

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1. Latar Belakang**

Pengelolaan pemerintah daerah yang baik dan berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari kinerja dan anggaran pemerintah. Fenomena yang terjadi dalam organisasi sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah maraknya tuntutan dari masyarakat mengenai kinerja aparatur pemerintah daerah dimana masyarakat mempertanyakan pelayanan publik dan hasil yang diperoleh dari pemberian tanggung jawab kepada pemerintah untuk mengelola dana-dana yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat luas. Karena adanya tuntutan maka menimbulkan implikasi bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan yang semaksimal mungkin, harus efektif, efisien dan ekonomis agar menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang bebas dari pemborosan, ketidakefisienan, ketidakefektivan, korupsi, kolusi dan nepotisme.

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam strategi perencanaan suatu organisasi (Syafriadi, 2015). Dalam peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang kinerja instansi pemerintah, mendefinisikan kinerja sebagai suatu keluaran atau hasil dari program yang hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas terukur.

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada pelayanan masyarakat, kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintahan untuk senantiasa tanggap dengan lingkungan.

Untuk mendukung kinerja aparatur dalam mewujudkan *good governance* maka ditetapkanlah sistem penganggaran berbasis kinerja dimana anggaran berbasis kinerja merupakan pendekatan penganggaran yang menekankan pencapaian hasil (*outcome*) dari program dan kegiatan yang dibiayai dengan APBD dikaitkan dengan target kinerja terukur (Mahmudi, 2010:4). Prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran Negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (*output* atau *outcome*), sehingga setiap detail anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Anggaran berbasis kinerja memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut sehingga prinsip-prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai. Oleh karena itu anggaran berbasis kinerja ditetapkan untuk melihat apakah pendayagunaan dana yang tersedia telah mencapai hasil yang optimal atau tidak. Untuk tahun 2017 pada Dinas Tanaman Pangan Holtikultura dan Perkebunan Kabupaten Belu mendapatkan anggaran sebesar Rp. 21.315.565.893,- meliputi Belanja Tidak Langsung Rp. 6.187.999.298,- dan Belanja Langsung Rp. 15.127.566.596,- sedangkan realisasinya sebesar Rp.

19.089.296.108,- dengan rincian Belanja Tidak Langsung Rp. 5.612.794.433,- dan Belanja Langsung Rp. 13.476.502.675 ini menunjukkan bahwa pendayagunaan dana yang tersedia belum optimal dilihat dari realisasi yang belum terserap 100% seperti yang telah dianggarkan dan output yang dihasilkan pun belum secara optimal terealisasi. Selain penerapan anggaran berbasis kinerja *good governance* yang berprinsip pada akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi juga harus didukung atau memerlukan alat sebagai sarana untuk dapat terwujudnya segala tujuan yang ingin dicapai termaksud meningkatkan kinerja aparatur pemerintah daerah dengan melibatkan individu-individu dalam menentukan atau menyusun anggaran yang kemudian disebut dengan partisipasi anggaran.

Beberapa contoh fenomena yang sering terjadi yang dapat mengakibatkan rendahnya kinerja aparatur pemerintah yaitu sistem penganggaran yang belum efektif dan efisiensi atau belum menjalankan secara benar anggaran berbasis kinerja dimana masih cenderung menggunakan sistem anggaran tradisional, penetapan anggaran untuk program dan kegiatan masih didasari dengan metode menambah dan juga mengurangi besarnya item belanja pada tahun sebelumnya. Hal ini berdampak pada pengalokasian dana tidak efektif dan efisien karena tidak didasarkan pada pencapaian kinerja dari program dan kegiatannya sehingga terkesan seperti ada penyimpangan dari penggunaan anggaran tersebut, yang menyebabkan kinerja menjadi kurang efektif dan efisien

serta tidak dapat tercapainya hasil yang telah direncanakan dalam dokumen-dokumen penganggaran seperti rencana strategi, rencana kerja, RPJPD, RPJMD, RKA dan lain sebagainya yang menimbulkan pemborosan, tidak efektif, tidak efisien dimana juga disebabkan oleh sumber daya manusia yang menjadi kendala seperti belum secara penuh memahami proses penerapan, peraturan dan mekanisme pelaksanaan sistem anggaran berbasis kinerja.

Terbukti dilansir dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tahun 2017 dimana masih terdapat ketidakpatuhan pada peraturan yang menyebabkan adanya penyimpangan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektivan yang tidak memiliki dampak finansial namun mampu menunjukkan bahwa kinerja pemerintah masih buruk. Selain itu ketetapan sasaran atau tujuan yang tidak berorientasi pada hasil, ukuran keberhasilan pemerintah belum baik dan tidak dapat terukur, serta rincian kegiatan tidak sesuai dengan maksud kegiatan yang dijalankan yang juga bisa disebabkan oleh masih rendahnya partisipasi penyusunan anggaran. Untuk partisipasi anggaran dinilai masih cukup rendah, masih terjadinya disintegrasi antara pimpinan dan bawahan karena terkadang usulan dari bawahan hanya bersifat formalitas saja, usulan yang tidak sesuai maka tidak diakomodir.

Di dalam Undang-Undang No 17 tahun 2003, tentang keuangan Negara mengatakan bahwa anggaran berbasis kinerja adalah pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi

kerja yang ingin dicapai. Sebagaimana sebelum-sebelumnya pelaksanaan program atau kinerja masih menggunakan sistem penganggaran tradisional yang dipandang kurang efektif, karena dipandang memiliki banyak kelemahan maka kini telah beralih menggunakan penganggaran berbasis kinerja sebagaimana yang telah ditetapkan pada tahun 2003 oleh pemerintah bagi seluruh SKPD. Sebab sistem penganggaran yang baik dapat menghasilkan output yang baik demikian sebaliknya sistem penganggaran yang tidak efektif dapat menghasilkan output yang buruk. Hal ini dilakukan karena sistem penganggaran merupakan pendukung untuk menghasilkan kinerja aparatur pemerintah yang baik yang dapat mewujudkan *good governance*. Ini dilaksanakan untuk menghindari adanya penyimpangan-penyimpangan maupun untuk mengukur kinerja aparatur pemerintah sendiri. Maka anggaran berbasis kinerja dianggap penting karena dengan adanya anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat memperbaiki taraf hidup masyarakat, meningkatkan efektifitas pembangunan, dan memperbaiki tata kelola keuangan dan pemerintahan yang lebih baik.

Selain penganggaran berbasis kinerja sebagai salah satu faktor pendukung terciptanya kinerja aparatur pemerintah yang baik, kinerja pemerintah yang baik dapat dicapai jika seluruh jajaran ikut berpartisipasi dalam setiap penyusunan anggaran sebagaimana dikatakan bahwa partisipasi anggaran dapat menciptakan, memberikan dorongan atau motivasi untuk dapat ikut bertanggung jawab atas penggunaan anggaran

dalam mewujudkan ataupun memperoleh output yang baik. Pelaksanaan partisipasi anggaran oleh setiap perangkat maupun individu-individu melalui keikutsertaan dalam penyusunan anggaran agar aparatur pemerintah daerah memiliki rasa bertanggung jawab dalam mewujudkan kinerja aparatur yang baik untuk mencapai *good governance*.

Partisipasi anggaran merupakan keikutsertaan individu berupa perilaku, pekerjaan dan aktivitas oleh aparat pemerintah selama proses penyusunan anggaran tersebut berlangsung (Brownell dan Mc. Innes, 1986). Dengan demikian, dapat mendorong bawahan yang berpartisipasi untuk membantu atasan dengan memberikan informasi yang akurat sehingga anggaran yang disusun lebih akurat dan tepat untuk dijalankan. Kurangnya partisipasi anggaran bisa menjadi faktor penyebab munculnya kecurangan bila memperhatikan golongan atau kepentingan golongan tertentu. Partisipasi anggaran merupakan suatu alat untuk mencapai atau terciptanya suatu sistem penganggaran yang baik. Banyak studi yang telah dilakukan oleh para ahli terkait dengan partisipasi anggaran dan hubungannya dengan kinerja. Berdasarkan penelitian-penelitian yang terdahulu hasil yang diperoleh dalam menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja masih banyak mengalami pertentangan, yaitu seperti hasil penelitian yang dilakukan Pratiwi (2014) dengan topik pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating menunjukkan hasil bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif pada

kinerja di aparaturnya pemerintah daerah. Begitu pula dengan penelitian Diana (2016), Ratmanik (2013), dan Maharani (2014) menunjukkan adanya pengaruh signifikan antara partisipasi anggaran terhadap kinerja paratur pemerintah daerah. Sementara menurut hasil penelitian Anggraeni (2009) menjelaskan bahwa secara parsial maupun simultan tidak terdapat pengaruh antara partisipasi anggaran dan komitmen organisasi terhadap kinerja SKPD. Beberapa contoh fenomena yang terjadi akibat keterbatasan berpartisipasi dalam penyusunan anggaran yaitu terjadinya ketidakpatuhan dalam menjalankan penganggaran yang telah disusun seperti kurang memiliki rasa tanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan yang telah ditetapkan, terkadang kurang atau tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan, dan tidak dapat memprediksi kebutuhan untuk masa yang akan datang.

Sebagai perwujudan dan pelaksanaan otonomi daerah, salah satunya melalui Dinas Tanaman Pangan Hortikultura Dan Perkebunan Kabupaten Belu yang merupakan unit yang menjalankan kebijakan teknis operasional bidang pertanian dan pelayanan teknis administrasi. Penelitian ini didukung oleh penelitian terdahulu Intan Rohmawati (2015) yang hasil penelitiannya menunjukkan variabel penganggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran, dan partisipasi anggaran secara simultan berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Berbeda dengan penelitian yang dilaksanakan penulis, yaitu anggaran berbasis

kinerja dan partisipasi anggaran yang mempengaruhi peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah.

Adapun yang menjadi alasan diambilnya dinas ini sebagai objek penelitian karena penulis ingin mengetahui dan memahami sejauh mana pelaksanaan dari anggaran berbasis kinerja dan partisipasi anggaran di Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura Dan Perkebunan Kabupaten Belu dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruhnya terhadap kinerja aparatur.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Partisipasi Anggaran terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Pada Dinas Tanaman Pangan Hortikultura Dan Perkebunan Kabupaten Belu”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan penulis, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran variabel anggaran berbasis kinerja, dan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah?
2. Apakah Anggaran Berbasis Kinerja dan Partisipasi Anggaran secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Belu?

3. Apakah Anggaran Berbasis Kinerja dan Partisipasi Anggaran secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Tanaman Pangan Hortikultura Dan Perkebunan Kabupaten Belu.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka maksud serta tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui gambaran variabel anggaran berbasis kinerja, dan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah
2. Mengetahui Anggaran Berbasis Kinerja dan Partisipasi Anggaran secara parsial berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Belu
3. Mengetahui Anggaran Berbasis Kinerja dan Partisipasi Anggaran secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah pada Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Belu

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan akan mempunyai kegunaan bagi semua pihak antara lain bagi :

1. Peneliti, diharapkan dapat mengaplikasikan ilmu yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan seperti kemampuan teknis dan analisis dalam melakukan pendekatan terhadap suatu masalah dan menambah

wawasan tentang pengaruh anggaran berbasis kinerja dan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah di Dinas Tanaman Pangan Hortikultura Dan Perkebunan Kabupaten Belu.

2. Dinas Tanaman Pangan Hortikultura Dan Perkebunan Kabupaten Belu, menjadi bahan masukan dan mengevaluasi anggaran berbasis kinerja, partisipasi anggaran dan kinerja aparatur pemerintah daerah.
3. Pembaca, sebagai informasi yang berguna mengenai informasi yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja, partisipasi anggaran khususnya dan akuntansi sektor publik pada umumnya