

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Evaluasi kinerja pemerintahan merupakan hal fundamental dalam menilai efektivitas pencapaian tujuan organisasi publik. Mengacu pada perspektif Mahoney et al (1963) dalam Soetrisno (2016), kinerja dimaknai sebagai wujud konkret capaian kerja individu atau kolektif dalam organisasi sesuai kewenangan dan tanggung jawabnya. Pengukuran kinerja tidak sekadar menilai aspek ekonomis penggunaan anggaran, melainkan juga mengevaluasi akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik yang dihasilkan.

Struktur desentralisasi menjadi salah satu faktor kunci yang memengaruhi kinerja organisasi perangkat daerah. Semakin optimal implementasi desentralisasi, berpotensi meningkatkan kinerja manajerial secara signifikan. Menurut Muhammad (2007), terdapat empat determinan utama yang memengaruhi kinerja pemerintah daerah, yakni kapasitas manajemen kewirausahaan, budaya organisasi, dinamika lingkungan makro, dan alokasi sumber daya daerah. Kompleksitas faktor-faktor tersebut mendorong perlunya upaya berkelanjutan dalam melakukan *reinventing local government* melalui evaluasi komprehensif (Sutaryo, 2007)

Pembentukan organisasi perangkat daerah memerlukan pertimbangan komprehensif sesuai dengan regulasi pemerintah. Faktor-faktor krusial yang menjadi landasan pembentukan meliputi aspek keuangan daerah, kebutuhan spesifik wilayah, dan cakupan tugas yang akan diemban. Dalam merancang struktur organisasi, pemerintah daerah wajib memperhatikan sasaran tugas yang ingin dicapai, kompleksitas jenis dan volume pekerjaan, karakteristik geografis wilayah kerja, demografis penduduk, serta potensi strategis daerah terkait dengan urusan yang akan dikelola. Ketersediaan sarana dan prasarana pendukung juga menjadi komponen penting dalam menentukan arsitektur organisasi perangkat daerah yang efektif dan efisien (Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Pasal 19). Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah di Indonesia tidak senantiasa sama atau seragam.

Secara struktural, organisasi perangkat daerah diharapkan dapat menciptakan adanya suatu fungsi yang terwujud dalam struktur organisasi pemerintah daerah. Hal ini berguna untuk menghindari kompleksitas dari jaringan kerja dengan mewujudkan adanya pembagian tugas, pendelegasian wewenang, serta koordinasi yang sangat jelas. Organisasi perangkat daerah diatur melalui Permendagri No. 5 Tahun 2017 Tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota yang Melaksanakan Fungsi Penunjang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Dan Klasifikasi Cabang Dinas Dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.

Dalam konteks pemerintahan, pendelegasian wewenang dari jajaran pimpinan tertinggi kepada pemimpin level bawah bertujuan untuk mengoptimalkan kedekatan antara pemerintah dengan publiknya. Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab ganda dalam menjalankan pemerintahannya. Di satu sisi, mereka wajib memberikan pertanggungjawaban secara vertikal kepada pemerintah pusat. Di sisi lain, mereka juga memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya secara horizontal kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat luas. Mekanisme pertanggungjawaban yang komprehensif ini menjadi elemen krusial dalam mewujudkan akuntabilitas pemerintahan yang transparan dan bertanggung jawab (Mardiasmo, 2004).

Konsep desentralisasi merujuk pada pembagian kewenangan dalam proses pengambilan keputusan, di mana otoritas diberikan kepada level bawah dalam struktur organisasi. Dalam konteks pemerintahan modern, pendekatan ini telah menggeser sistem sentralisasi menuju model otonomi daerah yang memungkinkan pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membuat keputusan sendiri tanpa selalu bergantung pada pemerintah pusat (Hudzaifah, 2014).

Fokus utama desentralisasi adalah pada mekanisme struktural dan prosedural pembuatan kebijakan, serta distribusi sumber daya dan tanggung jawab di antara berbagai tingkatan pemerintahan. Hal ini mencakup tiga tingkatan utama: pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat provinsi, dan pemerintah

daerah tingkat kabupaten. Setiap tingkatan memiliki peran strategis dalam mengatur dan mengelola wilayahnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh sistem pemerintahan yang berlaku..

Desentralisasi pemerintahan pada level administratif yang lebih rendah memiliki potensi signifikan dalam mencapai pemberdayaan masyarakat yang optimal. Pemerintah kabupaten dan kota secara konseptual merupakan unit administratif yang memiliki kedekatan geografis dan struktural dengan komunitas lokal, sekaligus memiliki kapasitas wilayah yang memadai untuk mengoptimalkan pendayagunaan sumber daya setempat. Posisi strategis pemerintah kabupaten/kota menjadikannya sebagai fondasi fundamental dalam pengembangan tata kelola pemerintahan lokal yang responsif dan partisipatif. Peran desentralisasi pada tingkat provinsi lebih difokuskan pada upaya pengembangan ekonomi regional dan peningkatan kapasitas kelembagaan yang dapat memberikan dukungan substantif terhadap implementasi desentralisasi di level kabupaten dan kota. Konsep pemerintahan daerah secara fundamental merujuk pada unit-unit pemerintahan publik yang memiliki otonomi fungsional relatif terhadap pemerintahan pusat, dengan kewenangan untuk melaksanakan fungsi publiknya secara mandiri dan independen. Variasi implementasi desentralisasi dapat ditemui dalam konteks geografis dan administratif yang berbeda. Beberapa wilayah menjadikan kabupaten/kota sebagai basis utama otonomi, sementara di negara lain provinsi memiliki peran signifikan dalam struktur pemerintahan desentralistis. Pembentukan pemerintahan kota umumnya terbatas pada kawasan perkotaan dengan kriteria ukuran tertentu, sedangkan tanggung jawab administratif untuk wilayah pedesaan seringkali diserahkan kepada tingkatan pemerintah daerah yang lebih komprehensif.

Dalam sistim desentralisasi, sebagian dari kewenangan pemerintah pusat di limpahkan kepada pihak lain untuk di laksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk di laksanakan di sebut desentralisasi. Desentralisasi dapat di bedakan ke dalam desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. sedang desentralisasi fungsional adalah penyerahan

kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturannya adalah jenis fungsi itu sendiri.

Anggaran pemerintah merupakan salah satu implementasi ilmu (Bangun, 2009) Akuntansi manajemen yang menjadi alat penting dalam melakukan alokasi sumber daya di Pemerintahan. Dalam konteks organisasi sektor publik, anggaran merupakan instrumen penting yang mencerminkan estimasi kinerja dalam periode tertentu melalui pendekatan finansial. Proses penyusunan anggaran, khususnya di lingkungan pemerintahan, sangatlah kompleks dan memiliki dimensi politis yang signifikan. Lebih dari sekadar rencana tahunan, anggaran bagi pemerintah adalah wujud konkret akuntabilitas dalam mengelola dana publik yang diamanahkan kepadanya (Nordiawan, 2009).

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menggunakan pendekatan kinerja yang fokus pada pencapaian hasil kerja melalui alokasi biaya terencana. Metode ini mengutamakan penetapan sasaran spesifik dalam siklus anggaran tahunan, dengan memperhatikan peran strategis anggaran dalam konteks pemerintahan daerah. Anggaran menjadi instrumen krusial dalam memberikan pelayanan publik, sehingga memerlukan persiapan komprehensif dengan melibatkan kepemimpinan di setiap level organisasi.

Keterlibatan personel kompeten dalam proses penyusunan anggaran diharapkan mampu mendorong peningkatan kinerja organisasi secara signifikan. Dalam pengelolaan keuangan daerah, setiap program pemerintah yang menggunakan sumber daya tertentu dapat dievaluasi melalui kinerja yang dihasilkan oleh masing-masing satuan kerja. Penetapan tujuan anggaran yang jelas akan memudahkan individu dalam menyusun target yang selaras dengan sasaran organisasi, pada akhirnya menciptakan tingkat kepuasan dalam implementasi kebijakan anggaran.

Dalam konteks pengelolaan keuangan, aspek fundamental yang sangat berperan adalah karakteristik anggaran, yang secara signifikan memengaruhi kualitas dan efektivitas pelaksanaan rencana keuangan. Esensi dari karakteristik anggaran tidak hanya sekadar menciptakan dokumen keuangan, melainkan lebih pada upaya sistematis untuk menghasilkan proyeksi anggaran yang memiliki

tingkat akurasi tinggi. Melalui pendekatan ini, diharapkan sistem pengendalian yang dibangun dapat memberikan jaminan lebih komprehensif dalam mengawasi dan mengarahkan alokasi sumber daya keuangan secara lebih tepat dan terukur. (Ismalia, *et al.* 2015). Karakteristik anggaran dapat dikatakan anggaran akan baik apabila mengikuti karakteristik yang ada. Oleh karena itu, hendaknya para manajemen organisasi mempelajari dan menelaah lebih dalam tentang karakteristik anggaran yang baik agar lebih mudah menentukan penganggaran yang efektif dan efisien terutama dalam penyusunan anggaran bagi organisasinya

Penyusunan anggaran pada tingkat pemerintah daerah pada level Organisasi Perangkat Daerah (OPD) struktur desentralisasi dimulai dari penyusunan RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) yang memuat Visi dan misi pembangunan daerah, Arah pembangunan daerah, Gambaran umum kondisi daerah, Sasaran pokok pembangunan jangka Panjang, Arah kebijakan pembangunan jangka Panjang, Tahapan dan prioritas pembangunan. Selanjutnya RPJPD digunakan sebagai pedoman untuk menyusun RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) dan dokumen perencanaan pembangunan lainnya. RPJPD dan RPJMD digunakan untuk menyusun RKPD (Rencana Kerja Perangkat Daerah) dan KUA adalah singkatan dari Kebijakan Umum Anggaran, sedangkan PPAS adalah singkatan dari Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara. Selanjutnya penyusunan digunakan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pada Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Merangin, Kepala OPD menyampaikan RPJPD dan RPJPM serta menetapkan KUA PPAS kepada bidang bidang diantaranya Kepala bagian umum, Kepala bagian kepegawaian, Kepala bagian keuangan dan program, Kepala bidang kepariwisataan, Kepala bidang kepemudaan, Kepada bidang keolahragaan, dan Kepala bidang pemasaran kemudian kepala bagian menyampaikan RPJPD dan RPJPM dalam bentuk RKPD untuk diverifikasi oleh SEkretaris DInas dan selanjutnya disetujui dan dipertanggung jawabkan kepada DPRD dalam bentuk RKA untuk disahkan menjadi APBD.

Proses penganggaran seperti ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi pemerintah OPD, khususnya OPD yang ada di Kabupaten Merangin. Penyusunan anggaran pada DISPARPORA Kabupaten Merangin ini juga mengacu pada proses *button up* dimana proses penyusunan Anggaran pada Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga yaitu Proses perencanaan anggaran di pemerintahan daerah meliputi serangkaian tahapan penting yang dimulai dari penyusunan rencana kerja. Tahapan ini berlanjut dengan pembuatan rancangan kebijakan umum anggaran, di mana prioritas dan plafon anggaran sementara ditetapkan. Selanjutnya, setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menyusun rencana kerja dan anggarannya masing-masing. Proses tersebut kemudian dilanjutkan dengan merancang peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang pada akhirnya bermuara pada penetapan APBD itu sendiri.

Organisasi perangkat daerah merupakan suatu wadah pelaksanaan dari fungsi pemerintah dan proses interaksi antara pemerintah daerah dengan lembaga daerah lainnya dan dengan masyarakat. Oleh karena itu, bentuk dan jenis organisasi perangkat daerah harus didasarkan pada pertimbangan kebutuhan dan kemampuan pembiayaan daerah. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perangkat Daerah memiliki peran strategis yang menuntut adanya perencanaan komprehensif. Keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi sangat bergantung pada kemampuan merumuskan rencana yang selaras dengan visi dan misi daerah. Upaya mencapai tujuan tersebut mensyaratkan suatu pendekatan sistematis yang memperhatikan keseluruhan aspek tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh setiap Perangkat Daerah. Penyusunan Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) merupakan langkah awal yang harus dilakukan oleh setiap Perangkat Daerah. Renstra PD setidaknya memuat tujuan, sasaran, strategi, kebijakan dan program serta ukuran keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaannya.

Proses penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) dimulai dengan kepala SKPD yang menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu, dan

berbasis kinerja. Dokumen yang telah disusun selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas bersama tim anggaran Pemerintah Daerah. Setelah melalui proses pembahasan, kepala daerah menyerahkan rancangan tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dilengkapi berbagai dokumen pendukung. Melalui tahap evaluasi dan setelah mendapatkan persetujuan, kepala daerah akhirnya menetapkan dokumen tersebut menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta peraturan kepala daerah mengenai penjabaran APBD.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Merangin dan Kasubag Perencanaan Program dapat diketahui bahwa dalam penyusunan anggaran telah sesuai dengan kerangka acuan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Namun dalam kenyataannya sering kali berbenturan antara kepentingan daerah maupun kepentingan masyarakat. Beberapa kepentingan dimaksud diantaranya pembangunan sarana dan prasarana yang tidak diimbangi dengan kebutuhan masyarakat selain itu dalam penyusunan anggaran pembangunan tidak diimbangi dengan anggaran biaya pemeliharaan jangka panjang. Selain itu benturan lainnya berhubungan dengan politik lokal yang dibangun oleh kepala daerah dalam merencanakan pembangunan seperti fasilitas olah raga yang mengabaikan kemakmuran masyarakat.

Penelitian sebelumnya oleh Andarias Bangun (2009) telah mengkaji hubungan antara variabel independen dan kinerja manajerial Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Studi tersebut menunjukkan bahwa secara simultan, seluruh variabel independen memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial. Adapun penelitian ini menghadirkan beberapa perbedaan mendasar dibandingkan dengan penelitian Andarias Bangun, yakni pergantian variabel partisipasi anggaran dengan karakteristik tujuan anggaran, serta tidak menggunakan variabel pengawasan internal. Perbedaan lainnya terletak pada lokasi penelitian, di mana penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten

Merangin, berbeda dengan penelitian sebelumnya yang berlokasi di dinas-dinas di lingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer. Dimana data primer ialah data yang diperoleh dari hasil koesioner. Penelitian ini menggunakan data primer dalam bentuk persepsi atau jawaban responden (sampel) penelitian yang diperoleh melalui penyebaran koesioner pada sampel yang telah ditentukan. Adapun koesioner yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan antara koesioner pada penelitian Bangun (2009) dan Istiyani (2009).

Alasan peneliti melakukan penelitian pada Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga ini adalah karena pada Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga ini sudah menerapkan Struktur Desentralisasi dan sudah memiliki Anggaran tersendiri sehingga peneliti ingin melihat apakah Karakteristik Tujuan Anggaran dan Struktur Desentralisasi Berpengaruh terhadap Kinerja Para Aparat Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga.

Berdasarkan uraian masalah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian pada Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga. Maka dilakukan penelitian dengan judul Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Dan Struktur Desentralisasi Terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Disparpora Kabupaten Merangin.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun Rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Karakteristik Tujuan Anggaran dan Struktur Desentralisasi berpengaruh terhadap Kinerja Dinas Pariwisata dan Olah Raga Kabupaten Merangin?
2. Apakah Karakteristik Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Dinas Pariwisata dan Olah Raga Kabupaten Merangin?
3. Apakah Struktur Desentralisasi berpengaruh terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Dinas Pariwisata dan Olah Raga Kabupaten Merangin?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah Karakteristik Tujuan Anggaran Dan Struktur Desentralisasi berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Disparpora Kabupaten Merangin.
2. Untuk Mengetahui apakah Karakteristik Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Disparpora Kabupaten Merangin.
3. Untuk Mengetahui apakah Struktur Desentralisasi berpengaruh terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Disparpora Kabupaten Merangin.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

1. Bagi Dinas Pariwisata Pemuda dan Olah Raga

Penelitian ini bertujuan memberikan masukan strategis kepada pemerintah daerah Kabupaten Merangin. Kontribusi utama studi ini terletak pada pemberian rekomendasi praktis terkait manajemen anggaran yang dapat mengoptimalkan kinerja organisasi perangkat daerah. Melalui temuan dan analisis mendalam, diharapkan dapat menjadi acuan dalam pengambilan kebijakan yang lebih efektif dan efisien di lingkungan pemerintahan setempat, khususnya dalam konteks perencanaan dan pengelolaan anggaran yang berkelanjutan.

2. Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan memperdalam wawasan peneliti, terutama dalam ilmu akuntansi dan akuntansi pemerintahan kaitannya dengan Kinerja Organisasi Perangkat Daerah dalam pemerintah daerah serta faktor yang memengaruhinya yaitu, Karakteristik Tujuan Anggaran, Struktur Desentralisasi dan Kinerja.

3. Bagi Pembaca

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang Karakteristik Tujuan Anggaran, Struktur Desentralisasi dan Kinerja bagi pembaca. Serta menambah wawasan dalam penyusunan skripsi dan sebagai bahan untuk melakukan studi perbandingan maupun sebagai pendukung dalam penelitian mereka selanjutnya.