariani, Veny (2018) dan Dr. Agustinus Salle,SE.,M.Ec , Cornelia D. Matani, SE.,M.gt (2018) menyatakan bahwa kesulitan pencapaian tujuan anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh M. Nobel Darmansyah (2015) menyatakan bahwa kesulitan pencapaian tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Dalam penelitian yang dilakukan oleh M.Rayindha Prasatya Yang, I Wayan Suartana (2017) dan Yuliana Dwi Jayanti (2015) menyatakan bahwa *good governance* berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Febrina Lastiar Hutapea, Aristanti Widyaningsih (2017) menyatakan bahwa *good governance* tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Dr. Agustinus Salle,SE.,M.Ec ,Cornelia D. Matani, SE.,M.gt (2018), M.Rayindha Prasatya Yang, I Wayan Suartana (2017), dan Diana Nova Lintong, David Paul Elia Saerang, Ventje Ilat (2017) menyatakan

bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Yuliana Dwi Jayanti (2015) menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka dilakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN, EVALUASI ANGGARAN, KESULITAN PENCAPAIAN TUJUAN ANGGARAN, *GOOD GOVERNANCE*, DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH (STUDI EMPIRIS ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN REMBANG)”**.

### **1.2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dalam penyusunan skripsi ini, pembahasan sangatlah penting agar masalah dalam objek yang diteliti dapat dicapai, maka ruang lingkup dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Objek dari penelitian ini adalah organisasi perangkat daerah kabupaten rembang.
2. Penelitian ini dibatasi pada permasalahan yang berkaitan dengan pengaruh partisipasi anggaran, evaluasi anggaran, kesulitan pencapaian tujuan anggaran, *good governance*, dan pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.

### **1.3. Perumusan Masalah**

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?

2. Apakah evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
3. Apakah kesulitan pencapaian tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah *good governance* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
5. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?

#### **1.4. Tujuan penelitian**

1. Untuk menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Untuk menganalisis pengaruh kesulitan pencapaian tujuan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah.
4. Untuk menganalisis pengaruh *good governance* terhadap kinerja pemerintah daerah.
5. Untuk menganalisis pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.

#### **1.5. Kegunaan Penelitian**

Apabila tujuan penelitian ini dapat dipenuhi, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi para akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi buah pikir untuk pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP), khususnya pengembangan sistem pengendalian manajemen pada sektor publik.
2. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan tata kelola pemerintah yang baik, khususnya dalam meningkatkan kinerja aparat Pemerintah Daerah untuk mencapai tujuan anggaran yang diinginkan.

