

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Anggaran merupakan suatu hal yang sangat penting dalam suatu organisasi. Pada organisasi privat atau swasta, anggaran merupakan suatu hal yang sangat dirahasiakan, sedangkan untuk organisasi sektor publik anggaran merupakan suatu hal yang harus diketahui oleh publik untuk dievaluasi, dikritik, dan diberi masukan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah.

Dikeluarkannya Undang – undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan regulasi yang mengatur mengenai keuangan daerah. Selain perubahan terhadap sistem pengelolaan keuangan daerah, kedua undang – undang tersebut merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan APBD untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Bentuk

reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja.

Otonomi daerah mulai berlaku di Indonesia pada 1 Januari 2001 dengan landasan UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah serta berbagai peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah menjadikan perubahan lingkungan yang baik yaitu pada lingkungan ekonomi, sosial, dan politik masyarakat. Perubahan tersebut mengarah terhadap perilaku masyarakat yang menjadi lebih kritis terhadap kebijakan pemerintah daerah, menuntut kualitas pelayanan publik yang lebih responsif terhadap keinginan masyarakat, pada tata kelola pemerintahan yang lebih baik agar terwujudnya *good governance*.

Seiring dengan adanya perkembangan tuntutan akan *good governance* pada setiap organisasi publik mengharuskan adanya reformasi di segala aspek. *Good governance* yaitu cara mengelola urusan-urusan publik, dimana terdapat keterlibatan masyarakat dalam melakukan tindakan keputusan, dan terorientasi terhadap masyarakat, penyelenggaraan memiliki visi dan misi jauh ke depan, pertanggungjawaban atau akuntabilitas pengelolaan sumber daya publik mengharuskan terjadinya efisien dan efektifitasnya kedepan.

Akuntabilitas publik merupakan salah satu dari pelaksanaan *good governance* yang perlu dicerminkan dalam pelaksanaan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana untuk kegiatan yang akan dilaksanakan. Mardiasmo (2009:20) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai suatu kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan,

melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi pertanggungjawaban kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban.

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintahan di Indonesia sudah dirancang melalui pemberlakuan UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun 2005. Pemerintah pun telah mengeluarkan PP No.20/2001 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP No.21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran kinerja. Bahkan, Departemen Keuangan telah mengatur lebih rinci penerapan penganggaran kinerja dalam peraturan Menteri Keuangan No.54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program komputer RKA-KL.

Darise (2008:146) Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan metode penganggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dari hasil tersebut. Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga dengan adanya anggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan anggaran dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.

Penerapan anggaran berbasis kinerja di Indonesia mempunyai tantangan yang tidak ringan karena berubahnya sistem penganggaran. Tantangan yang lebih berat adalah mengubah *mind set* tidak hanya pada lingkungan Pemerintah (eksekutif), tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. *Mind set* DPR dalam rangka pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) diharapkan juga berubah menjadi *output base*, tidak lagi *input base*.

Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga berfungsi sebagai instrumen

akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program – program yang dibiayai dengan uang publik. Sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menggunakan hasil dari dibelanjakannya dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi pemerintah.

Dalam rangka untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dikeluarkan regulasi yang mengatur mengenai perubahan pengelolaan keuangan daerah untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 (Inpres 7/1999) tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tersebut dipandang perlu untuk mengetahui kemampuan setiap instansi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Akuntabilitas kinerja ini merupakan bentuk pelaporan kinerja yang harus dipertanggungjawabkan oleh pihak yang diamanahkan untuk melaksanakan program / kegiatan dalam rangka untuk mencapai visi dan misi dan rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak merupakan salah satu instansi pada pemerintahan yang melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang ketahanan pangan dan penyuluhan, melaksanakan tugas dekonsentrasi dan tugas lainnya.

Pada penyusunan anggaran Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, yang pada kemudian diperbaharui dengan menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan ke 1 peraturan Mendagri nomor 13 tahun 2006 dan disempurnakan dengan perubahan ke II melalui peraturan menteri dalam negeri nomor 21 tahun 2011. Pada peraturan tersebut berisi tentang keputusan pengelaan keuangan daerah dan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Kantor Ketahanan Pangan memang dalam penyusunan anggaran yang terpisah dari penyusunan anggaran tradisional menuju anggaran berbasis kinerja. Akan tetapi didalam penerapannya masih banyak indikator yang didalam penilaian anggaran berbasis kinerja yang belum terpenuhi yaitu pada indikator-indikator tersebut yang meliputi:

1. Masukan (*input*)

Masukan adalah sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan output, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.

2. Keluaran (*output*)

Keluaran adalah segala sesuatu berupa produk/ jasa (fisik dan atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.

3. Hasil (*outcomes*)

Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan hal yang berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. *outcomes* merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/ jasa dapat memenuhi dan harapan masyarakat.

4. Manfaat (*benefits*)

Manfaat adalah kegunaan suatu keluaran (*outputs*) yang dirasakan langsung oleh masyarakat dan dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh publik.

5. Dampak (*impact*)

Dampak adalah ukuran tingkat pengaruh sosial, ekonomi lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian kinerja disetiap indikator dalam suatu kegiatan.

Ukuran pada kuantitatif dan kualitatif merupakan indikator dari kinerja yang menggambarkan tingkatan yang telah ditetapkan dalam pencapaian suatu sasaran atau tujuannya. indikator kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara efektivitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Jadi jelas bahwa indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu. Dengan itu tanpa adanya indikator kinerja, sangat sulit bagi kita untuk menilai prestasi keberhasilan atau ketidakberhasilan kebijaksanaan maupun pada program pemerintahan dan suatu

instansi. Dengan adanya indikator kinerja ini, semua organisasi mempunyai kesempatan yang jelas hal bagaimana yang akan dikatakan berhasil atau tidaknya berhasil mereka di masa yang akan datang

Indikator kinerja merupakan organisasi yang dapat dipahami secara langsung oleh manajemen. Dengan indikator yang sama dan pada penilaian maupun keberhasilan yang diharapkan dengan menggunakan kriteria indikator yang sama sehingga lebih objektif pada organisasi. Indikator kinerja pada pemerintahan tidak harus hanya dipahami oleh pejabat ataupun aparatur instansi pemerintah, akan tetapi penting juga bagi masyarakat umum. Dengan adanya indikator kinerja ini diharapkan akan lebih menciptakan konsensus pada berbagai pihak untuk menghindari kesalahan tentang interpretasi selama pelaksanaan program dan dalam menilai keberhasilan suatu instansi, baik bagi internal maupun eksternal.



**PEMERINTAH KOTA PONTIANAK  
KANTOR KETAHANAN PANGAN DAN PENYULUHAN**

**LAPORAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
UNTUK TAHUN YANG BERAKHIR SAMPAI DENGAN 31 DESEMBER 2013 DAN TAHUN 2012**

(Dalam Rupiah)

Nomor	Uraian	Anggaran 2013	Realisasi 2013	(%) Anggaran Yang Tercapai	Realisasi 2012	Kenaikan/ Penurunan
1	<b>Pendapatan</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1,1	Pendapatan Asli Daerah	0,00	0,00	-	0,00	0,00
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	0,00	0,00	-	0,00	0,00
1.1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	0,00	0,00	-	0,00	0,00
1.1.3	Pendapatan Hasil Pengelolaan Ke- kayaan Daerah yang dipisahkan	0,00	0,00	-	0,00	0,00
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	0,00	0,00	-	0,00	0,00
	<b>Jumlah Pendapatan</b>					
2	<b>Belanja</b>	<b>3.284.197.000,00</b>	<b>3.061.575.333,00</b>	<b>93,22</b>	<b>2.705.504.435,00</b>	<b>356.070.898,00</b>
2,1	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>1.662.697.000,00</b>	<b>1.520.723.040,00</b>	<b>91,46</b>	<b>1.326.927.537,00</b>	<b>193.795.503,00</b>
2.1.1	Belanja Pegawai	1.662.697.000,00	1.520.723.040,00	91,46	1.326.927.537,00	193.795.503,00
2,2	<b>Belanja Langsung</b>	<b>1.621.500.000,00</b>	<b>1.540.852.293,00</b>	<b>95,03</b>	<b>1.378.576.898,00</b>	<b>162.275.395,00</b>
2.2.1	Belanja Pegawai	254.536.000,00	237.277.000,00	93,22	151.770.000,00	85.507.000,00
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	1.296.784.000,00	1.233.685.293,00	95,13	1165536898,00	68.148.395,00
2.2.3	Belanja Modal	70.180.000,00	69.890.000,00	99,59	61.270.000,00	8.620.000,00
	<b>Jumlah Belanja</b>	<b>3.284.197.000,00</b>	<b>3.061.575.333,00</b>	<b>93,22</b>	<b>2.705.504.435,00</b>	<b>356.070.898,00</b>
	<b>Surplus/(Defisit)</b>	<b>(3.284.197.000,00)</b>	<b>(3.061.575.333,00)</b>	<b>93,22</b>	<b>(2.705.504.435,00)</b>	<b>(356.070.898,00)</b>

Sumber: Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak

Dari tabel diatas dapat diketahui laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pada tahun 2013 terdapat selisih pada bagian pada belanja tidak langsung yaitu sebesar Rp 1.326.927.537 atau sebesar 91,46 % total belanja yang telah terealisasi pada tahun 2013. Kemudian pada belanja langsung pun mengalami selisih yaitu sebesar

Rp 1.378.576.898 atau sebesar 95,04 % dan total selisih belanja pada tahun 2013 adalah sebesar Rp 2.705.504.435 atau sebesar 93,22 %.

Dari hasil perhitungan diatas dapat diketahui bahwa belum seluruhnya dalam kategori yang efektif pada pelaksanaan kinerja pada masing-masing bagiannya, adanya ketidaksesuain antara anggaran yang telah ditetapkan dan dengan realisasi sehingga belum sepenuhnya dapat ditetapkan untuk anggaran berbasis kinerja. Pelaksanaan secara nyata yang disebabkan oleh faktor-faktor internal maupun eksternal. Faktor tersebut mempengaruhi kegiatan kerja sehingga terdapat dampak negatif terhadap visi dan misi yang ingin dicapai. Dengan adanya anggaran berbasis kinerja ini, diharapkan agar anggaran tersebut setiap tahunnya lebih diperbaiki agar dapat terealisasi sepenuhnya.

Adapun tujuan pokok dari Kantor Ketahanan Pangan Dan Penyuluhan Kota Pontianak ini yaitu (1) Mewujudkan koordinasi dan mengembangkan jaringan serta sistem koordinasi yang sinergi antar instansi pemerintah, swasta serta lembaga masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan manajemen pembangunan ketahanan pangan; (2) Meningkatkan sumberdaya aparatur melalui penyediaan sarana prasarana dalam rangka pelayanan masyarakat mewujudkan ketahanan pangan; (3) Peningkatan dan pembardayaan penyuluhan pertanian/ perkebunan guna pelayanan kepada petani.

Berdasarkan latar belakang tersebut yaitu mengenai anggaran berbasis kinerja telah diuraikan peneliti dan terdorong keinginan untuk mengetahui lebih jauh mengenai bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja yang telah dilakukan oleh Kantor Ketahanan Pangan Kota Pontianak, maka penulis mengadakan penelitian dengan judul **“ Evaluasi Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak “**.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan diatas, rumusan masalah yang akan diteliti adalah

1. Bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja pada Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak ?
2. Bagaimana evaluasi anggaran berbasis kinerja pada Kantor Ketahanan Pangan Kota Pontianak tersebut dan apakah sudah menerapkan standar pelayanan minimum (SPM) sesuai dengan peraturan pemerintah dan UU No.32 tahun 2004 yang telah ditetapkan ?

## **1.3 PEMBATASAN MASALAH**

Dalam penelitian ini, peneliti tidak membahas semua masalah yang ditemukan, tetapi peneliti hanya membatasi pada pengaruh evaluasi terhadap sistem penganggaran berbasis kinerja, penerapan SPM terhadap nilai perusahaan, dan penerapan anggaran berbasis kinerja . Agar penelitian lebih

fokus dan terarah, maka penelitian dilakukan pada satu program tahun anggaran 2013 di kantor ketahanan pangan dan penyuluhan kota pontianak. Program terdiri atas kegiatan dan subkegiatan yang diteliti.

#### **1.4 TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan pengkajian berbasis kinerja melalui evaluasi terhadap sistem penganggaran dan SPM terhadap nilai pada Kantor Ketahanan Pangan Dan Penyuluhan Kota Pontianak .

1. Untuk mengetahui penerapan anggaran berbasis kinerja pada Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak.
2. Untuk mengetahui evaluasi anggaran berbasis kinerja tersebut sudah menerapkan standar pelayanan minimum (SPM) sesuai dengan peraturan pemerintah dan UU No.32 tahun 2004 yang telah ditetapkan.

#### **1.5 KEGUNAAN PENELITIAN**

Dari hasil penelitian yang dilakukan di harapkan memberikan Manfaat melalui penelitian ini antara lain :

##### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang lebih luas, wawasan dan tantangan tentang dunia kerja bagi penulis sebagai penerapan ilmu yang didapat selama melakukan penelitian ini. Selain itu diharapkan menjadikan pengalaman bagi peneliti dalam

melakukan evaluasi permasalahan yang dihadapi oleh suatu organisasi publik.

2. Bagi Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak

Penelitian ini bermanfaat sebagai bahan perbandingan sistem anggaran berbasis kinerja telah diimplementasikan dan diharapkan dapat memberikan kontribusi kantor untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi untuk lebih meningkatkan kinerja dan kualitas pada kantor Ketahanan Pangan Kota Pontianak.

3. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap masyarakat untuk ikut serta dalam mengawasi kegiatan pada pemerintahan dalam hal penegakan transparansi publik. Selain itu dapat menambahkan wawasan bagi peneliti selanjutnya tentang evaluasi anggaran berbasis kinerja sehingga dapat menjadi referensi khususnya untuk mengkaji topik-topik yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja.