

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar Belakang**

Pemerintah Daerah merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang merujuk pada otoritas pemerintahan di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara, dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas Provinsi, Kabupaten dan Kota. Provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom di suatu daerah. Pada prinsipnya Undang-Undang tersebut mengubah sistem penyelenggaraan pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pemberdayaan, peran masyarakat dan layanan publik untuk masyarakat.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 90 Tahun 2019 Tentang Klasifikasi, kodifikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah, merupakan ketentuan implementatif penerapan Sistem Informasi Perencanaan Daerah (SIPD). Pelaksanaan pemerintah daerah harus didesentralisasikan sehingga pemanfaatannya dapat mendukung proses penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah, perencanaan anggaran

daerah, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah, akuntansi dan pelaporan keuangan daerah, pengawasan keuangan daerah, dan analisis informasi pemerintahan daerah lainnya. Dengan adanya standarisasi penamaan, pemberian kode, pengelompokan informasi, maka diharapkan tata kelola pemerintah daerah semakin transparan, akuntabel, responsif, serta dapat dipercaya sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Governance*. Tujuan penerbitan Permendagri No 90 tahun 2019 tersebut antara lain untuk menyediakan statistik keuangan pemerintah daerah, melakukan evaluasi perencanaan pembangunan daerah dan pengelolaan keuangan daerah, membantu kepala daerah dalam melakukan evaluasi kinerja dan keuangan daerah, mendukung penyelenggaraan Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD), membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta dapat membantu keterbukaan informasi kepada masyarakat maupun pihak yang berkepentingan.

Kinerja pemerintah didefinisikan sebagai hasil dari kegiatan dan program pemerintah yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur (PP Nomor 8 Tahun 2006). Untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dilakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut EKPPD. EKPPD merupakan penilaian kinerja berdasarkan LPPD (Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintah Daerah), LAKIP (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah), informasi keuangan daerah dan laporan-laporan lainnya yang dibuat oleh pemerintah sebagai pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan (Permendagri Nomor 73 Tahun 2009). Kinerja pemerintah daerah dalam

memajukan pembangunan dalam berbagai bidang menjadi hal yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemerintah untuk menjadi tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Keuangan Daerah yang selanjutnya diubah oleh Undang-undang nomor 32 dan 33 tahun 2004, telah mengantarkan Indonesia memasuki proses pemerintahan desentralisasi setelah lebih dari 30 tahun berada di bawah rezim orde baru yang serba sentralistik. Implementasi kedua undang-undang tersebut menjadi momentum perpindahan pengawasan, sumber daya fiskal, otonomi politik dan tanggung jawab pelayanan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selama rentang perpindahan yang lebih dari satu dasawarsa ini, berbagai pengalaman lokal yang heterogen telah muncul ke permukaan, seiring longgarnya pengawasan pusat atas daerah dan meningkatnya wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Berpindahnya sebagian tanggung jawab penyelenggaraan negara ke daerah ini, tentu saja harus didukung oleh kesiapan daripada stakeholder penyelenggara daerah.

*Good Governance* dapat dipahami sebagai implementasi otoritas politik, ekonomi, dan administratif dalam proses manajemen berbagai urusan publik pada berbagai tingkatan dalam suatu negara (Wiranto 2014:1). *Good Governance* memiliki beberapa indikator yaitu Efektif, Partisipatif, Transparan, Akuntabel, Produktif, dan Seajar serta mampu menegakan hukum. Dari semua indikator tersebut, paling penting dalam *Good Governance* adalah bagaimana penggunaan kekuasaan dan otoritas pemerintah dalam menyelesaikan berbagai persoalan publik.

Menurut Mardiasmo (2014:23) karakteristik pelaksanaan Good Governance meliputi *Transparency, Responsiveness, Consensus Orientation, Equity, Efficiency* dan *Effectiveness*, serta *Accountability*. Dari karakteristik-karakteristik tersebut, paling tidak terdapat tiga hal, yang dapat diperankan oleh Akuntansi Sektor Publik antara lain terwujudnya Transparansi, Value For Money, dan Akuntabilitas.

Mardiasmo (2014:24) mengatakan bahwa dalam memberikan layanan kepada masyarakat, pemerintah daerah dituntut lebih responsif atau cepat dan tanggap. Terdapat 3 (tiga) mekanisme yang dapat dilaksanakan pemerintah daerah agar lebih responsif, transparan, dan akuntabel dalam mewujudkan Good Governance yaitu: (1) mendengarkan suara atau aspirasi masyarakat serta membangun kerjasama pemberdayaan masyarakat, (2) memperbaiki internal rules dan mekanisme pengendalian, dan (3) membangun iklim kompetisi dalam memberikan layanan terhadap masyarakat serta marketisasi layanan. Ketiga mekanisme tersebut saling berkaitan dan saling menunjang untuk memperbaiki efektivitas pengelolaan pemerintahan daerah. Akbar (2014:34) mengatakan bahwa era reformasi membawa dampak terhadap tuntutan adanya akuntabilitas (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) dalam proses pembangunan manajemen pemerintahan di Indonesia. Akuntabilitas publik dan keterbukaan merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Kedua hal tersebut menjadi suatu konsekuensi logis dalam penerapannya pada pola perencanaan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah yang *participative*. Pengukuran kinerja instansi pemerintah memiliki kaitan erat dengan akuntabilitas dan transparansi.

Untuk memantapkan mekanisme akuntabilitas, diperlukan manajemen kinerja yang baik. Pemahaman mengenai konsep kinerja organisasi publik dapat dilakukan dengan 2 pendekatan, yaitu melihat kinerja organisasi publik dari perspektif birokrasi itu sendiri, dan melihat kinerja organisasi publik dari perspektif kelompok sasaran atau pengguna jasa organisasi publik. Khusus mengenai organisasi publik berkaitan erat dengan produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, akuntabilitas, serta persamaan pelayanan (Mardiasmo, 2006). Penerapan berbagai aturan perundang-undangan yang ada terkait dengan penerapan konsep akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan pemerintah daerah yang baik dan berpihak kepada rakyat. Implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah ini diharapkan mampu meningkatkan kinerja pemerintah.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah tidak transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan pelaporan penggunaan dana desa di beberapa desa di Kabupaten Kudus. Inspektorat Kabupaten Kudus, Jawa Tengah, melakukan pemantauan pengelolaan keuangan di empat desa dari 123 desa di Kudus karena dinilai memiliki tingkat kerawanan yang lebih tinggi dibandingkan desa lainnya. Di samping itu ada beberapa kasus hukum yang menjerat kepala desa di Kabupaten Kudus, tercatat sudah berulang kali terjadi. Diawali dari Desa Padurenan, kemudian muncul kasus hukum di Desa Dersalam, Lau, Tergo, Panjang serta Desa Undaan Kidul. (Antara News.com, September 2023)

Untuk kasus kepala desa Tergo inilah terbukti melakukan korupsi dana desa (DD) yang merugikan negara Rp 370 juta (Radar Kudus, Jawa Pos, Januari

2022). Begitu juga dengan mantan kepala desa Lau yang menyelewengkan dana desa 1,8 miliar (Radar Kudus, Jawa Pos, Juni 2022). Ada penyelewengan ini disebabkan karena kurangnya transparansi penggunaan dana desa. Ada dua desa yang terbukti kurang transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana desa sehingga terjadi penyelewengan dan dua desa tersebut terletak di Kecamatan Dawe Kudus. Salah satu yang faktor penyebab terbatasnya transparansi dan akuntabilitas yang harus dipublikasikan ke publik oleh pemerintah desa disebabkan pendidikan yang dimiliki oleh perangkat desa. Berikut data mengenai pendidikan perangkat desa yang ada di Kecamatan Dawe Kudus dapat dilihat pada tabel 1.1. di bawah ini

**Tabel 1.1.**  
**Perangkat Desa di Kecamatan Dawe Kudus Menurut Pendidikan**

| No            | Nama Desa     | Pendidikan |          |            |          |           |
|---------------|---------------|------------|----------|------------|----------|-----------|
|               |               | SD         | SMP      | SMA        | D3       | S1        |
| 1             | Samirejo      |            |          | 9          |          | 1         |
| 2             | Cendono       |            |          | 17         |          | 3         |
| 3             | Margorejo     |            |          | 19         |          |           |
| 4             | Rejosari      |            |          | 12         |          |           |
| 5             | Kandangmas    |            |          | 14         |          |           |
| 6             | Glagah Kulon  |            |          | 7          |          |           |
| 7             | Tergo         |            |          | 5          |          | 2         |
| 8             | Cranggang     |            |          | 14         |          | 1         |
| 9             | Lau           |            |          | 15         |          |           |
| 10            | Piji          |            |          | 11         |          | 2         |
| 11            | Puyoh         | 2          |          | 9          |          | 1         |
| 12            | Soco          |            |          | 12         |          |           |
| 13            | Ternadi       |            |          | 4          | 1        | 1         |
| 14            | Kajar         |            |          | 6          |          |           |
| 15            | Kuwukan       |            |          | 6          |          | 2         |
| 16            | Dukuhwaringin |            |          | 7          |          | 1         |
| 17            | Japan         |            | 1        | 9          |          |           |
| 18            | Colo          |            |          | 9          |          |           |
| <b>Jumlah</b> |               | <b>2</b>   | <b>1</b> | <b>185</b> | <b>1</b> | <b>14</b> |

Sumber : Kesekretariat Kecamatan Dawe Kudus, 2023

*Research gap* dalam penelitian adalah yang dilakukan oleh Enita dan Nurul (2022) menyebutkan bahwa transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Ahnaf (2019) menunjukkan bahwa transparansi tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan desa daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Oktavia Berliana Putri, Ikhsan Budi Riharjo (2021) menunjukkan transparansi berpengaruh terhadap budaya organisasi, namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ayu Mulkhadimah (2022) dimana transparansi tidak berpengaruh signifikan terhadap budaya organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Maria, Henny, dan Anda (2022) menunjukkan bahwa akuntabilitas berdampak positif terhadap kinerja aparat pemerintahan desa, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Fanny et al (2019) yang menjelaskan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan desa. Penelitian yang dilakukan oleh Rora Aprilia (2019) menyebutkan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap budaya organisasi berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Dika Putra Pratamayasa, Ikang Murapi, Ika Putri Fitri Ajiani (2024) yang menunjukkan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap budaya organisasi.

Hasil dari penelitian Heru, Sahromi, dan Eviana (2023) menunjukkan budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan desa, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Edi dan Rita (2022) menjelaskan bahwa budaya organisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan desa.

Berdasarkan paparan diatas mendorong peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang “Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Terhadap Kinerja Aparat Pemerintahan Desa Di Kecamatan Dawe Dengan Budaya Organisasi Sebagai Variabel Intervening”.

## 1. 2. Perumusan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini adalah tidak transparansi untuk desa Lau membuat beberapa proyek fiktif. Pada 2018 lalu, ada enam titik proyek desa yang dananya sudah dicairkan, tapi tidak pernah ada pekerjaan fisiknya Radar Kudus, Jawa Pos, Juni 2022) dan akuntabilitas desa Tergo belum membuat Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) tahun 2017, laporan pertanggungjawaban APBDes tahun 2017 dan APBDes tahun 2018 (AntaraNews Jateng, Mei 2019). Inspektorat Kabupaten Kudus, Jawa Tengah, melakukan pemantauan pengelolaan keuangan di empat desa dari 123 desa di Kudus karena dinilai memiliki tingkat kerawanan yang lebih tinggi dibandingkan desa lainnya. Di samping itu ada beberapa kasus hukum yang menjerat kepala desa di Kabupaten Kudus, tercatat sudah berulang kali terjadi. Diawali dari Desa Padurenan, kemudian muncul kasus hukum di Desa Dersalam, Lau, Tergo, Panjang serta Desa Undaan Kidul. Kedua desa tersebut Desa Lau dan Tergo termasuk dalam Kecamatan Dawe.

**Tabel 1.2**

### **Data Transparasi dan Akuntabel Desa di Kecamatan Dawe Kudus**

| NO | Nama Desa | Total Jumlah Perangkat | Keterangan                |
|----|-----------|------------------------|---------------------------|
| 1  | SAMIREJO  | 10                     | Transparasi dan Akuntabel |

|        |                |     |                                 |
|--------|----------------|-----|---------------------------------|
| 2      | CENDONO        | 20  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 3      | MARGOREJO      | 19  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 4      | REJOSARI       | 12  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 5      | KANDANGMAS     | 14  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 6      | GLAGAH KULON   | 7   | Transparasi dan Akuntabel       |
| 7      | TERGO          | 7   | Belum Transparasi dan Akuntabel |
| 8      | CRANGGANG      | 15  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 9      | LAU            | 15  | Belum Transparasi dan Akuntabel |
| 10     | PIJI           | 13  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 11     | PUYOH          | 12  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 12     | SOCO           | 12  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 13     | TERNADI        | 6   | Transparasi dan Akuntabel       |
| 14     | KAJAR          | 6   | Transparasi dan Akuntabel       |
| 15     | KUWUKAN        | 8   | Transparasi dan Akuntabel       |
| 16     | DUKUH WARINGIN | 8   | Transparasi dan Akuntabel       |
| 17     | JAPAN          | 10  | Transparasi dan Akuntabel       |
| 18     | COLO           | 9   | Transparasi dan Akuntabel       |
| Jumlah |                | 203 |                                 |

Sumber : Data Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus

Berdasarkan tabel 1.2, data dari Kecamatan terhadap transparansi dan akuntabel tahun 2022 dari 18 desa hanya 2 desa yang belum yaitu Desa Tergo dan Lau. Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh transparansi pengelolaan keuangan terhadap budaya organisasi pemerintah desa di Kecamatan Dawe Kudus?
2. Bagaimana pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan terhadap budaya organisasi pemerintah desa di Kecamatan Dawe Kudus?
3. Bagaimana pengaruh transparansi pengelolaan keuangan terhadap kinerja aparat pemerintahan desa di Kecamatan Dawe Kudus?

4. Bagaimana pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan terhadap kinerja aparat pemerintahan di Kecamatan Dawe Kudus?
5. Bagaimana pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja aparat pemerintahan di Kecamatan Dawe Kudus Kudus?

### **1. 3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh transparansi pengelolaan keuangan terhadap budaya organisasi pemerintah desa di Kecamatan Dawe Kudus.
2. Untuk menganalisis pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan terhadap budaya organisasi pemerintah desa di Kecamatan Dawe Kudus.
3. Untuk menganalisis pengaruh transparansi pengelolaan keuangan terhadap kinerja aparat pemerintahan di Kecamatan Dawe Kudus.
4. Untuk menganalisis pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan terhadap kinerja aparat pemerintahan di Kecamatan Dawe Kudus.
5. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja aparat pemerintahan di Kecamatan Dawe Kudus Kudus.

### **1. 4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini dapat dikemukakan menjadi dua manfaat yaitu:

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Hasil kajian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman tentang pengaruh kinerja pemerintah melalui transparansi dan akuntabilitas pengelola keuangan. Selain itu memahami pengaruhnya melalui budaya organisasi.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis bagi:

- a. Pemerintah desa di Kecamatan Dawe Kudus, sebagai ilmu tambahan dan pemahaman mengenai lingkungan transparansi dan akuntabilitas pengelola keuangan desa untuk meningkatkan budaya organisasi dan kinerja aparat pemerintahan desa.
- b. Peneliti selanjutnya, sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan dalam melakukan penelitian dalam pembahasan dan topik yang serupa.