

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia saat ini telah menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja, yang diberlakukan menggunakan sistem penganggaran sektor publik dengan penyusunan anggaran yang bersifat *line item budget*, yang mana proses penyusunan anggarannya berdasarkan pada realisasi anggaran tahun sebelumnya. Dengan demikian, tidak ada perubahan yang signifikan atas anggaran tahun berikutnya. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang ingin dicapai selama periode waktu tertentu, yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2009: 61). Anggaran menjadi sangat penting dan relevan di Pemerintah Daerah karena anggaran berdampak terhadap kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan 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, dalam 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 efektivitas pelayanan publik.

Permendagri No. 21 Tahun 2011, tentang perubahan kedua atas Permedagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Di dalam peraturan ini disebutkan tentang penyusunan RKA SKPD

(Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah). Disusunnya RKA SKPD, berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya *output* yang optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efektif dan efisien. Anggaran berbasis kinerja 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. Menurut Halim dan Theresia (2007: 82), anggaran menjadi sangat penting dan relevan di Pemerintah Daerah, karena anggaran berdampak terhadap kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan mengenai anggaran terkait dengan kinerja Pemerintah Daerah pada saat ini telah berubah dengan turunnya beberapa undang-undang dan peraturan.

Menurut Halim dan Theresia (2007: 175), penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan, yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kinerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan setiap tingkat pencapaian tujuan.

Sistem penganggaran berbasis kinerja diterapkan pemerintah dalam upaya merespon tingginya tuntutan kebutuhan peningkatan kualitas layanan publik transparansi, dan akuntabilitas publik. Tuntutan ini mendorong pemerintah untuk dapat menyusun anggaran secara cermat, akurat, dan sistematis. Penyusunan suatu rencana kinerja dalam konteks penyusunan anggaran berbasis kinerja berkaitan erat dengan rencana strategis (renstra). Renstra merupakan kegiatan yang menunjukkan dimana suatu organisasi berada, arah kemana organisasi tersebut harus menuju dan bagaimana cara (strategis) yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga, untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh Instansi Pemerintah. Aktivitas tersebut disusun dengan cara untuk mencapai kinerja tahunan, yang merupakan rencana operasional dari renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Melalui sistem penganggaran berbasis kinerja ini, penetapan besarnya alokasi anggaran daerah lebih mempertimbangkan nilai uang dan nilai uang yang mengikuti fungsi dengan kebutuhan riil unit kerja, yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang telah dibebankan dalam setiap tahun. Dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja, maka setiap Pemerintah Daerah akan diketahui kinerjanya. Kinerja ini akan tercermin pada laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan prestasi kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD).

Penyusunan anggaran berbasis kinerja mempunyai konsekuensi menitikberatkan pada aspek manajemen strategis, dalam rangka efektivitas 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 dalam penyusunan anggaran Pemerintah. 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 diperoleh kedepannya.

Saat ini, kinerja Instansi Pemerintah telah banyak menjadi sorotan dikarenakan masyarakat mulai menanyakan manfaat pelayanan yang diperoleh dari Pemerintah kepada masyarakat. 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 Kota Kupang 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 Kota Kupang.

Tabel 1.1
Ringkasan Anggaran dan Realisasi Belanja Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang

Uraian	Tahun 2018			Tahun 2019		
	Anggaran (Rp)	Realisasi	%	Anggaran (Rp)	Realisasi	%
Belanja Langsung	97.453.817.743,00	91.783.600.784,00	94	124.478.791.426,00	115.192.666.133,00	93
Belanja Tidak Langsung	236.111.168.605,00	224.330.748.094,00	95	234.867.657.943,32	225.875.832.644,00	96

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang, 2021

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 anggaran 2018 realisasi anggaran belanja langsung pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang sebesar Rp 91.783.600.784,00,

memiliki tingkat efisiensi sebesar 94%, dan belanja tidak langsung realisasi anggaran sebesar Rp 224.330.748.094,00, memiliki tingkat efisiensi sebesar 95%. Sedangkan pada tahun 2019 realisasi anggaran belanja langsung sebesar Rp115.192.666.133,00 dari anggaran belanja yang ditetapkan sebesar Rp124.478.791.426,00 mengalami tingkat efisiensi yaitu sebesar 93% dan realisasi anggaran belanja tidak langsung sebesar Rp225.875.832.644,00 dari anggaran yang ditetapkan yaitu sebesar Rp234.867.657.943,32 memiliki tingkat efisiensi sebesar 96%.

Uraian di atas dapat dilihat bahwa tingkat efisiensi anggaran belanja setiap tahun mengalami naik turun atau fluktuasi, dimana tingkat efisiensi belanja langsung pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang mengalami penurunan.

Tabel 1.2
Laporan Program Kegiatan yang tidak Terealisasi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang Tahun 2018-2019

Tahun	Program Kerja	Uraian Kegiatan	Anggaran	Realisasi
2018	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun	Pengadaan buku-buku dan alat tulis siswa	299.508.000	0
	Program Pengelolaan Kekayaan Budaya	Sosialisasi Pengelolaan Kekayaan Budaya Lokal Daerah	94.860.000	0
2019	Program Pendidikan Non Formal	Pengadaan buku-buku dan alat tulis siswa	50.000.000	0
	Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pelaksanaan sertifikasi pendidik	36.300.000	0
	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	Penyediaan Komponen Instalasi Listrik/Penerangan Bangunan Kantor	27.000.000	0
		Penyediaan Peralatan Dan Perlengkapan Kantor	25.000.000	0

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang, 2021

Tabel 1.2 menunjukkan program atau kegiatan yang tidak terealisasi pada tahun 2018 dan 2019. Pada tahun 2018 program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yang tidak terealisasi yaitu, pengadaan buku-buku dan alat tulis siswa anggaran sebesar Rp 299.508.000, Program Pengelolaan Kekayaan Budaya yang tidak terealisasi yaitu Sosialisasi Pengelolaan Kekayaan Budaya Lokal Daerah dengan anggaran sebesar Rp 94.860.000 sedangkan pada tahun 2019 program pendidikan non formal yang tidak terealisasi yaitu, pengadaan buku-buku dan alat tulis siswa anggaran sebesar Rp 50.000.000 dan program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan yang tidak terealisasi yaitu, pelaksanaan sertifikasi pendidik anggaran sebesar Rp 36.300.000, Program Pelayanan Administrasi Perkantoran yang tidak direalisasikan yaitu, Penyediaan Komponen Instalasi Listrik/ Penerangan Bangunan Kantor anggaran sebesar Rp 27.000.000, sedangkan Penyediaan Peralatan Dan Perlengkapan Kantor anggaran sebesar Rp 25.000.000.

Realisasi anggaran program atau kegiatan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang, setiap tahunnya sudah terealisasi hanya terdapat beberapa program atau kegiatan yang tidak terlaksanakan paling banyak yaitu pada tahun 2019 terdapat tiga program dan empat kegiatan yang tidak terealisasi atau terlaksana.

Dilihat dari tabel 1.1 dan 1.2 di atas dapat diketahui bahwa pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang 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 Kota Kupang realisasinya di bawah 100%, artinya di bawah target yang telah ditetapkan padahal sangat berkaitan erat dengan program kerja dan kegiatan dengan menggunakan indikator ekonomis, efektif dan efisien dalam menilai kinerja. Indikator efisiensi dan efektivitas harus digunakan secara bersama-sama, karena di satu pihak mungkin pelaksanaannya sudah dilakukan secara ekonomis tetapi *output* yang dihasilkan tidak sesuai dengan target yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena perencanaan *input* yang tidak sesuai sehingga tidak termanfaatkan dengan baik.

Penerapan sistem Anggaran berbasis kinerja merupakan sebuah peluang bagi pemerintah namun disisi lain dapat menjadi tantangan. Hal itu dikarenakan dengan penerapan anggaran berbasis kinerja berarti Pemerintah Daerah dapat menyusun arah, kebijakan dan program yang sesuai dengan 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. Di samping 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 : 1. Gaya kepemimpinan dan komitmen seluruh dari seluruh 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 pada 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 Kota Kupang.

Dengan demikian, berdasarkan apa yang telah diuraikan pada latar belakang di atas maka, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang Tahun Anggaran 2018-2019”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang diangkat dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Apakah penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Kota Kupang tahun anggaran 2018–2019 sudah berjalan secara ekonomis, efektif, dan efisien?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang tahun anggaran 2018-2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mengetahui penerapan sistem anggaran berbasis kinerja secara ekonomis, efektif dan efisien pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja, serta dapat diharapkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan secara teoretis dipelajari di bangku perkuliahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

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

2. Bagi Lembaga Terkait

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang.

3. Peneliti Selanjutnya

Dapat dijadikan sebagai pedoman untuk penelitian selanjutnya tentang Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Kupang.