

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ateh (2016) dalam artikelnya mengungkapkan, Presiden Joko Widodo pernah menyampaikan bahwa ada yang salah dengan sistem perencanaan dan penganggaran pemerintah, sehingga kapabilitas birokrasi untuk berkinerja dan menciptakan pelayanan publik yang berkualitas tidak dapat tercapai. Oleh karena itu, Presiden sering kali menekankan bahwa pemerintah harus meninggalkan praktik *money follow function* dan mengimplementasikan praktik *money follow program*. Maksudnya adalah penganggaran akan didasarkan pada program prioritas dan program yang berkaitan langsung dengan sasaran pembangunan nasional. Pernyataan tersebut terkait erat dengan asas penyelenggaraan negara yang sudah tertuang dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa asas pengelolaan keuangan negara adalah akuntabilitas berorientasi hasil (kinerja). Artinya, setiap anggaran yang digunakan harus jelas hasil dan manfaatnya bagi masyarakat.

Implikasi pernyataan tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan setiap penggunaan anggaran terhadap kemanfaatan sesuatu yang dihasilkan dari penggunaan anggaran tersebut. Merupakan suatu pelanggaran Undang-Undang apabila sebuah instansi

pemerintah menghabiskan anggaran tanpa mampu mempertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat. Pertanggungjawaban kepada masyarakat dilakukan dengan membangun suatu mekanisme akuntabilitas kinerja yang dimulai dari merencanakan kinerja yang hendak dicapai, mengukur kinerja pekerjaan-pekerjaan yang telah dilakukan dan melaporkannya. Informasi kinerja menjadi bahan evaluasi yang dimanfaatkan untuk perbaikan kinerja yang berkesinambungan.

Mahsun (2009) menterjemahkan kinerja sebagai suatu gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Untuk menghasilkan pengukuran kinerja yang akurat maka evaluasi kinerja sangat penting artinya.

Salah satu sasaran pembangunan nasional adalah upaya pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan. Sebagai sasaran pembangunan nasional diperlukan keselarasan tindakan semua instansi baik pusat maupun daerah. Kebijakan maupun program yang telah dilakukan pemerintah tersebut tentunya perlu dilakukan pengukurannya untuk mengetahui hasil dan manfaatnya bagi masyarakat.

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi masyarakat. Sebagai kebutuhan dasar pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi

kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang tidak memenuhi kebutuhan masyarakat dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketersediaan pangan terganggu. Kondisi pangan yang kritis bahkan dapat membahayakan stabilitas ekonomi nasional.

Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketersediaan pangan terutama yang bersumber dari peningkatan produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya semakin besar dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang tersebar.

Dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah menargetkan pengendalian impor pangan dengan cara meningkatkan produktivitas pangan dalam negeri, pemberantasan mafia impor, dan juga mengembangkan ekspor pertanian berbasis pengolahan pertanian. Peningkatan produksi pertanian terutama diprioritaskan untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri baik untuk keperluan konsumsi maupun industri pangan.

Tantangan yang dihadapi dalam peningkatan produksi semakin kompleks karena berbagai perubahan dan perkembangan lingkungan strategis diluar sektor pertanian yang amat berpengaruh dalam peningkatan produksi pangan, antara lain dampak fenomena iklim (DFI), semakin berkurangnya ketersediaan lahan produksi untuk tanaman pangan akibat alih fungsi lahan, berkurangnya ketersediaan air irigasi karena sumber-sumber air yang semakin berkurang dan persaingan penggunaan air diluar sektor pertanian (industri dan pemukiman) serta laju

pertumbuhan penduduk. Hal yang sama terjadi di Kabupaten Tanah Datar seperti yang diungkapkan dalam RPJMD Kabupaten Tanah Datar 2010-2015.

Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar merupakan salah satu unit Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar yang menjalankan fungsi pemerintahan di bidang ketahanan pangan. Salah satunya dengan diberikan wewenang untuk melakukan pengelolaan anggaran yang berasal dari APBD yang dialokasikan di bidang ketahanan pangan. Kewenangan tersebut menjadikan Kantor Ketahanan Pangan sebagai ujung tombak pelaksanaan sasaran pembangunan nasional khususnya dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Program ketahanan pangan di Kabupaten Tanah Datar dilaksanakan melalui kegiatan penguatan cadangan pangan, penyediaan informasi pasokan harga dan akses pangan, stabilitas harga pangan, penanganan daerah rawan pangan serta desa mandiri pangan. Tahun 2015 adalah tahun terakhir dari periode RPJMD Kabupaten Tanah Datar periode tahun 2010-2015. Dengan demikian dengan program ketahanan pangan tahun 2015 ini dapat mencapai target keseluruhan dari RPJMD Kabupaten Tanah Datar periode tahun 2010-2015 terkait pembangunan ketahanan pangan. Sekaligus diharapkan dapat mengatasi isu strategis di bidang ketahanan pangan yang diungkapkan dalam RPJMD. Dalam dokumen RKPD Kabupaten Tanah Datar tahun 2015 target kinerja program dan kegiatan tersebut adalah stabilitas harga dan pasokan pangan sebesar -43,04%, Skor Pola Pangan Harapan (PPH) sebesar 60,00%, penanganan daerah rawan pangan sebesar 47,50%, Desa Mandiri Pangan (DMP) sebanyak 8 desa.

Dalam pelaksanaannya, Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar belum mampu menjelaskan seberapa baik dan sejauh mana kontribusi kinerja program ketahanan pangan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi di kabupaten Tanah Datar. Pelaporan kinerja yang dilaporkan di LAKIP mengukur realisasi target *input*, *output* sementara pelaporan *outcome* tidak dapat dijabarkan dengan baik. Perlu juga dilakukan penilaian terhadap ekonomis, efisiensi dan efektifitas dari realisasi *input*, *output* dan *outcome* secara lebih komprehensif dalam pencapaian tujuan pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Tanah Datar.

Sebagai sebuah instansi pemerintah Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar memerlukan evaluasi terhadap kinerjanya. Evaluasi terhadap kinerja dapat dilakukan terhadap Kantor Ketahanan Pangan sebagai sebuah unit pelaksana dan dapat juga dilakukan pada kinerja program yang ada di organisasi tersebut. Selain itu pencapaian kinerja yang dilaporkan dalam LAKIP tahun 2015 juga harus mampu menjelaskan sejauh mana pencapaian kinerja tersebut berkontribusi terhadap pencapaian target kinerja baik yang dituangkan dalam RPJMD tahun 2010-2015 maupun RKPD tahun 2015.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penerapan sistem penganggaran diarahkan kepada Anggaran Berbasis Kinerja (*performance-based budgeting*), agar pemanfaatan tersebut dapat dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat. Anggaran Berbasis Kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* dan *outcome* organisasi serta berkaitan erat terhadap visi, misi, dan rencana strategis organisasi

yang tertuang sebagai indikator kinerja organisasi untuk mengukur efektifitas dan efisiensi. Untuk itu diperlukan pemeriksaan yang mengevaluasi kinerja yang telah ditetapkan dengan standar yang telah dibuat sebelumnya. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang mengamanatkan perlunya pemeriksaan kinerja yang telah dicapai, untuk mengukur tingkat pencapaian indikator keberhasilan yang telah ditetapkan serta efektifitas dan efisiensinya.

Untuk melaporkan kinerja instansi pemerintah digunakanlah media pelaporan Laporan Kinerja (LKj) atau yang lebih dikenal masyarakat dengan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sebagai sebuah media pelaporan kinerja, LKj merupakan bagian dari suatu sistem akuntabilitas kinerja yang biasa dikenal sebagai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau SAKIP. Selayaknya sebuah sistem, LKj hanyalah salah satu komponen dari SAKIP yang saling terkait dengan komponen lainnya seperti perencanaan dan penggunaan informasi kinerja.

Pelaporan kinerja didalam LKj memerlukan suatu acuan agar pelaporan yang dilakukan memenuhi kebutuhan *stakeholder* laporan dan dilakukan evaluasi secara berkala. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah memberikan kriteria evaluasi terhadap AKIP baik dilingkungan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah beserta jajarannya. Di dalam aturan tersebut dijelaskan kriteria pelaporan kinerja yang seharusnya ada. Khususnya dalam konteks tulisan

ini dijelaskan kriteria suatu LKj yang baik, tanpa mengabaikan komponen sistem lainnya. Sehingga dapat dilihat apakah pelaporan kinerja yang dilakukan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar telah memenuhi kriteria tersebut.

Penelitian ini nantinya diharapkan mampu mengevaluasi kinerja instansi pemerintah diukur dalam aspek ekonomi, efisiensi dan efektifitas (3E) berdasarkan LKj dengan memperhatikan dan menganalisa apakah penggunaan indikator untuk mengukur 3E tersebut dihasilkan oleh suatu sistem akuntabilitas kinerja yang memenuhi kriteria SAKIP yang baik sesuai dengan ketentuan yang ada.

Berdasarkan pemaparan diatas peneliti tertarik untuk melakukan evaluasi kinerja dengan pendekatan penilaian ekonomis, efisiensi dan efektifitas terhadap Kantor Ketahanan Pangan sebagai sebuah unit kerja. Penelitian ini diberi judul “EVALUASI KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN LAKIP (STUDI KASUS KANTOR KETAHANAN PANGAN KABUPATEN TANAH DATAR TAHUN 2014-2015)”

1.2 Batasan Masalah

Penelitian ini akan dilakukan pada Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar yaitu dengan menganalisis Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar tahun 2014-2015. Tahapan analisis yang akan dilaksanakan dalam penelitian ini yakni penilaian ekonomis, efisiensi terhadap capaian kinerja yang dilaporkan dalam LAKIP, analisis atas perencanaan strategis, analisis atas pengukuran kinerja dan analisis atas pelaporan kinerja instansi pemerintah. Analisis atas perencanaan strategis

meliputi uraian keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan dalam rangka mewujudkan sasaran, tujuan dan visi serta misi sebagaimana ditetapkan dalam perencanaan strategik. Analisis atas pengukuran kinerja meliputi analisis atas indikator kinerja, analisis atas perencanaan kinerja dan analisis atas pengukuran kinerja. Analisis pelaporan kinerja terkait dengan informasi dalam laporan kinerja dan pemanfaatan laporan kinerja. Analisis informasi dalam laporan kinerja menggunakan program yang terdapat pada Kantor Ketahanan Pangan dengan membatasi analisa pada kegiatan utama tugas pokok dan fungsi tidak termasuk kegiatan rutin perkantoran.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dirumuskan masalah yang akan diteliti, yakni :

- 1) Bagaimanakah kinerja Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar Tahun 2015 dilihat dari aspek ekonomis, efisiensi dan efektifitas?
- 2) Apakah pelaporan Kinerja yang dilaporkan Kantor Ketahanan Pangan dihasilkan oleh SAKIP yang telah memenuhi kriteria berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah ?. Terutama pada aspek apakah LAKIP telah memenuhi kriteria Pelaporan Kinerja dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 tahun 2014?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana diuraikan sebelumnya, tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis:

- 1) Kinerja organisasi dalam pelaksanaan program dan kegiatan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar Tahun 2015 yang akan difokuskan kepada kegiatan utama tugas fungsi pokok organisasi
- 2) Pemenuhan Kriteria pelaporan kinerja berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- 1) Bagi peneliti, untuk meningkatkan kemampuan penulisan ilmiah dan mengembangkan wawasan khususnya mengenai evaluasi kinerja program pemerintah. Penelitian ini juga akan membantu penulis dalam melaksanakan tugas nantinya terutama terkait dengan pemeriksaan kinerja instansi pemerintah dimana penulis dapat menerapkan pola pikir penelitian ilmiah untuk mempertajam hasil pemeriksaan kinerja instansi pemerintah nantinya
- 2) Bagi Pemerintah Kabupaten Tanah Datar (khususnya Kantor Ketahanan Pangan), hasil penelitian diharapkan dapat memberika alternatif dalam mengevaluasi kinerja kantor ketahanan pangan dan sebagai bahan masukan perbaikan terhadap kinerja dan pelaporan kinerja di masa yang akan datang.

- 3) Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan referensi khususnya dalam ilmu Akuntansi.

1.6 Sistematika Penulisan

Skripsi ini direncanakan akan terdiri dari lima bab. Bab I berisi gambaran umum yang mencakup latar belakang penelitian, rumusan permasalahan, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan. Bab II berisi landasan teori yang relevan dengan penelitian. Kerangka teori berfokus pada pengertian dan karakteristik organisasi publik, pengertian dan pengukuran kinerja, peraturan-peraturan terkait akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan evaluasi kinerja instansi pemerintah. uraian penelitian sebelumnya yang dijadikan acuan dalam penelitian ini. Bab III berisi metodologi penelitian. Bab IV berisi deskripsi gambaran umum objek penelitian yang terdiri dari gambaran umum Kabupaten Tanah Datar, gambaran umum Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar. Bab ini juga menjelaskan hasil evaluasi kinerja Kantor Ketahanan Pangan, serta analisis terhadap SAKIP di Kantor Ketahanan Pangan. Pada Bab V, peneliti mengambil simpulan berdasarkan hasil pembahasan pada Bab sebelumnya, serta mencoba memberikan masukan perbaikan yang dipandang perlu bagi pimpinan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Tanah Datar.