

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2014 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kedua peraturan perundang-undangan ini memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Selain perubahan terhadap sistem pengelolaan keuangan daerah, kedua peraturan perundang-undangan tersebut merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertical (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizotal (kepada masyarakat melalui DPRD). Selain dari pada itu, kedua peraturan undang-undangan tersebut mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Melalui reformasi anggaran yang sudah dilakukan oleh pemerintah, tuntutan agar terwujud pemerintah yang amanah dan didukung oleh instansi pemerintah yang efektif, efisien, profesional dan akuntabel, serta mampu memberikan pelayanan prima dalam proses penyusunan APBD sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara yang selanjutnya undang-undang tersebut dijabarkan dalam PP Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga mengamatkan tiga pendekatan yang harus menjadi referensi pemerintah dalam memformulasikan perencanaan dan mengimplementasikan kebijakan anggarannya, salah satunya adalah adanya anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Konsep anggaran berbasis kinerja menuntut adanya keterkaitan antara anggaran dengan kinerja. Penganggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dengan keluaran (*output*) program jumlah atau unit pelayanan yang diberikan/jumlah orang yang telah dilayani dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), suatu program respon partisipasi terhadap pelayanan yang diberikan dalam suatu program yang dapat memberikan informasi mengenai kinerja pemerintah yang didasarkan pada efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan. Melalui anggaran berbasis kinerja pemerintah akan dituntut membuat standar kinerja pada setiap anggaran kegiatan, sehingga jelas kegiatan apa saja yang akan dilakukan, berapa biaya yang dibutuhkan, dan hasil apa yang diperoleh.

Seluruh aktivitas dalam lingkungan instansi pemerintah akan diukur dari sisi akuntabilitas kerjanya, baik dari sisi kinerja individu/pegawai, kinerja instansi, kinerja keuangan dan bahkan kinerja instansi secara keseluruhan. Dimasa lalu pengukuran kinerja pemerintah masih terfokus pada pengukuran masukan

(*input*) dan keluaran (*output*) dibandingkan dengan pengukuran hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Pengukuran ini masih berfokus pada sisi sumberdaya yang telah dihabiskan tentang anggaran dan realisasi anggaran, akan tetapi belum memberikan perhatian yang memadai kepada hasil dan dampak nyata program dan kegiatan pemerintah terhadap proses pelayanan masyarakat.

Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat merupakan instansi pemerintah yang tidak luput dari sorotan publik mengenai pencapaian kinerjanya. Adanya laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) yang merupakan evaluasi untuk dijadikan ukuran perbaikan kinerja ditahun berikutnya yang akan berdampak pada besarnya anggaran untuk membiayai kebutuhan instansi baik dalam belanja langsung maupun tidak langsung yang didalamnya mencakup biaya untuk program kegiatan.

Dalam penelitian ini, penelitian memfokuskan penelitian pada satu dinas yaitu Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat. Untuk Dinas Perkebunan berdasarkan APBD 2017 secara keseluruhan belum menunjukkan indikasi adanya peningkatan kinerja dan perbaikan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaanya seperti yang diuraikan pada tabel 1.1 Dibawah ini :

Tabel 1.1
Pagu dan Realisasi Program /Kegiatan
APBD Provinsi Jawa Barat T.A. 2013-2017

| No | Tahun | Anggaran (Rp) | Realisasi Keuangan | |
|----|-------|----------------|--------------------|-------|
| | | | (Rp) | (%) |
| 1 | 2013 | 55.673.310.279 | - | - |
| 2 | 2014 | 49.445.504.614 | 46.788.693.910 | 98,85 |
| 3 | 2015 | 41.444.945.925 | 40.161.233.472 | 96,90 |
| 4 | 2016 | 61.675.096.223 | 60.406.344.348 | 97,94 |
| 5 | 2017 | 65.110.114.400 | 61.270.253.205 | 94,10 |

Sumber : LAKIP Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat 2015-2017

Dari data LAKIP dari 2015-2017 pada tahun 2017 di Dinas Perkebunan mengalami kenaikan anggaran tetapi realisasi anggaran tidak dapat dimaksimalkan dengan baik sehingga mengalami penurunan dan presentase dari tahun sebelumnya 2016 sampai 2017 mengalami penurunan.

Tabel 1.2
Data Realisasi atau Penyerapan Anggaran

Dinas Perkebunan APBD Provinsi Jawa Barat T.A. 2016

| No | Tahun | Kegiatan/Program | Anggaran | Realisasi | % |
|----|-------|------------------------------------|----------------|----------------|-------|
| | 2016 | Total APBD | 61.675.096.223 | 60.406.344.348 | 97,94 |
| | | Belanja Tidak Langsung (Gaji+Tunj) | 17.179.484.381 | 16.972.908.277 | 98,80 |
| | | Total Anggaran (Wajib+Pilihan) | 44.495.611.842 | 43.433.436.071 | 97,61 |
| | | Total Urusan Wajib | 19.061.928.000 | 18.331.068.711 | 96,17 |

| No | Tahun | Kegiatan/Program | Anggaran | Realisasi | % |
|----|-------|------------------------------------|----------------|----------------|-------|
| | 2017 | Total APBD | 65.110.114.400 | 61.270.253.205 | 94,10 |
| | | Belanja Tidak Langsung (Gaji+Tunj) | 18.581.120.440 | 16.055.394.206 | 86,40 |
| | | Total Anggaran (Wajib+Pilihan) | 46.528.993.960 | 45.214.858.999 | 97,18 |
| | | Total Urusan Wajib | 13.839.148.960 | 13.192.785.227 | 95,33 |

Sumber : LAKIP Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat 2016- 2017

Berdasarkan tabel 1.2 data Laporan Realisasi Anggaran Dinas Perkebunan di atas, fenomena yang terjadi adalah berkaitan dengan penggunaan alokasi anggaran yang tidak terealisasi dengan optimal sesuai dengan rencana alokasi anggaran yang telah direncanakan sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari tahun-tahun dari tahun 2016-2017 terdapat penurunan persentase pencapaian dari realisasi anggaran. Anggaran yang diberikan oleh pemerintah untuk Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat di setiap tahun nya mengalami kenaikan, tetapi dalam penyerapannya belum optimal. Diduga terdapat masalah program yang tidak terealisasi / program yang belum optimal dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Jadi, dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja program itu kurang maksimal, sehingga berdampak kepada penurunan yaitu akuntabilitas. Pada anggaran tahun 2016 sebesar Rp. 44.495.611.842 dengan realisasi keuangan sebesar Rp. 43.433.436.071 dengan presentase 97,61%. Berbeda dengan tahun 2017 dimana anggaran unit telah dinaikan sebesar Rp. 46.528.993.960 dengan realisasi keuangan sebesar Rp. 45.214.858.999 dengan presentase 97,18%.

Sehingga dalam hal ini masih belum dapat meningkatkan kinerjanya dengan baik yang artinya akuntabilitas Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat masih rendah. Akibat dari kurang mampu menyerap anggaran yang sudah dianggarkan dilihat dari jumlah belanja yang dianggarkan untuk membiayai program/kegiatan yang menunjukkan bahwa antara rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketidaktercapaian. Hal ini terlihat selisih antara anggaran dengan realisasi belanja yang mengalami kelebihan anggaran, serta masih banyaknya capaian kinerja program yang masih dibawah target. Hal ini menunjukkan dalam perencanaan dan penyusunan APBD belum sesuai dengan peraturan yang berlaku dan diindikasikan adanya beberapa program dan kegiatan yang belum sepenuhnya terlaksanakan. Hal ini menunjukkan terjadinya penurunan, walaupun pada dasarnya menurut Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja dikategorikan sangat baik dan baik, namun pada pos ini tetap terjadi penurunan kinerja, maka dari itu masih perlu adanya beberapa evaluasi kinerja dan beberapa perbaikan yang harus dilaksanakan.

Selanjutnya, fenomena yang terjadi dalam pertanggungjawaban kinerja pada tahun 2016 dan tahun 2017 meliputi beberapa program, diantaranya Program peningkatan produksi pertanian/perkebunan, pada tahun 2016 memiliki presentase 98,99% sedangkan pada tahun 2017 memiliki presentase sebesar 98,21% jadi mengalami penurunan presentase sebesar 78%, dikarenakan faktor produksi primer yang perannya masih kurang dalam menunjang peningkatan produksi yaitu sumber

daya alam dan tenaga kerja, serta adanya pengaruh faktor produksi sekunder yaitu modal dan entrepreneurship yang disinyalir mempengaruhi optimalisasi peningkatan produksi dan produktivitas komoditas perkebunan di Jawa Barat, kondisi tersebut diakibatkan oleh kendala faktor cuaca yang kurang mendukung, sehingga baik secara kualitatif maupun kuantitatif belum melampaui target kinerjanya. Program pemasaran dan pengolahan hasil pertanian/ perkebunan, pada tahun 2016 memiliki presentase 97,50% sedangkan pada tahun 2017 memiliki presentase sebesar 94,72% jadi mengalami penurunan sebesar 2,78%, dikarenakan daya saing beberapa produk perkebunan provinsi Jawa Barat masih rendah mengingat pasar atau negara tujuan ekspor memiliki standar internasional tertentu yang berbeda bahkan lebih tinggi dari standar produksi negara lain, kondisi ini disebabkan masih rendahnya daya saing produk perkebunan Jawa Barat di Pasar Ekspor, sehingga perlu mencari alternatif negara atau pasar tujuan yang sesuai standar atau spesifikasi produk yang dihasilkan pelaku usaha tani perkebunan. Pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penganggaran berbasis kinerja yang terukur melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, dimulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan /pertanggungjawaban, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Berdasarkan pada paparan di atas, maka penelitian ini mengambil judul “Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Pegawai Pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi penulis adalah sebagai berikut:

1. Penggunaan alokasi anggaran yang direalisasikan belum optimal karena tidak maksimalnya Program peningkatan produksi pertanian/perkebunan dan Program pemasaran dan pengolahan hasil pertanian/ perkebunan.
2. Akuntabilitas Kinerja pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik belum terlaksana dengan optimal
3. Penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal.
4. Adanya kenaikan anggaran total (belanja langsung dan tidak langsung) yang tidak dibarengi dengan penyerapan anggaran
5. Masih ada kebingungan dari pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat dalam menyusun prioritas anggaran
6. Tidak seimbang penyerapan anggaran dengan capaian kinerja di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat
7. Kurangnya transparansi anggaran yang tidak terrealisasikan

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan indentifikasi masalah yang telah dikemukakan diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh dimensi ekomomis dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat?
2. Seberapa besar pengaruh dimensi efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat?
3. Seberapa besar pengaruh dimensi efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat?
4. Seberapa besar pengaruh dimensi ekonomis, efisien, efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka penulis ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh dimensi ekonomis dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh dimensi efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh dimensi efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh dimensi ekonomis, efisien dan efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

1.5 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk referensi atau pedoman dalam ranah penelitian selanjutnya. Selain itu, menambah wawasan keilmuan Administrasi Negara khususnya yang berkaitan dengan pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

Untuk meningkatkan kemampuan berfikir, dan menambah wawasan khususnya yang berkaitan dengan pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja.

b. Bagi Instansi terkait

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan evaluasi kerja terhadap Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat yang berkaitan dengan pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja.

1.6 Kerangka Pemikiran

Fokus pemikiran penelitian ini adalah Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat, yang menjelaskan salah satu pelaksanaan dari kegiatan administrasi keuangan negara.

Akuntabilitas Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat, dalam rangka pengemplementasian *good governance* diyakini dapat memberikan kontribusi yang strategis dalam upaya menjalankan proses pemerintahan serta sangat efektif menghindari pentimpangan-pentimpangan dan sebagai upaya pencegahan terhadap korupsi dan suap. *Good governance* sendiri didasarkan pada tiga pilar yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipatif.

Akuntabilitas yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa aspek. Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain menurut Mahmudi (2010:9-11) bahwa indikator akuntabilitas publik adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum
2. Akuntabilitas Manajerial
3. Akuntabilitas Program

4. Akuntabilitas Kebijakan

5. Akuntabilitas Financial

Penyusunan program dan rencana kerja Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat ini dilakukan supaya kegiatan dan aktivitas pemerintah terstruktur dan terkoordinasi sehingga hasil akhir dapat dikontrol, evaluasi dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan kepala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Program dan rencana kerja yang disusun oleh pemerintah lebih dikenal dengan istilah anggaran.

Mardiasmo (2009:84) mendefinisikan anggaran berbasis kinerja ialah suatu sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Anggaran sektor publik dalam proses penyusunannya dipenuhi oleh nuansa politik yang tinggi dan harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan.

Masih menurut Mardiasmo dijelaskan bahwa anggaran sektor publik merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai. Penyusunan anggaran menjamin tingkat keberhasilan program, baik disisi eksekutif maupun legislative. Oleh karena itu, untuk mendapatkan sebuah anggaran kinerja yang baik dan meyeluruh maka dalam proses awal penyusunan anggaran kinerja harus dilakukan sesuai dengan tahap-

tahap penyusunan anggaran kinerja sehingga arah dan tujuan organisasi dapat mencapai dengan baik.

Untuk mewujudkan hal tersebut, dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus melalui beberapa tahap penyusunan seperti yang di kemukakan oleh Yunita Anggarini dan Hendra Puranto sebagai berikut :

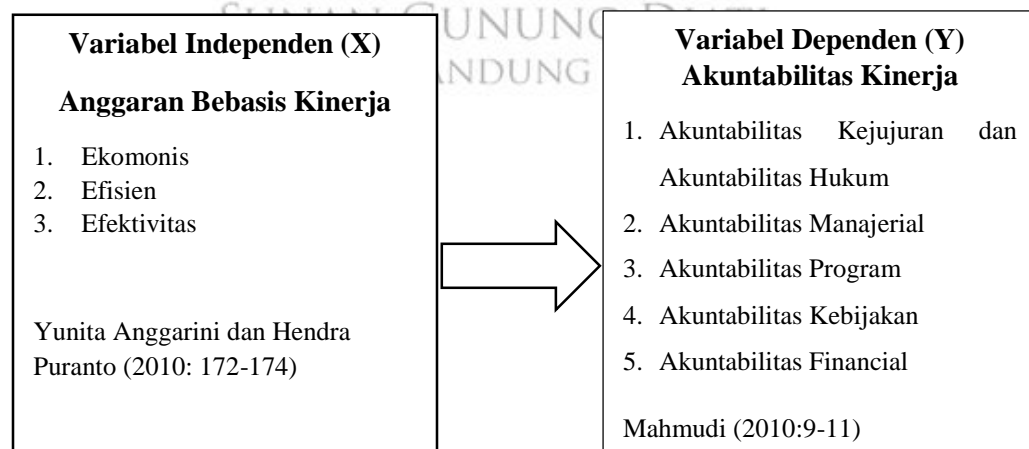
1. Ekonomi
2. Efisien
3. Efektif

Relevan dengan hal tersebut, pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja dapat dilihat pada gambar 1.1 sebagai berikut:

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran

Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat



1.7 Hipotesis

Menurut Dadang (2011:116) Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat.

Kartiwa (2015:70) Bentuk Hipotesis yang diajukan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah hipotesis asosiatif. Hipotesis asosiatif adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah asosiatif, yaitu yang menanyakan hubungan antara dua variabel atau lebih.

Adapun hipotesis variabel yaitu Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (X) terhadap Akutabilitas Kinerja (Y) dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hipotesis Pertama

Ho : Tidak ada pengaruh dimensi ekonomis dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

Ha : Adanya pengaruh dimensi ekonomis dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

2. Hipotesis Kedua

Ho : Tidak ada pengaruh dimensi efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

Ha : Adanya pengaruh dimensi efisien dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

3. Hipotesis Ketiga

Ho : Tidak ada pengaruh dimensi efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

Ha : Adanya pengaruh dimensi efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

4. Hipotesis Keempat

Ho : Tidak ada pengaruh dimensi ekonomis, efisien, dan efektivitas, dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

Ha : Adanya pengaruh dimensi ekonomis, efisien, dan efektivitas dalam anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja pegawai Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

