

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia yang diawali dengan keluarnya Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membawa banyak perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara. Perubahan mendasar tersebut diantaranya adalah dengan diterapkannya pendekatan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. Anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Adapun kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik.

Anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006;171). Diterapkannya anggaran berbasis kinerja pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja mempunyai konsekuensi menitikberatkan pada aspek manajemen strategis dalam rangka efektifitas dan efisiensi anggaran untuk optimalisasi *output* yang dihasilkan dari suatu *input* (biaya) tertentu. Penyusunan anggaran berbasis kinerja harus berdasarkan pertimbangan beban kerja dan *unit cost* setiap kegiatan karena orientasi tidak hanya pada output saja tetapi juga outcome, sehingga satuan kerja harus menetapkan tujuan yang jelas terlebih dahulu.

Pengalokasian dana yang efektif mengandung arti bahwa setiap pengeluaran dilakukan pemerintah mengarah pada pencapaian sasaran dan tujuan strategis yang dimuat dalam dokumen perencanaan strategis. Sedangkan pengalokasian dana yang efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan strategis tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan tetap mempertahankan kualitas yang direncanakan. Pengalokasian pengeluaran yang efektif dan efisien tersebut dapat diwujudkan dengan penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah.

Pemerintah telah mengeluarkan peraturan mengenai ketentuan anggaran berbasis kinerja melalui Pemendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah. Di dalam pengelolaan peraturan ini disebutkan tentang penyusunan RKA SKPD (Rencana Kerja Anggaran dan Satuan Kerja Perangkat Daerah). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran dalam periode mendatang adalah mempelajari hasil pencapaian

kinerja di periode sebelumnya. Aktivitas ini perlu agar apa yang dirumuskan untuk periode mendatang lebih mengacu pada hasil capaian periode sebelumnya, baik untuk menentukan apakah suatu program kegiatan perlu untuk dilanjutkan atau tidak, maupun dalam menentukan target atau capaian baru.

Dengan disusunnya RKA SKPD berarti telah terpenuhi kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut output yang optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga nantinya pada saat orientasi, efektif dan efisien pada saat pelaksanaan dan pencapaian suatu outcome (hasil). Melalui penerapan berbasis kinerja tersebut, instansi dituntut untuk membuat standar kinerja pada setiap anggaran sehingga jelas tindakan apa yang akan dilakukan dan beberapa biaya yang dibutuhkan, serta hasil yang akan di peroleh kedepannya.

Saat ini, kinerja instansi pemerintah telah banyak menjadi sorotan dikarenakan masyarakat mulai menanyakan manfaat yang dapat diperoleh atas pelayanan yang diberikan pelayanan pemerintah. Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan akan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap penyelenggaraan Negara. Salah satu aspek yang menjadi tolak ukur dalam menilai kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan yaitu berupa anggaran berbasis kinerja.

Terkait dengan penerapan anggaran berbasis kinerja itu sendiri, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur saat ini telah menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja sebagai suatu pendekatan dalam

penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau pada hasil yang ingin dicapai dalam melaksanakan suatu kegiatan. Berikut adalah data Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur:

Tabel 1.1
Ringkasan Target dan Realisasi Belanja Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2017-2018
(Dalam Rupiah)

Uraian	Tahun 2017			Tahun 2018		
	Target (Rp)	Realisasi	%	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
Belanja	1.143.608.441.609	1.050.658.984.442	91,87	1.177.311.719.000	1.149.465.994.867	97,63
Belanja Langsung	425.485.879.609	367.431.644.609	86,36	474.348.355.000	452.021.592.857	95,3
Belanja Tidak Langsung	718.122.562.000	683.227.339.813	95,14	702.963.364.000	697.444.402.010	99,2

Sumber Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT

Berdasarkan tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa dalam anggaran belanja terdapat dua item belanja yakni anggaran belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pada tahun 2017 realisasi belanja langsung sebesar Rp367.431.644.609 dari anggaran belanja yang ditetapkan sebesar Rp 425.485.879.609, dengan tingkat efisiensi sebesar 86,36% dan belanja tidak langsung realisasi anggaran belanja sebesar Rp683.227.339.813 dari anggaran belanja yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar Rp718.122.562.000, mengalami tingkat efisiensi sebesar 95,14%.

Sedangkan pada tahun anggaran 2018 realisasi anggaran belanja langsung pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar Rp452.021.592.857, memiliki tingkat efisiensi sebesar 95,29%, dan belanja tidak langsung realisasi anggaran sebesar Rp697.444.402.010, memiliki tingkat efisiensi sebesar 99,21%. Dalam anggaran belanja terdapat dua item anggaran belanja yakni anggaran belanja langsung dan anggaran belanja tidak langsung.

Pada tahun 2018 realisasi anggaran belanja langsung sebesar Rp452.021.592.857 dari anggaran belanja yang ditetapkan sebesar Rp474.348.355.000 mengalami tingkat efisiensi yaitu sebesar 95,29%. Pada tahun 2018 juga realisasi anggaran belanja tidak langsung sebesar Rp697.444.402.010 dari anggaran yang ditetapkan yaitu sebesar Rp702.963.364.000 memiliki tingkat efisiensi sebesar 99,21%, semakin besar nilai efisiensi yang mendekati 100% menunjukkan tingkat efisiensi yang baik dengan indikasi tidak terjadinya pemborosan anggaran.

Tabel 1.2
Target dan Realisasi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung serta
sasaran program kerja dan kegiatan pada Dinas Pendidikan dan
Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2017-2018

Uraian program	Target		Realisasi	
	2017	2018	2017	2018
Belanja Tidak Langsung	718.122.562	702.963.364.000	683.227.339.813	697.444.402.010
Belanja Gaji dan Tunjangan PNS	486.711.116.775	-	485.934.097.613	-
Belanja Langsung	425.485.879.000	348.355.000	367.431.644.609	452.021.592.857
Belanja Langsung Non OPD	-	9.145.951.967	-	8.251.660.836

Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	-	7.917.771.967	-	8.251.660.836
Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	-	1.169.000.000	-	1.150.729.109
Belanja Langsung Urusan Program	-	59.180.000	-	59.179.000
Program Peningkatan Mutu Pendidikan	-	453.197.478.043	-	432.504.710.627
Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	-	1.740.213.182	-	1.665.704.980
Program Pengembangan dan Peningkatan Pendidikan Luar Biasa	-	10.264.711.808	-	9.599.516.414
Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	-	59.180.000	-	59.179.000
Belanja Langsung OPD	10.042.609.782	-	7.324.761.797	-
Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	6.435.025.960	-	4.131.050.089	-
Program Peningkatan Sarana Prasarana Aparatur	3.553.903.372	-	3.140.032.708	-
Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	53.680.450	-	53.679.000	-
Belanja Urusan Program	415.443.269.218	-	360.106.882.812	-
Urusan Peningkatan Mutu Pendidikan	350.648.465.800	-	302.276.199.759	-
Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	4.105.109.600	-	3.690.571.485	-
Program Mutu Pendidik dan Tenaga Pendidikan	49.194.934.718	-	47.356.449.463	-
Program Pendidikan Khusus dan Layanan Khusus	11.494.759.100	-	6.783.662.105	-

Sumber :Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Povinsi Nusa Tenggara Timur

Dilihat dari table 1.1 dan 1.2 di atas dapat diketahui bahwa pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur terdapat dua item belanja yakni item belanja tidak langsung yaitu belanja yang tidak berkaitan dengan program kerja dan kegiatan, dan item belanja langsung yang berkaitan erat dengan program kerja dan kegiatan. Dari kedua item belanja tersebut

proporsi realisasi belanja langsung yang berkaitan erat dengan program kerja dan kegiatan dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur realisasinya dibawah 100%, artinya dibawah target yang telah ditetapkan padahal sangat berkaitan erat dengan program kerja dan kegiatan. Apakah hal ini disebabkan oleh efisiensi penggunaan anggaran atau terdapat beberapa program dan kegiatan yang tidak dijalankan oleh dinas tersebut?.

Penerapan sistem Anggaran berbasis Kinerja merupakan sebuah peluang bagi pemerintah namun disisi lain dapat menjadi tantangan. Hal itu dikarenakan dengan penerapan sistem anggaran berbasis kinerja berarti pemerintah daerah dapat menyusun arah, kebijakan dan program yang sesuai dengan kondisi masyarakat dan kondisi lingkungan daerah tersebut. Namun disisi lain, pemerintah harus memiliki perhatian lebih khususnya dalam penampungan aspirasi masyarakat, skala prioritas yang harus tepat dan fungsi pengawasan yang lebih ketat. Disamping itu, tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam pencapaian anggaran berbasis kinerja adalah faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran berbasis kinerja yakni komitmen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumber daya manusia, serta waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang terkandung dalam buku pedoman penyusunan anggaran berbasis kinerja yang diterbitkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tahun 2005 dinyatakan : tuntutan pentingnya pelaksanaan penyusunan anggaran berbasis kinerja, ternyata membawa konsekuensi yang harus disiapkan beberapa faktor keberhasilan implementasi

penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu : 1. Gaya kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi; 2. Penyempurnaan sistem administrasi secara terus menerus; 3. Sumber daya yang cukup; 4. Penghargaan (reward) yang jelas dan; 5. sanksi (punishment) yang tegas.

Selain itu, prinsip penganggaran saat ini adalah Anggaran Berbasis Kinerja yang menekankan aspek ekonomis, efisien dan efektif pada saat pelaksanaan dan pencapaian hasil. Berdasarkan siaran pers Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui dokumen penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan TA 2019 pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur tanggal 16 Januari 2020 ditemukan pengadaan alat praktik dan peraga yang tidak sesuai dengan kebutuhan. Temuan ini menurut peneliti juga menjadi salah satu masalah yaitu terkait perencanaan input yang tidak sesuai sehingga tidak termanfaatkan dengan baik oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Dengan demikian, berdasarkan apa yang telah diuraikan pada latar belakang di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2017-2018”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2017-2018?

2. Faktor-faktor (pendukung dan penghambat) apa saja yang mempengaruhi penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2017-2018?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yakni untuk mengetahui Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor (pendukung dan penghambat) apa saja yang mempengaruhi penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2017-2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Peneliti

Dapat menambah pengetahuan dan pemahaman tentang akuntansi pemerintahan, khususnya bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Pembaca

Dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi yang ingin mengetahui tentang Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur.

3. Peneliti Selanjutnya

Dapat dijadikan sebagai pedoman atau untuk penelitian selanjutnya tentang Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur.