

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kinerja sebagai suatu efisiensi dari penggunaan sumber daya untuk menghasilkan keluaran. Masalah kinerja tertentu tidak terlepas dari proses, hasil, dan daya guna. Dalam hal ini kinerja atau prestasi kerja merupakan hasil kerja kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Pengukuran kinerja pemerintah daerah tidak cukup *representative* menunjukkan ketransparanan kinerja karena hanya mengukur kemampuan pemerintah dalam menyerap sumber daya input terutama anggaran sebanyak-banyaknya sehingga paradigma sistem pengukuran kinerja perlu diubah. Perubahan sistem pengukuran kinerja tersebut ditandai dengan adanya kewajiban setiap pemerintah daerah untuk membuat keuangan kinerja pemerintah daerah untuk mengetahui kemampuan setiap kinerja pemerintah dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi yang terutang dalam rencana strategis, (Halim, 2007:51).

Dengan adanya pengukuran kinerja, dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan produktifitas dalam suatu instansi. Pengukuran kinerja itu sendiri juga sebagian alat pengawasan, memberikan umpan balik sehingga

terjadi perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan dimasa mendatang yaitu dalam hal pengambilan keputusan. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kinerja pemerintah daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian atau tujuan kinerja pemerintah daerah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan pencapaian pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Pengukuran kinerja pemerintah daerah diperlukan agar pengelola keuangan daerah terbentuk. Dalam proses pengelolaan keuangan daerah, tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun (Sudirjo, 2000:45).

Proses penganggaran negara reformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintahan tidak lagi berorientasi pada input, tetapi pada output. Penganggaran berbasis kinerja ini berorientasi pada alokasi anggaran. Anggaran harus sesuai dengan hasil yang akan dicapai, terutama berfokus pada *output* (keluaran) dari kegiatan yang dilaksanakan. Oleh karena itu diperlukan adanya program atau kegiatan yang jelas, yang akan dilaksanakan pada satu tahun anggaran. Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja ini diperlukan adanya indikator kinerja, khususnya *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil), standar pelayanan minimal harus dipenuhi

oleh pemerintah daerah, standar analisis biaya dan standar keluar yang dihasilkan (Mursyidi, 2009:31).

Kinerja yang baik atas dasar anggaran yang dikeluarkan diperlukan maksimalisasi dari pemimpin maupun dari bawahan. Bawahan akan berlaku semaksimal mungkin tergantung dari kebijakan pimpinan. Dalam pemerintahan pimpinan pusat atau daerah harus menentukan kebijakan yang strategis sebagai panduan untuk menentukan seberapa besar sumber daya manusia atau orang-orang dalam satuan organisasi.

Perwujudan penganggaran berbasis kinerja memerlukan sumber daya manusia yang menguasai sistem informasi keuangan daerah sangatlah penting sebagai penunjang program akan berjalan dengan baik atau tidak. Dengan adanya pengetahuan sumber daya manusia dengan sistem informasi sangat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Dengan adanya tuntutan pemerintah daerah yang ikut berpartisipasi dalam proses penganggaran, maka dalam hal ini diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk saling memberikan informasi terutama yang bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Di samping memberikan informasi kepada atasan, bawahan juga harus ikut serta dalam penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran ini diperlukan agar anggaran yang dibuat sesuai dengan realita yang ada di lapangan (Gede, 2015:3)

Penganggaran dilakukan dengan sistem *top down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksanaan anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksanaan menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksanaan anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksanaan anggaran. Bertolak dari kondisi ini, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*), (Gede, 2015).

Partisipasi pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran dinilai dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Partisipasi merupakan konsep dimana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan tingkat tertentu bersama atasannya. partisipasi aparat pemerintah daerah dalam proses penganggaran pemerintah daerah mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam partisipasi anggaran daerah serta pelaksanaan untuk mencapai target anggaran. Aparat perangkat daerah pada pemerintah daerah yang terlibat

dalam proses penganggaran pemerintah daerah diberi kesempatan ambil bagian dalam pengambilan keputusan melalui perencanaan anggaran (Taufik, 2009:5).

Sistem anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintah Kota Gorontalo. Anggaran pemerintah daerah menjadi satu kebutuhan yang sangat strategis dalam membiayai berbagai program kegiatan diberbagai dinas, badan, dan lembaga lain dalam lingkup pemerintah daerah dan memulai anggaran daerah juga akan diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor-faktor yang menjadi kendala. Kendala yang terjadi adalah lemahnya perencanaan anggaran yang akan memperngaruhi tingkat efisiensi dan efektifitas unit kerja pemerintah daerah.

Hasil wawancara dengan staf bidang akuntansi, dalam penganggaran partisipasi dilakukan sesuai dengan kalender anggaran, namun pada saat pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah ditetapkan ada kalanya tidak dilaksanakan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan dan partisipasi bawahan penyusunan anggaran belum maksimal. Hal ini salah satu faktor yang dapat memperngaruhi penilaian kinerja pemerintah daerah Kota Gorontalo. Hal ini adalah salah satu faktor yang dapat memperngaruhi penilaian kinerja pemerintah daerah Kota Gorontalo.

Terkait Kinerja Aparatur Pemda Kota Gorontalo ditunjukkan oleh hasil pemeriksaan BPK RI yang memberikan opini atas laporan keuangan

pemerintah Kota Gorontalo Tahun 2011-2013 dengan opini “Wajar dengan Pengecualian”, sedangkan tahun 2014 Kota Gorontalo mendapatkan opini “Wajar Tanpa Pengecualian”.

Table 1. Hasil Audit DPPKAD Kota Gorontalo tahun 2011-2014

Tahun	Opini
2011	Wajar Dengan Pengecualian
2012	Wajar Dengan Pengecualian
2013	Wajar Dengan Pengecualian
2014	Wajar Tanpa Pengecualian

Sumber: DPPKAD Kota Gorontalo

Berdasarkan masalah yang terjadi dari hasil temuan BPK RI pemerintah Kota Gorontalo menunjukkan kinerja aparat pemerintah daerah masih kurang maksimal terbukti dalam temuan BPK RI bahwa Kota Gorontalo mendapatkan opini atas laporan keuangan tiga tahun berturut-turut memperoleh opini “Wajar dengan Pengecualian”

Periode 2013-2014 menurut pendapat BPK, Pemerintah Kota Gorontalo telah menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, posisi keuangan Pemerintah Kota Gorontalo per 31 Desember 2014, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK) untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Pada Tahun Anggaran

2014, Pemerintah Kota Gorontalo telah mampu memperbaiki pengelolaan keuangan sehingga meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian. Opini WTP tersebut merupakan peningkatan dari tahun sebelumnya yang masih memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian. Peningkatan opini ini merupakan suatu prestasi yang cukup membanggakan, buah dari hasil kerja keras yang telah dilakukan oleh jajaran pemerintah Kota Gorontalo. Kendati WTP, namun bukan berarti tanpa temuan. BPK memberikan beberapa catatan hasil temuan yang harus segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah. Di Pemerintah Kota Gorontalo terdapat kelebihan pembayaran belanja perjalanan dinas ke luar daerah (SPPD). (<http://www.gorontalo.bpk.go.id>).

Penelitian sebelumnya Paramawati (2012) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian menurut Sandra (2014) menunjukkan partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan pada kinerja aparat pemerintah daerah serta komitmen organisasi mampu memoderasi dengan memperkuat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada kinerja aparat pemerintah daerah. Penelitian Kartikasari (2011) menunjukkan partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan public secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap partisipasi penyusunan anggaran pemerintah.

Berdasarkan penelitian-penelitian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “ Pengaruh Penganggaran Partisipasi Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Pada DPPKAD Kota Gorontalo”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah penelitian, sebagai berikut:

1. Penganggaran partisipasi dilakukan sesuai dengan kalender anggaran, namun pada saat pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah ditetapkan ada kalanya tidak dilaksanakan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan dan partisipasi bawahan penyusunan anggaran belum maksimal.
2. Kinerja aparat pemerintah masih kurang maksimal terbukti dalam temuan BPK RI bahwa Kota Gorontalo mendapatkan opini atas laporan keuangan tiga tahun berturut-turut memperoleh opini “Wajar dengan Pengecualian”, sedangkan tahun 2014 Kota Gorontalo mendapatkan opini “Wajar Tanpa Pengecualian”.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, maka rumusan masalah adalah “Apakah Penganggaran Partisipasi berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kota Gorontalo”?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas yang telah diuraikan maka tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan mengetahui pengaruh Penganggaran partisipasi terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat Teoritis dari penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan serta pengetahuan tentang anggaran terutama dalam penganggaran partisipasi dan kinerja aparat pemerintah yaitu lebih meningkatkan partisipasi dari para aparat agar hasil/output yang tercapai sesuai yang direncanakan bagi siapa saja yang membaca dan dapat dijadikan bahan pertimbangan dan referensi bagi peneliti berikutnya

2. Manfaat praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah Kota Gorontalo dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penganggaran partisipasi yang dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah didalam instansi-instansi yang berada dilingkungan pemerintah Kota Gorontalo.