

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah saat ini dihadapkan oleh banyak tuntutan baik dari segi internal yaitu peningkatan kerja yang optimal dan segi eksternal yaitu adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki agar pemerintah daerah mampu menciptakan tujuan masyarakat daerah yang sejahtera sebagai suatu implikasi dari penerapan otonomi daerah yang mengedepankan akuntabilitas kinerja dan peningkatan pelayanan publik (Halim, 2007).

Kinerja pemerintah daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategi suatu organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam periode tertentu. Menurut Mardiasmo (2009), kinerja suatu unit kerja pemerintah daerah dapat diukur melalui pencapaian aktifitas-aktifitas yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan *The National Committee on Governmental Accounting (NGGA)* yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standards Board (GASB)* definisi anggaran adalah rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu (Bastian, 2006).

Saat ini pemerintah telah menerapkan sistem penganggarannya dengan sistem anggaran berbasis kinerja. Sebelum sistem anggaran berbasis kinerja diberlakukan, pemerintah menggunakan sistem anggaran tradisional yang mana sistem ini lebih menekankan pada biaya bukan pada hasil/kinerja. Sistem anggaran tradisional ini dominan 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 hal yang sangat penting bagi pemerintah untuk mengestimasi kinerja yang ingin dicapai nantinya. Dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 19 ayat (1) dan (2) yang berbunyi dalam rangka penyusunan RAPBD (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) selaku pengguna anggaran menyusun RKA (Rencana Kerja dan Anggaran) dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Dalam membuat anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah terlebih dulu harus memiliki renstra (perencanaan strategis) yang disusun dengan objektif dan juga melibatkan seluruh komponen yang ada didalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemerintah daerah diyakini dapat mengukur kinerja keuangannya yang tergambar dalam anggaran pendapatan dan belanja daerahnya. Aspek yang diukur didalam penilaian kinerja pemerintah daerah salah satunya adalah aspek keuangan yang berupa ABK (Anggaran Berbasis Kinerja).

Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang menekankan pada prestasi kerja atau hasil. Menurut Bastian (2006:171) anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi yang berkaitan sangat erat dengan visi dan misi serta perencanaan strategi organisasi. Sistem penganggaran ini mengaitkan langsung antara output dengan outcome yang ingin dicapai yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi anggaran yang dialokasikan (Silistio,2010). Anggaran berbasis kinerja yang dianggap penting, karena dengan adanya anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat memperbaiki taraf kehidupan masyarakat, meningkatkan efektivitas pembangunan dan memperbaiki tata kelola keuangan dan pemerintahan yang lebih baik.

Melalui penerapan prinsip *good governance* yang sudah dilakukan oleh pemerintah, menurut adanya reformasi di bidang manajemen keuangan daerah. Reformasi manajemen keuangan daerah tersebut diperlukan untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas guna mewujudkan pemerintah yang amanah dan profesional. Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara telah menetapkan penganggarrann berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggaran. Disebutkan bahwa hal yang terpenting dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja, karena penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja yang ingin dicapai.

Pada tahun 2006 Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan lagi peraturan mengenai ketentuan penerapan anggaran berbasis kinerja ini melalui Permendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) Nomor 13 Tahun 2006 dan telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan kemudian diubah lagi dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Didalam peraturan ini disebutkan tentang penyusunan RKA SKPD (Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah).

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

Saat sekarang ini kinerja instansi pemerintah telah banyak mendapat sorotan, dikarenakan masyarakat mulai menanyakan manfaat yang dapat diperoleh atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan akan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap penyelenggaraan negara. Salah satu aspek yang menjadi tolak ukur dalam

penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan yaitu berupa anggaran berbasis kinerja.

Negara lain yang sudah berhasil menerapkan anggaran berbasis kinerja salah satunya adalah negara Australia. Hal ini dapat dijadikan contoh untuk mengembangkan sistem anggaran berbasis kinerja di negara Indonesia. Masih banyak aspek yang harus diperbaiki dalam hal anggaran kinerja khususnya di beberapa instansi pemerintah yang masih menerapkan sistem anggaran tradisional. Penetapan anggaran untuk program dan kegiatan masih didasari dengan metode menambah dan juga mengurangi besarnya item belanja pada anggaran tahun sebelumnya. Hal ini berdampak pada pengalokasikan dana yang tidak efektif dan efisien karena tidak didasarkan pada pencapaian kinerja dari program dan kegiatannya sehingga terkesan seperti ada yang menyimpang dari penggunaan anggaran tersebut.

Terkait dengan penerapan Anggaran Berbasis Kinerja itu sendiri, Pemerintah Daerah 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 ringkasan target dan realisasi belanja pada APBD yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur :

Tabel 1.1
Ringkasan Target dan Realisasi Belanja Pada APBD
Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2013-2015

URAIAN	Tahun 2013		Tahun 2014		Tahun 2015	
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi
	(Rp.)	(Rp.)	(Rp.)	(Rp.)	(Rp.)	(Rp.)
Belanja	2.558.600.227.797	2.375.665.880.320	2.903.027.400.928	2.688.932.744.282	3.523.978.561.028	3.328.496.113.665
Belanja Tidak Langsung	1.669.548.938.797	1.619.918.226.955	1.809.053.974.572	1.733.924.105.031	2.071.352.295.000	2.044.792.232.932
Belanja Pegawai	454.502.772.650	439.136.264.575	487.828.828.000	464.311.717.288	505.472.529.000	506.293.029.402
Belanja Bunga	-	-	-	-	-	-
Belanja Subsidi	-	-	-	-	-	-
Belanja Hibah	988.630.344.800	987.227.894.156	929.466.892.000	932.299.199.876	1.165.969.584.000	1.171.350.213.743
Belanja Bantuan Sosial	43.701.000.000	32.312.017.500	35.427.393.464	22.191.490.515	28.337.378.000	20.957.580.000
Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	149.128.821.347	141.657.475.918	298.571.116.108	267.099.624.615	331.907.887.000	317.680.998.260
Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa dan Partai Politik	15.456.000.000	15.209.207.000	34.176.400.000	29.252.565.000	32.164.917.000	27.459.614.000
Belanja Tidak Terduga	18.130.000.000	4.375.367.806	23.583.345.000	18.769.507.737	7.500.000.000	1.050.797.527
Belanja Langsung	889.051.289.000	755.747.653.365	1.093.973.426.356	955.008.639.251	1.452.626.266.028	1.283.703.880.733
Belanja Pegawai	112.830.051.536	104.954.155.869	80.205.691.920	77.655.755.800	95.187.272.669	90.070.775.782
Belanja Barang dan Jasa	510.583.342.564	425.613.121.224	538.071.950.479	469.752.094.481	660.586.516.012	586.930.890.374
Belanja Modal	265.637.894.900	225.180.376.272	475.695.783.957	407.600.788.970	696.852.477.347	606.702.214.577

Sumber : BPPKAD Provinsi Nusa Tenggara Timur

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas dapat dilihat bahwa anggaran belanja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dari tahun anggaran 2013-2015 terus mengalami peningkatan. Apakah dengan peningkatan jumlah anggaran tersebut Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sudah melaksanakannya dengan semangat anggaran dan apakah realisasi belanja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sudah menerapkan secara penuh semangat Anggaran Berbasis Kinerja yang ekonomis, efektif, efisien pada saat pelaksanaan dan pencapaian suatu outcome (hasil).

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2015”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yakni : Bagaimana Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Penulis, menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Pembaca, sebagai bahan informasi bagi pembaca yang ingin mengetahui tentang Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.