

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Otonomi daerah merupakan proses mengatur rumah tangga pemerintahan sendiri yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dari pemerintah pusat (Pratolo & Jatmiko, 2017). Setiap Kabupaten kota mempunyai anggaran yang berbeda-beda hal ini dapat dikatakan sebagai otonomi daerah yang sejalan dengan asas desentralisasi yang dibutuhkan dan lebih efisien. Kelengkapan sistem keuangan di Indonesia serta pengelola keuangan daerah yaitu Pemerintah Daerah memiliki tugas yang lebih besar, sehingga desentralisasi sangat dibutuhkan.

Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan daerah dan perkembangan daerah, mengurangi ketidakseimbangan dan layanan publik lebih meningkatkan kualitasnya. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjelaskan prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam pengembangan otonomi daerah Kabupaten Kota yaitu demokrasi, pemerataan, keadilan, peran serta masyarakat, melihat potensi dan keanekaragaman daerah.

Seiring berjalannya waktu, otonomi daerah yang sistem penganggarannya berawal menggunakan model terpusat lalu berganti menjadi berbasis kinerja. Menurut Pratolo & Jatmiko (2017) prinsip yang berbasis kinerja adalah hasil pencapaian suatu kegiatan yang didapat secara jelas dilihat dari setiap uang yang dikeluarkan. Dalam melakukan penyelenggaraan tata kelola layanan publik yang baik, kinerja adalah sebuah tolok ukur keberhasilan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah. Menurut Andini dkk (2017) untuk

menciptakan kinerja yang lebih tertata dan sistematis dapat digunakan penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang berhubungan dengan penilaian terhadap kinerja.

Menurut Pratolo dan Jatmiko (2017) *good governance* merupakan tata kelola yang dilakukan oleh pemerintahan yang kuat serta bertanggungjawab searah dengan pasar efisien dan prinsip demokrasi, pencegahan korupsi akibat salah alokasi. Jika *good governance* dapat diterapkan disuatu daerah, maka dalam melakukan tata kelola yang bersih dan bertanggung jawab pada pemerintahan dan kinerja Pemerintah Daerah akan lebih mudah tercapai dan lebih meningkat dari sebelumnya.

Menurut Wardani & Fauzi (2018) *good governance* diartikan untuk dapat mewujudkan tata kelola administrasi yang sesuai, maka pemerintah wajib mengutamakan keseimbangan serta kesesuaian tata kelola pemerintahan. Menerapkan prinsip-prinsip *good governance* merupakan suatu hal yang dibutuhkan dalam melakukan peningkatan kinerja Pemerintah Daerah dalam layanan publik. Menerapkan *good governance* memiliki manfaat yaitu meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dengan pengambilan keputusan yang sesuai, efisiensi dan operasional organisasi dapat perusahaan meningkat, dan dapat meningkatkan layanan publik (Prayoga, 2017).

Sehubungan dengan hal tersebut, kejelasan sasaran anggaran juga berperan dalam meningkatkan kinerja Pemerintahan Daerah. Kejelasan sasaran anggaran adalah ketika tujuan anggaran yang telah disetujui dan sudah ditetapkan secara rinci, jelas dan spesifik sesuai tujuan, sehingga anggaran tersebut dapat dipahami oleh orang-orang yang bertanggungjawab dengan pencapaian sasaran anggaran tersebut. Apabila sasaran anggaran yang ditetapkan jelas, maka akan lebih mudah untuk dipertanggungjawabkan keberhasilan suatu kegiatan maupun kegagalannya dalam menuju pencapaian tujuan dan sasaran yang telah disepakati sebelumnya.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan peran pemerintah yaitu melaksanakan akuntabilitas kinerja dan transparansi. Transparansi yang digunakan dalam penelitian ini adalah masyarakat memiliki hak dalam mengetahui informasi tentang keuangan daerah, sehingga pemerintah wajib memberitahukan informasi keuangan dengan baik dan jelas dalam bentuk laporan keuangan maupun berbentuk media sehingga dapat diakses oleh pihak-pihak yang ingin mengetahui dan membutuhkan. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), akuntabel diartikan sebagai dapat dipertanggungjawabkan. Akuntabel berhubungan dengan administrasi publik pada pemerintah. Menurut BPKP (2003) akuntabilitas kinerja merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan visi dan misi yang telah ditetapkan, hal tersebut adalah bentuk kewajiban Pemerintah Daerah.

Pada pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan banyak cara. *Value for money* merupakan salah satu caranya. Menurut ada 3 (tiga) komponen utama yang terdapat dalam *value for money*, yaitu efisiensi, efektifitas dan ekonomis. Dari ketiga komoponen utama tersebut mampu menciptakan kinerja pemerintah yang baik dan sesuai (*Good Governance*). Kinerja tidak hanya dinilai dari *outputnya* saja, tetapi juga harus menyeimbangkan dengan adanya *input*, *output*, dan *outcome* dalam penggunaan perspektif *value for money* (Mahmudi, 2010).

Harapan dan keinginan masyarakat adalah terciptanya kinerja pemerintah yang baik. Melakukan pemberian pelayanan dengan efektif dan efisien kepada masyarakat tanpa ada pembeda perlakuan merupakan tugas Pemerintah Daerah.

Dalam Agama Islam penjelasan kinerja dapat dilihat dalam Al-Qur'an surah Al-Qasas ayat 26 yang berbunyi:

قَالَتْ إِحَدُهُمَا يَا بَتِ اسْتَجِرْهُ إِنِّي خَيْرٌ مِّنْ أُسْتَجِرْتَهُ الْقَوِيُّ  
الْأَمِينُ ٢٦

Dan salah seseorang dari kedua (perempuan) itu berkata, “Wahai ayahku! Jadikanlah dia sebagai pekerja (pada kita), sesungguhnya orang yang paling baik yang engkau ambil sebagai pekerja (pada kita) ialah orang yang kuat dan dapat dipercaya.”

Dalam ayat diatas dapat disimpulkan bahwa orang yang paling baik sebagai pekerja ialah orang yang bertanggungjawab atas pekerjaannya dan dapat dipercaya. Aparat pemerintah daerah yang dipercaya oleh masyarakat sebagai pengelola diharuskan bertanggung jawab dengan tugasnya, agar terciptanya kinerja pemerintah yang baik.

Tujuan pembangunan pada Kabupaten Labuhanbatu telah ditetapkan dan dituangkan dalam pernyataan visi dan misi pembangunan Kabupaten Labuhanbatu pada setiap RPJMD. Hal ini menjelaskan bahwa arah pembangunan Kabupaten Labuhanbatu disusun dalam suatu kebijakan yang bertahap, terstruktur dan berkaitan. Maka kebijakan yang sudah ditetapkan dalam kerangka kinerja pembangunan daerah harus dapat menginformasikan dan membuktikan sejauh mana kebijakan tersebut dalam mendukung tujuan pembangunan itu sendiri. Representasi dalam ketercapaian tujuan pembangunan daerah tersebut dijelaskan dalam indikator pembangunan daerah.

Setelah ditetapkan indikator tersebut maka kinerja pembangunan daerah dapat diukur melalui informasi gambaran ketercapaian yang terjadi pada indikator kinerja. Hal yang harus diperhatikan yaitu ketercapaian setiap indikator kinerja tersebut merupakan akumulasi dari peran serta seluruh *stakeholder* pembangunan yang terdiri dari pemerintah, swasta, dan masyarakat. Tabel dibawah merupakan capaian kinerja Bappeda Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2019 dibandingkan target jangka menengah.

Tabel 1.1  
Capaian Kinerja Bappeda Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2019 Dibandingkan Target Jangka Menengah

No	Indikator Kinerja	Realisasi		
		2017	2018	2019
1	Persentase capaian jumlah sasaran daerah yang memenuhi target	96,07%	84,62%	96,92%
2	Rata-rata persentase ketercapaian sasaran daerah	92,53%	81,39%	102,42%

Sumber : <https://www.labuhanbatukab.go.id/index.php/profil> (Profil Kinerja BAPPEDA Kabupaten Labuhanbatu). Data diolah kembali oleh peneliti.

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat realisasi pada tahun 2019 untuk kedua indikator kinerja sudah melebihi realisasi 2 (dua) tahun sebelumnya. Nilai realisasi dalam 3 (tiga) tahun terakhir mengalami kenaikan dan penurunan. Pada tahun 2017 ke tahun 2018 capaian indikator kinerja mengalami penurunan yaitu 11,45% dan ditahun 2018 ke tahun 2019 capaian kinerja mengalami kenaikan yaitu 12,03%.

Tabel 1.2  
Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Pelayanan Bappeda Kabupaten Labuhanbatu

No	Tujuan	Sasaran	Indikator Tujuan/ Sasaran	Transisi 2016	Target Kinerja Sasaran pada Tahun Ke- (%)					
					1	2	3	4	5	
1	Terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, transparan, dan akuntabel.	Terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih ( <i>good &amp; clean governance</i> )	Nilai akuntabilitas kinerja	BB	BB					A
			Persentase nilai AKIP SKPD :							
			- A	17,00%	19,00%	21,00%	23,00%	24,00%	25,00%	
			- B	78,00%	78,00%	79,00%	77,00%	76,00%	75,00%	
			- CC	5,00%	3,00%	-	-	-	77,00%	
			- C	-	-	-	-	-	79,00%	
			- D	-	-	-	-	-	-	
			Persentase SKPD menerapkan SPIP	13%	26%	53%	79%	85%	100%	

Sumber : <http://balitbang.labuhanbatukab.go.id/wp-content/uploads/2018/05/RPJMD-KAB.LABUHANBATU-2016-2021.pdf>  
(Profil Kinerja BAPPEDA Kabupaten Labuhanbatu). Data diolah kembali oleh peneliti.

Pada Tabel 1.2 dapat dilihat bahwa tujuan dan sasaran jangka menengah pelayanan Bappeda Kabupaten Labuhanbatu pada indikator tujuan sasaran yang pertama untuk tahun transisi yang mendapatkan predikat B, yaitu baik dalam nilai akuntabilitas kerjanya dan yang diharapkan pada pencapaian 5 tahun kedepan akan mendapatkan predikat A. Pada indikator tujuan yang kedua, yaitu target akuntabilitas kinerja SKPD Kabupaten Labuhanbatu pada tahun 2016 nilai A SKPD (17%), nilai B SKPD (78%) dan nilai CC (5%), tahun 2017 nilai A SKPD (21%), nilai B SKPD (78%), dan nilai CC (3%), tahun 2018 nilai A SKPD (21%), nilai B SKPD (79%), tahun 2019 nilai A SKPD (23%), nilai B SKPD (77%), tahun 2020 nilai A SKPD (24%), nilai B SKPD (76%), tahun 2021 nilai A SKPD (25%), nilai B SKPD (75%), nilai CC SKPD (77%), nilai C SKPD (79%). Pada indikator ketiga, yaitu persentase SKPD dalam menerapkan SPIP mengalami kenaikan kinerja setiap tahunnya.

Pada tabel dibawah ini akan menyajikan persentase dari pencapaian misi RPJMD Kabupaten Labuhanbatu setelah kerangka sasaran dilakukan.

Tabel 1.3

Pencapaian Misi RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2016-2021 untuk Pelaksanaan Tahun 2017-2019

No	Predikat	Misi		Sasaran Strategis		IKU	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	Sangat Berhasil	4	80,00	22	73,33	42	64,62
2	Berhasil	1	20,00	4	13,33	10	15,38
3	Cukup Berhasil	-	-	2	6,67	5	7,69
4	Kurang Berhasil	-	-	2	6,67	6	9,23
5	Tidak Terukur	-	-	-	-	2	3,08
Jumlah		5	100,00	30	100,00	65	100,00

<https://labuhanbatukab.go.id/index.php/berkas/tpad-3> (Profil Kinerja BAPPEDA Kabupaten Labuhanbatu).

Indikator kinerja yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu Nomor 5 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2016-2021 telah dijelaskan dalam Penetapan Kinerja Kabupaten Labuhanbatu Tahun 2019. Dalam target capaian yang masih belum tercapai, Pemerintah

Kabupaten Labuhanbatu akan berusaha untuk mengambil langkah konstruktif dan konstan melalui kerja keras dengan sinergi, inovatif, dan kolaborasi bersama atas evaluasi.

Kejelasan sasaran anggaran sebagai variabel bebas dalam sebuah penelitian sudah banyak dilakukan, seperti dalam penelitian yang dilakukan oleh Arsini (2017), Kewo & Nunuy (2017) dan Candrakusuma & Jatmiko (2017) yang menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

Dalam melakukan kinerja Pemerintah Daerah tidak hanya ada kejelasan sasaran anggaran yang memengaruhi baik atau buruknya kinerja, ada istilah yang disebut akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban dari kegiatan dan aktivitas-aktivitas. Menurut penelitian Riswanto (2016), Setiyawan & Muhammad (2016), Purnama & Nadirsyah (2016), Putra (2018), dan Asrini (2019) mengatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Tetapi, berbanding terbalik dengan penelitian Jitmau dkk (2017), dan Candrakusuma & Jatmiko (2017) yang mengatakan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Selanjutnya transparansi juga menjadi salah satu faktor baik atau buruknya suatu kinerja. Transparansi merupakan sebuah sikap transparan, keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan pengungkapan dalam menyampaikan informasi. Dalam penelitian Purnama & Nadirsyah (2016), Setiyawan & Muhammad (2016), Riswanto (2016), dan Jitmau dkk (2017) mengatakan bahwa transparansi berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Pada topik penelitian kinerja Pemerintah Daerah ini sudah banyak peneliti yang melakukan penelitian dengan variabel yang bermacam-macam. Seperti penelitian Jitmau dkk (2017) yang menggunakan akuntabilitas, transparansi, dan fungsi pemeriksaan intern terhadap Kinerja Pemerintah Daerah, Setiyawan & Muhammad (2016) pengaruh

akuntabilitas publik, transparansi publik dan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Melihat hasil penelitian yang beragam tentang kinerja Pemerintah Daerah, peneliti tetap tertarik untuk melanjutkan penelitian kinerja Pemerintah Daerah. Terkait dengan banyaknya variabel yang telah digunakan, peneliti berkeinginan untuk mereplikasi penelitian dari Asrini (2019). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah peneliti menggunakan pengaruh akuntabilitas publik, kejelasan sasaran anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran, tetapi pada penelitian ini mengganti partisipasi penyusunan anggaran menjadi transparansi sebagai variabel independennya mengacu pada penelitian Riswanto (2016) dan Jitmau dkk (2017), dan penelitian ini juga menambahkan *value for money* dalam perspektif pengukuran kinerjanya. Dalam mengukur kinerja Pemerintah Daerah menggunakan perspektif *value for money* yaitu dari segi efektifitas, efisiensi dan ekonomis. Peneliti memiliki anggapan bahwa *value for money* akan lebih cocok dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah karena dalam melakukan penilaian kinerja Pemerintah Daerah tidak hanya dilihat pada *outputnya* saja, melainkan juga harus adanya pertimbangan dari *input*, *output*, dan *outcome* saat sedang berjalan. Perbedaan tidak hanya terdapat pada variabel dan penambahan perspektif pengukurannya saja, namun survey penelitiannya juga berbeda. Jika penelitian sebelumnya melakukan survey pada Pemerintah Daerah Kota Palu, maka peneliti sekarang memilih Pemerintah Daerah Kabupaten Labuhanbatu sebagai populasi penelitiannya.

Berdasarkan permasalahan diatas, judul penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah **Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Akuntabilitas, Dan Transparansi Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Menggunakan Perspektif *Value for Money*. (Survey pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, Sumatera Utara).**

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah dalam penelitian ini hanya akan membahas tentang kejelasan sasaran anggaran, akuntabilitas, dan transparansi kinerja Pemerintah Daerah dengan menggunakan perspektif *value for money*. Hal ini dipilih dengan alasan kesesuaian dengan perspektif kinerja yang digunakan untuk mencapai sasaran kinerja, juga pada penyampaian informasi kepada masyarakat ataupun orang-orang yang membutuhkan informasi tersebut dapat disajikan dalam bentuk yang sesuai.

Batasan masalah pada objek penelitian ini yaitu kepala bidang, kepala sub bagian, dan kepala sub bidang dari Dinas dan Badan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu. Terkait dengan batasan masalah pada objek penelitian karena dianggap mampu menggambarkan dan mempresentasikan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Labuhanbatu serta responden juga memiliki pengalaman, kompetensi, dan paham dibidangnya.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah menggunakan Perspektif *Value For Money*?
2. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah menggunakan Perspektif *Value For Money*?
3. Apakah transparansi berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah menggunakan Perspektif *Value For Money*?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah menggunakan perspektif *Value For Money*.
2. Untuk menguji apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah menggunakan perspektif *Value For Money*.
3. Untuk menguji apakah transparansi berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah menggunakan perspektif *Value For Money*.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dibidang teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas penelitian selanjutnya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah menggunakan perspektif *Value For Money*.

2. Di bidang praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada Pemerintah Daerah, khususnya pemerintahan Kabupaten Labuhanbatu dalam melakukan penyusunan dan penyampaian informasi anggaran untuk meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah.