BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Anggaran merupakan salah satu bagian dari proses pengendalian manajemen yang berisi rencana tahunan yang dinyatakan secara kuantitatif, diukur dalam satuan moneter. Anggaran merupakan taksiran sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan program kerja.Untuk menjamin terlaksananya program tersebut, manajemen menyusun anggaran yang berisi rencana kerja tahunan dengan taksiran nilai sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut.

Anggaran menjadi sangat penting dan relevan di pemerintahan 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-peraturan.

Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik.Anggaran yang disusun harus dengan pendekatan berbasis kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun 2005. Namun demikian, hingga saat ini penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia belum diterapkan sepenuhnya secara baik dan benar. Padahal tolak ukur ini diperlukan untuk menjadi pedoman, baik

bagipemerintah sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menilai kinerja pemerintah daerah melalui instansi-instansi pemerintah daerah.

Undang-undang dan peraturan-peraturan tersebut diantaranya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah. Sebelum UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 terlebih dahulu telah terbit paket UU tentang Keuangan Negara dan daerah yaitu UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 2 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomo 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Terbitnya aturan-aturan baru di atas beserta produk pelaksanaannya mengakitbatkan perubahan yang sangat krusial di dalam pengelolaan keuangan daerah khususnya penganggaran dan penatausahaan keuangan daerah dari mekanisme sentralisasi ke dalam mekanisme desentralisasi di mana pertanggungjawaban keuangan daerah lebih ditekankan pada konsep penganggaran kinerja atau berdasarkan hasil prestasi kerja.

Sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang diikuti dengan serangkaian reformasi di sektor publik, salah satunya adalah reformasi manajemen publik (*public management reform*) yang berorientasi pada kinerja. Lahirnya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara sejalan dengan reformasi manajemen publik yang menimbulkan beberapa konsekuensi diantaranya adalah perubahan pendekatan dalam penganggaran dari penganggaran

tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*).

Kewenangan yang luas yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (pemda) untuk membangun daerah yang mandiri bertujuan agar suatu daerah mampu menghasilkan kualitas kinerja dalam pengelolaan sumber daya daerah yang efisien dan efektif dalam menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Hasil dari pengelolaan sumber daya daerah oleh masing-masing pemerintah daerah akan dilaporkan dalam bentuk laporan akuntabilitas atau laporan pertanggungjawaban yang dilakukan secara periodik.

Laporan pertanggungjawaban Pemda sebagai wujud akuntabilitas daerah adalah bentuk dari semakin tingginya tuntutan masyarakat terhadap kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik.Pemerintah menganggap bahwa dengan adanya akuntabilitas maka mampu memberikan perubahan kinerja di instansi pemerintahan yang lebih baik, atau sering dikenal dengan istilah Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP).AKIP merupakan wujud dari pertanggungjawaban instansi pemerintahan atas pelaksanaan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang dilakukan secara periodik.Pemerintah dapat memberikan pertanggungjawaan atas kinerja yang dilakukan kepada masyarakat berupa informasi dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah melatarbelakangi lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006 mengenai Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Menteri

Dalam Negeri No. 59 tahun 2007 yang menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel dapat menciptakan *good governance*. Dalam Pasal 39 ayat (1) dinyatakan bahwa Pemda dapat memberikan tambahan penghasilan pada PNS berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebab Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 menambahkan 1 ayat dalam Pasal 116 ayat (4a) berbunyi untuk memenuhi asas transparansi, kepala daerah wajib menginformasikan substansi Perda APBD kepada masyarakat yang telah diundangkan dalam lembaran daerah. Sebagaimana diketahui, ketentuan mengenai belanja hibah dan bantuan sosial dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 sempat menjadi polemik di masyarakat. Pasalnya, Permendagri No. 13 Tahun 2006 mengatur bahwa kedua belanja tersebut baru boleh dialokasikan setelah pemerintah daerah dapat memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya standar pelayanan minimum yang diretapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada era sebelumnya, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2000, penentuan besarnya alokasi dana menggunakan *incrementalisme* dna *line item*. Dampak nyata dari penerapan kedua pendekatan ini adalah terjadiya *overfinancing* atau *underfinancing* pada suatu unit kerja, yang pada akhirnya tidak mencerminkan pada akhirnya tidak mencerminkan pada pelayanan publk yang sesungguhnya dan cenderung terjadi pemborosan. Untuk memperbaiki kondisi agar pengeluaran anggaran daerah dapat didasarkan pada

kewajaran ekonomi, efisien dan efektif *(value for money*) maka Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan berusaha untuk menerapkan sistem penganggaran yang disusun berdasarkan pendekatan anggaran berkinerja *(performance budget*), standar pelayanan dan berorientasi pada *output-outcome*.

Pada saat ini melihat kenyataan yang ada, penerapan anggaran berbasis kinerja di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan memang belum dilaksanakan secara optimal. Dalam penentuan program dan kegiatan pada Dinas masih sangat dipengaruhi oleh program dan kegiatan yang telah dikerjakan pada tahun-tahun anggaran sebelumnya. Demikian pula halnya dengan tingkat capaian kinerja yang dipeoleh dari hasil pengukuran beberapa indikator kinerja yang dapat dikembangkan pengukurannya hanya indikator *input* (masukan), *output* (keluaran), *outcomes* (hasil). Penelitian ini hanya berfokus untuk membahas program dan kegiatan yang berhubungan secara langsung dan tugas utama Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan yaitu melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang kebersihan dan pertamanan berdasarkan asas otonomi. Kondisi demikian menjadi salah satu daya tarik untuk diteliti lebih jauh. Bagaimana dan sejauh apa yang bisa dilihat dari penerapan sistem anggaran berbasis kinerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Medan dengan sampel kasus di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan.

Anggaran sektor publik merupakan alat (*instrument)* akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik, terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana tiap-tiap program dan kegiatan dalam satuan moneter. Tahap

penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja, dapat mengagalkan perencanaan yang telah disusun.Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Adapun berbagai hambatan yang dihadapi dalam penyusunan tinjauan dan evaluasi dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah kurangnya data dan informasi, campur tangan kepentingan politis, skala prioritas yang tidak terumus dengan jelas, pengukuran kinerja yang tidak seragam, indikator kinerja yang tidak jelas, dan standar biaya dan standar pelayanan minimal.

Masalah-masalah yang berkaitan dengan penganggaran antara lain tingkat partisipasi, kesenjangan anggaran dan indikator kinerja telah menjadi fokus banyak peneliti, khususnya dalam domain akuntansi keperilakuan. Bukan hanya itu, ada banyak masalah lain yang timbul dalam proses penganggaran seperti para pegawai dan pimpinan belum memahami makna penganggaran berbasis kinerja, ada beberapa kesalahan dalam tahapan proses penganggaran termasuk perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kinerja seta pelaporan.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan "**Tinjauan dan Evaluasi atas Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan".**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dalam penelitian ini, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan, apakah sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 Tahun 2007?
2. Bagaimana hambatan dalam proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tinjauan dan evaluasi penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan. Secara spesifik bertujuan

1. Untuk mengetahui proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan apakah sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 tahun 2007.
2. Untuk mengetahui hambatan yang terjadi dalam proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik segi teoritis maupun dalam praktis pelaksanaannya.

1. Segi Teoritis

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi sektor publik dan penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi bagi pihak lain yang ingin melakukan penelitian serupa untuk mengetahui bagaimana penyusunan anggaran berbasis kinerja di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya.

2. Segi Praktis Pelaksanaan

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai suatu saran masukan atau bahan pertimbangan bagi pihak yang berkepentingan yaitu Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan dalamm rangka menyempurnakan sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja.

BAB 2

LANDASAN TEORI

2.1 Anggaran

2.1.1 Pengertian Anggaran

Menurut William, "**anggaran adalah pernyataan terkuantifikasi dan tertulis dari rencana manajemen.**[1]

Catur Sasongko juga mengemukakan bahwa

"Anggaran adalah rencana kegiatan yang akan dijalankan oleh manajemen dalam satu periode yang tertuang secara kuantitatif.[2]

Sedangkan menurut Rudianto, "**Anggaran adalah rencana kerja organisasi di masa mendatang yang diwujudkan dalam bentuk kuantitatif, formal, dan sistematis.**[3]

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah suatu instrumen yang menggambarkan kebijakan manajemen yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka yang dibuat secara sistematis dan terencana dengan mengintegrasikan ke dalam berbagai kegiatan untuk mencapai kinerja.

Dalam ruang lingkup akuntansi, anggaran berada dalam lingkup akuntansi manajemen. Sebagai sebuah instrument yang penting dalam proses manajemen

---

[1] William K. Carter dan Milton F. Usry, **Cost Accounting: Akuntansi Biaya,** Edisi 13: Salemba Empat, Jakarta, 2006, hal.13.

[2] Catur Sasongko dan Safrida Rumondang Parulian, **Anggaran**, Edisi Pertama: Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal. 2.

[3] Rudianto, **Penganggaran,** Edisi Pertama: Erlangga, Jakarta, 2009, hal.3.

Menurut Rudianto anggaran memiliki fungsi antara lain :

1. ***Planning* (Perencanaan)**
   Di dalam fungsi ini ditetapkan tujuan jangka panjang, tujuan jangka pendek, sasaran yang ingin dicapai, strategi yang akan digunakan dan sebagainya. Di dalam fungsi ini berkaitan dengan segala sesuatu yang ingin dihasilkan dan dicapai organisasi di masa mendatang.
2. ***Organizing* (Pengorganisasian)**
   Setelah segala sesuatu yang ingin dihasilkan dan dicapai organisasi di masa depan telah ditetapkan, maka organisasi harus mencari sumber daya yang dibutuhkan untuk merealisasikan rencana yang telah ditetapkan tersebut.
3. ***Move* (Menggerakkan)**
   Setiap sumber daya yang ada harus diarahkan, dikoordinasikan satu dengan lainnya agar dapat bekerja optimal untuk mencapai tujuan organisasi.
4. ***Control* (Pengendalian)**
   Fungsi ini berkaitan erat dengan upaya untuk menjamin bahwa setiap sumber daya organisasi telah bekerja dengan efisien dan efektif.[4]

Sedangkan menurut Catur Sasongko,.**tujuan utama dari penyusunan anggaran adalah menyediakan informasi kepada pihak manajemen organisasi untuk digunakan oleh manajemen dalam proses pengambilan keputusan.**[5]

Menurut Muindro Renyowijoyo menyebutkan bahwa terdapat 3 fungsi anggaran:

1. **Sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola Negara untuk periode yang akan datang.**
2. **Alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan pemerintah.**
3. **Alat pengawas terhadap kemampuan pelaksanaan kebijaksaan pemerintah.**[6]

---

[4]**Ibid,**hal. 5.

[5]Catur Sasongko, **Op.Cit**, hal. 2.

[6]Muindro Renyowijoyo**, Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba**, Edisi Pertama: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2008, hal. 72.

2.1.2 Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran

Anggaran merupakan suatu instrument penting didalam manajemen karena merupakan bagian dari fungsi manajemen.Di dunia bisnis maupun di organisasi sektor publik termasuk pemerintah, anggaran merupakan bagian dari aktivitas penting yang dilakukan secara rutin. Dalam rangka penyusunan anggaran terdapat beberapa prinsip penganggaran yang perlu dicermati, yaitu:

1. Transportasi dan Akuntabilitas Anggaran

Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

2. Disiplin Anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.Pengeluaran anggaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum/tidak tersedianya anggaran.

3. Keadilan Anggaran

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.

4. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan.Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan maksimal untuk kepentingan masyarakat.

5. Disusun dengan Pendekatan Kinerja

Anggaran disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*/*outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja disetiap organisasi kerja yang terkait.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran sebagai berikut:

1. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah

Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiscal, mengarahkan alokasi sumber daya

agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien.

2. Penerapan anggaran secara terpadu

Dengan pendekatan ini, semua kegiatan instansi pemerintah disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan.Hal tersebut merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja.

3. Penerapan penganggaran berbasis kinerja

Pendekatan ini memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berbasis kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektifitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah.

Aktivitas utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggaannya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan *output* dan *outcome* yang diharapkan. Sedangkan proses pengambilan keputusannya melibatkan setiap level dari manajemen pemerintahan. Pemilihan dan prioritas program yang akan dianggarkan tersebut akan sangat tergantung pada data tentang target kinerja yang diharapkan dapat dicapai.

Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran perlu diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintah.Pada dasarnya, prinsip-prinsip dan mekanisme penganggaran relative tidak berbeda antara sektor swasta dengan sektor publik.

2.1.3 Pendekatan Penyusunan Anggaran

Adapun tipe pendekatan penyusunan anggaran yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan tradisional

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang banyak digunakan di Negara berkembang saat ini. Penyusunan anggaran yang didasarkan pada darimana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apadana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran).Penyusunan anggaran dengan menggunakan metode tradisional memiliki beberapa keuntungan, yaitu bentuknya sederhana dan mudah dipersiapkan.

Namun, pendekatan tradisional ini juga memiliki beberapa kelemahan yang mengundang kritik, antara lain:

1. Terpaku pada sumber daya yang telah ada sebelumnya.
2. Akuntabilitas dipusatkan pada suatu konsep yang hanya mengacu pada nilai uang dan bukan pada hasil atau manfaat suatu program.
3. Tidak mampu memberikan informasi yang cukup untuk menilai efisiensi dan efektifitas kegiatan organisasi.
4. Kebanyakan pos-pos anggaran tidak diharuskan memiliki dasar atau alasan yang jelas.

5. Tujuan dan sasaran organisasi disusun dengan dasar jumlah uang yang dialokasikan pada berbagai kegiatan.
6. Mendorong pengeluaran daripada penghematan.

2. Pendekatan *New Public Management*

Sejak pertengahan tahun 1980-an telah terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkismenjadi model yang fleksibel dan lebih mengakomodasikan pasar. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana.Perubahan tersebut telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.Munculnya konsep *New Public Management* berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran publik.Salah satu pengaruhnya adalah terjadinya perubahan sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang beriorientasi pada kinerja. Berikut ini akan dibahas jenis-jenis anggaran dengan pendekatan *New Public Management*

Tabel 2.1

Perbandingan Anggaran Tradisional dengan Anggaran Berbasis Pendekatan *New Public Management*

ANGGARAN TRADISIONAL	*NEW PUBLIC MANAGEMENT*
Sentralistis	Desentralisasi dan *devolved management*
Beriorientasi pada input	Beriorientasi pada input, output, dan outcome
Line-item dan *incrementalism*	Berdasarkan sasaran kinerja
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersufat tahunan	*Bottom-up budgeting*
Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
Batasan departemen yang kaku	Lintas departemen (*cross department*)
Menggunakan aturan klasik:	*Zero-Based Budgeting, Planning Programming Budgeting System*

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum sebagai berikut.

1. Komprehensif/komparatif.
2. Terintegrasi dan lintas departemen.
3. Proses pengambilan keputusan yang rasional.

4. Berjangka panjang.
5. Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas.
6. Analisis total *cost* dan *benefit*.
7. Beriorientasi pada *input*, *output*, dan *outcome* bukan sekedar input.
8. Adanya pengawasan kinerja.

Seiring dengan perkembangan reformasi sektor publik, muncul beberapa penganggaran sektor publik, misalnya teknik anggaran kinerja *(performance budgeting),Zero-Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS)

1. Anggaran Kinerja

M. Nafarin menyebutkan bahwa anggaran kinerja adalah **anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan dalam organisasi, misalnya untuk menilai biaya (beban) yang dikeluarkan oleh masing-masing aktivitas tidak melampaui batas.**[7]

Pendekatan kinerja diperkenalkan untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat pada anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat dipergunakan untuk mengukur kineja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Dengan pendekatan kinerja, organisasi akan lebih memperhatikan aspek pencapaian kinerja disbanding sekedar penghematan biaya semata.

Pendekatan ini mengatakan bahwa besarnya alokasi anggaran didasarkan atas target prestasi kinerja yang diusulkan oleh instansi pengusul. Ukuran kinerja

---

[7] M. Nafarin, **Penganggaran Perusahaan,** Edisi Ketiga: Salemba Empat, Jakarta, 2007, hal. 34.

untuk program adalah manffat *(outcome)* sedangkan untuk kegiatan adlah keluaran *(output*). Penganggaran kinerja atau berdasarkan prestasi kerja adlah penganggaran yang menekankan pada orientasi *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) yang memiliki konsekuensi pada mekanisme penyusunan anggaran.

Penggunaan anggaran berbasis kinerja memberikan beberapa keuntungan antara lain :

1. Mengalihkan perhatian dari pengendalian anggaran ke pengendalian manajerial
2. Mendorong perencanaan yang lebih baik.
3. Anggaran kinerja menekankan pada aktivitas yang memakai anggaran daripada besarnya jumlah anggaran yang terpakai.
4. Dianggap lebih sesuai dengan karakteristik organisasi sektor publik yang tidak mengejar profit dan lebih berorientasi pada kualitas pelayanan.

Namun, anggaran berbasis kinerja juga memiliki beberapa kelemahanyakni :

1. Tidak banyak personel bagian anggaran yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksankan analisis biaya.
2. Terkadang terdapat kondisi yang sulit, bahkan tidak memungkinkan pengukuran kinerja mengingat banyaknya jasa dan aktivitas organisasi sektor publik yang tidak dapat langsung terukur dalam satuan unit output atau biaya per unit yang dapat dimengerti dengan mudah.

3. Sering terjadi aktivitas yang langsung mengukur biayanya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa pertimbangan memadai yang diberikan kepada perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri.

2. *Zero-Based Budgeting* (ZBB)

Zero Based Budgeting tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan *Zero Based Budgeting* seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali. Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran, atau mungkin juga muncul item baru.

Zero Based Budgeting memiliki keunggulan yaitu :

a. Jika *Zero Based Budgeting* dilaksanakan dengan baik maka dapat menghasilkan alokasi sumber daya secara lebih efisien.
b. Meningkatkan pengetahuan dan motivasi staff dan manajer
c. Meningkatkan partisipasi manajemen level bawah dalam proses penyusunan anggran

Akan tetapi, *Zero Based Budgeting* juga memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut

a. Prosesnya memakan waktu yang lama, terlalu teoritis dan tidak praktis
b. *Zero Based Budgeting* cenderung menekankan manfaat jangka pendek.
c. Implementasi *Zero Based Budgeting* memerlukan teknologi yang maju.
d. Implementasi *Zero Based Budgeting* menimbulkan masalah keperilakuan dalam organisasi.

3. Pendekatan Sistem Perencanaan, Program, dan Anggaran Terpadu (*Planning, Programming, and Budgeting System*-PPBS)

Planning Programming and Budgeting System dikembangkan untuk mengatasi ketidakpuasan terhadap sistem penganggaran tradisional dan penganggaran berbasis kinerja.Penganggaran tradisional dirasakan menitikberatkan pada kontrol, tetapi terlalu sedikit memberi perhatian pada kebijakan dan hasil.Sedangkan penganggaran berbasis kinerja hanya menitikberatkan atau berfokus kepada hal-hal yang dapat diukur dan dihitung.

Dengan demikian, *Planning Program and Budgeting System* dapat dipahami sebagai sebuah sistem penganggaran dengan karakteristik antara lain:

a. *Planning Program and Budgeting System* merupakan satu kesatuan dengan tahap perencanaan.
b. Pendekatan ini dirumuskan dalam bentuk program atau aktivitas yang diderivasikan dari visi, misi dan tujuan yang terdapat dalam dokumen perencanaan.
c. Indikator kinerja disusun dan dikembangkan secara terintegrasi dengan sasaran strategis yang ada di dokumen perencanaan.
d. Dalam tingkat yang lebih maju, pendekatan ini memperhitungkan kebutuhan biaya dalam jangka menengah sebagai upaya konsistensi dengan sasaran strategis.

*Planning Program and Budgeting System*memiliki beberapa kelebihan antara lain:

a. Menekankan perencanaan jangka panjang dimana tujuan utama dan tujuan jangka menengah dinyatakan secara eksplisit. Biaya dan manfaat dari alternatif tindakan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut dievaluasi secara eksplisit.
b. *Planning Program and Budgeting System*mengasumsikan bahwa semua program akan dievaluasi secara tahunan sehingga program yang "jelek" akan dibuang dan program baru akan ditambahkan.
c. Keputusan mengenai program pada pendekatan PPBS dibuat pada tingkat manajemen puncak untuk tujuan harmonisasi dan kesesuaian dengan rencana strategis, kemudian unit organisasi dibawahnya akan menyesuaikan aktivitas mereka untuk memenuhi tujuan dan sasaran yang telah disepakati.

Akan tetapi, penyusunan anggaran dengan menggunakan pendekatan *Planning Program and Budgeting System*ini juga memiliki beberapa keterbatasan yaitu:

a. Cukup sulit membuat pernyataan yang bermakna dan eksplisit mengenai tujuan dan sasaran pemerintah yang dapat disetujui secara bersama oleh mereka yang berkepentingan, tanpa mempedulikan betapa bernilai dan bermaknanya pernyataan tesebut.
b. Tidak hanya tujuan yang berubah, tetapi pejabat yang dipilih pun khusus memilih untuk tidak memenuhi lebih daripada pernyataan yang sangat umum (tidak terperinci) sehingga menghalangi mereka untuk mengubah posisi ketika diharuskan oleh suasana politik.

c. Periode waktu yang dipertimbangkan cukup relevan bagi pejabat yang dipilih mungkin terbatas pada masa jabatannya yang tersisa. Hal ini menyebabkan mereka lebih berfokus pada biaya jangka pendek daripada biaya dan implikasi yang bersifat jangka panjang.

d. Seperti halnya anggaran berbasis kinerja, *Planning Program and Budgeting System* mengasumsikan adanya basis data (*database*) yang memadai dan kemampuan analitis yang siap digunakan oleh organisasi sektor publik. Padahal pada kenyataannya, organisasi misalnya pemerintahan yang memiliki data program yang canggih atau staf analisis dengan kualitas yang baik hanyalah sedikit.

2.2 Satuan Kerja Perangkat Daerah

2.1.1 Pengertian SKPD

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah unit kerja pemerintah daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) di Indonesia.SKPD adalah pembentukan SKPD adalah Pasal 120 UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota tidak termasuk ke dalam satuan ini, karena berstatus sebagai Kepala Daerah. Yang termasuk kedalam SKPD ialah Sekretariat Daerah, Staf-staf Ahli, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas-dinas, Badan-badan, Inspektorat Daerah, Lembaga-lembaga daerah lain yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan nomor 4 tahun 2001 Tentang Organisasi dan tata kerja Dinas-dinas Daerah dilingkungan Pemko Medan, Maka

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan yang bertugas sebagai unsur pelaksana Pemko Medan dalam bidang pengelolaan kebersihan Kota Medan.

SKPD mengikuti pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran dalam menyiapkan dokumen rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD). Isi dari pedoman penyusunan RKA-SKPD ini adalah :

1. Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan.
2. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengankinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan.
3. Hal-hal lainnya yang perlu mendapat perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja.

Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja, dan standar satuan kerja.

2.2.2 Penyusunan RKA-SKPD

1. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah

Kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM) atau *multi-term expenditure framework* (MTEF) merupakan konsep terbaik dalam pengelolaan keuangan publik (*public expenditure management*/PEM) saat ini, khususnya di negara berkembang yang memiliki kelemahan dalam manajemen keuangan publiknya.MTEF mengintegrasikan kebijakan ekonomi makro dan fiskal dalam beberapa tahun anggaran, dan menghubungkan antara kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*), dan penganggaran (*budgeting*) secara komprehensif.

Secara umum, tujuan kerangka pengeluaran jangka menengah adalah

1. Memperbaiki situasi fiskal secara makro, sehingga dapat menurunkan defisit anggaran, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan lebih rasional dalam menjaga stabilitas ekonomi.
2. Meningkatkan dampak kebijakan pemerintah dengan cara mengaitkan prioritas dan kebijakan pemerintah dengan program-program yang dilaksanakan
3. Meningkatkan kinerja dan dampak program, salah satunya dengan cara mengubah kultur birokrasi dari administratif ke manajerial
4. Menciptakan fleksibilitas manajerial dan inovasi sehingga tercapai *rasio cost/output* yang lebih rendah, peningkatan efektifitas program/kebijakan, dan meningkatkan prediktabilitas sumberdaya.

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah dilaksanakan dengan cara menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggarana berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelasanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kebutuhan

2. Penganggaran Terpadu

Penganggaran terpadu adalah penyusunan rencanakeuangan tahunan yang dilakukan secara terintregasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan

kegiatan pemerintahan yangdidasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana (PP58/2005 dan Permendagri 13/2006). Dalam hal ini, perencanaan belanja rutin dan belanja modaldilakukan secara terpadu dalam rangka mewujudkan prestasi kerjakementrian/lembaga (K/N) yang dapat memuaskan masyarakat. Ada 5 komponen pokok pendekatan anggaran terpadu dalamRencana Kerja dan Anggaran Kementrian Negara/Lembaga (RKA-KL), diantaranya :

1) Satuan kerja (Satker)

Penetapan Satker sebagai kuasa penguasa penggunaanggaran (KPA) untuk melaksanakan semua kegiatan yangditetapkan menteri/pimpinan lembaga.

2) Kegiatan

Setiap Satker minimal mempunyai satu kegiatan dalamrangka mewujudkan sebagian sasaran program dari unitorganisasi.

3) Keluaran

Kegiatan yang dilakukan Satker mempunyai keluaran yang jelas dan tidak tumpang tindih dengan keluaran darikegiatan lain.

4) Jenis belanja

Jenis belanja yang ditetapkan dengan kriteria yang samauntuk semua kegiatan.

5) Dokumen anggaran

Satu dokumen perencanaan, satu dokumen penganggaran,dan satu dokumen pelaksanaan anggaran untuk semua jenis satker dan kegiatan

Secara tegas *unified budget* baru dilaksanakan di Indonesiasejak tahun 2005, dengan ditiadakannya pengeluaran rutin danpengeluaran pembangunan dari struktur dan format APBN.

3. Penganggaran Berdasarkan Prestasi Kerja

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut atau memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan berdasarkan:

1. Indikator kinerja, merupakan ukuran keberhasilan yang dicapai pasa setiap program dan kegiatan satuan kerja perangkat daerah atau ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan.
2. Capaian atau target kinerja, merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan faktor kualitas, kuantitas efisiensi dan efektifitas pelaksaan dari setiap program dan kegiatan atau ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.
3. Analisis standar belanja, merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan analisis standar belanja dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kebutuhan

4. Standar satuan harga, merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah.
5. Standar pelayanan minimal, merupakan tolak ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

2.2.3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Isi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu :

Proses penyusunan anggaran yang dilakukan oleh setiap SKPD diatur dalam Permendagri No. 59 Tahun 2007 dalam Pasal 83, 84, dan 85.

Pasal 83

(1) Kepala daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun.

(2) Pedoman penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat antara lain:

a. pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah;

b. prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan;

c. teknis penyusunan APBD; dan

d. hal-hal khusus lainnya.

Pasal 84

(1) Dalam menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS sebagaimana dimaksud Pasal 83 ayat (1), kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah.

(2) Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah disusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan oleh sekretaris daerah selaku ketua TAPD kepada kepala daerah, paling lambat pada minggu pertama bulan Juni.

Pasal 85

(1) Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya.

Strategi pencapaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat langkah-langkah kongkrit dalam mencapai target.[8]

2.3 Kinerja

2.3.1 Pengertian Kinerja

Menurut V.Wiratna Sujarweni **kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.**[9]

Menurut Mardiasmo **penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektivitas anggaran.**[10]

Pendekatan ini cenderung menolak pandangan anggaran tradisional yang menganggap bahwa tanpa adanya arahan dan campur tangan, pemerintah akan menyalahgunakan kedudukan mereka dan cenderung boros *(over-spending).*

2.3.2 Pengukuran Kinerja

Tahap setelah operasionalisasi anggaran adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipimpinnya.Pengukuran kinerja menjadi sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan,

---

[8] http://www.kemendagri.go.id/

[9] V Wiratna Sujarweni, **Akuntansi Sektor Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi:** Pustaka Baru Press, Yoygakarta, 2015, hal.107.

[10] Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik,** Edisi Keempat: Andi, Yogyakarta, 2009, hal.84.

akantetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system.*Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk memenuhi tiga maksud.*Pertama*, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program, unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. *Kedua,* ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.*Ketiga,* ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Karakteristik indikator kinerja adalah sebagai berikut :

1. Spesifik dan jelas, sehingga dapat dipahami dan tidak ada kemungkinan kesalahan interprestasi.
2. Dapat diukur secara obyektif baik yang bersifat kuantitaif maupun kualitatif, yaitu dua atau lebih mengukur indicator kinerja mempunyai kesimpulan yang sama.
3. Relevan, indikator kinerja harus menangani aspek-aspek obyektif yang relevan.

4. Dapat dicapai, penting, dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak serta proses
5. Harus cukup fleksibel terhadap perubahan/penyesuaian pelaksanaan dan hasil pelaksaan kegiatan.
6. Efektif. Data/informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja yang bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang tersedia.

2.3.3Indikator Kinerja

Moeheriono, menyebutkan bahwa pengertian indikator kinerja bermacam-macam seperti:

1. **Indikator kinerja sebagai nilai atau karakteristik tertentu yang dipergunakan untuk mengukur *output* atau *outcome* suatu kegiatan.**
2. **Sebagai alat ukur yang dipergunakan untuk menentukan derajat keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya.**
3. **Sebagai ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi.**
4. **Suatu informasi opersional yang berupa indikasi mengenai kinerja atau kondisi suatu fasilitas atau kelompok fasilitas.**[11]

Indikator masukan *(input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, waktu, teknologi, kebijakan yang dilakukan untuk melaksanakan program atau kegiatan.

Indikator keluaran (*output)* adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non-fisik, sedangkan

---

[11]Moeheriono, **Indikator Kinerja Utama (IKU),** Edisi Pertama: Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal. 32.

indikator hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung)

Indikator manfaat *(benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan, sedangkan indikator dampak (*impact)* adalah pengaruh yang ditimbulkan baik postitif maupun negative terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Berikut ini adalah beberapa contoh sederhana mengenai program beserta kegiatan pokok yang dapat diukur melalui indikator kinerja pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan.

1. Program : Peningkatan sarana dan prasarana keamanan dan Keindahanmasyarakat

   Kegiatan : Pengangkutan dan penanganan sampah yang memenuhi syarat

   a. Input :Petugas kebersihan

   b. Output :Terlaksananya pemeliharaan rutin/berkala kendaraan operasional Dinas

   c. Outcome : Kendaraan operasional Dinas

2. Program : Pelayanan Administrasi Perkantoran

   Kegiatan : Peningkatan pengelolaan dan pelayanan administrasi .

   a. Input :Dana

   b. Output :Terlaksananya kegiatan peningkatan pelayanan

   c. Outcome :Penyedia jasa tenaga administrasi/teknis perkantoran

2.3.4Manfaat Pengukuran Kinerja

Manfaat pengukuran kinerja menurut Moeheriono:

1. **Mendesain *(designing)*, yaitu apa dan siapa yang harus diukur, apa ukurannya dan bagaimana cara pengukurannya;**
2. **Mengukur *(measurement*), yaitu mengukurapa;**
3. **Mengevaluasi hasil pengukuran *(evaluation performance)***
4. **Merencanakan *action plan*(planning) yaitu menindaklanjuti hasil evaluasi pengukuran; dan**
5. **Mengevaluasi kembali *(re-evaluation*) sistem pengukuran kinerja.**[12]

Menurut Wiratna adapun tujuan dilakukannya dalam pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. **Akan dapat memperbaiki kinerja masa yang akan datang agar lebih baik dalam mencapai tujuan organisasi.**
2. **Pengukuran kinerja dapat digunkan sebagai pengambilan keputusan misalnya mengganti kebijakan, mempertahankan pimpinan.**
3. **Mewujudkan tanggung jawab publik.**
4. **Untuk mengkomunikasikan strategi menjadi lebih baik antara atasan dan bawahan.**
5. **Mengalokasikan sumber daya.**
6. **Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.**
7. **Pengukuran kinerja pendorong terciptanya akuntabilitas publik.**[13]

2.3.5Penyusunan Kinerja

Sejumlah langkah untuk menyusun sasaran kinerja adalah sebagai berikut:

1. Melakukan *review* pada sasaran strategis dari bagian di mana pegawai bekerja pada unit kerja tertentu.
2. Melakukan *review* tugas inti atau uraian tugas pekerjaan.

---

[12]**Ibid,** hal. 27.
[13] V Wiratna Sujarweni, **Op.Cit**, hal. 107.

3. Menyusun sasaran kinerja pegawai berdasarkan hasil *review* yang telah dilakukan pada dua langkah sebelumnya.
4. Menentukan bibit dari setiap sasaran kinerja yang sudah dirumuskan.

2.4 Anggaran Berbasis Kinerja

2.4.1 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Sony Yuwono anggaran berbasis kinerja adalah **"sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal.**[14]

Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Adanya RKA-SKPD ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Dimana anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga pengeluaran harus beriorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

---

[14]Sony Yuwono, dkk., **Penganggaran Sektor Publik: Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja**), Edisi Pertama, Cetakan Pertama: Bayumedia Publishing, Malang, 2005 hal. 34.

2.4.2 Proses Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Adapun yang menjadi proses penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah(APBD) didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Bila dilihat dari perspektif waktunya,perencanaan di tingkat pemerintah daerah dibagi menjadi 3 kategori yaitu:

a. Rencana Jangka Panjang Daerah (RJPD) merupakan pemerintahan daerah untuk periode 20 tahun.
b. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun.
c. Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah.

Sedangkan perencanaan di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah terdiri dari Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah merupakan rencana periode 5 tahun, dan Rencana Kerja SKPD merupakan rencana kerja tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah.

2. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Untuk penyusunan rancangan APBD, diperlukan adanya urutan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang di

berikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.

3. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakn umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumebr daya dengan melibatkan pertisipasi masyarakat. Sementara itu, penyusunan anggaran dilakukan dengan tiga pendekatan yaitu: pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), pendekatan anggaran terpadu, dan pendekatan anggaran kinerja.

4. Penyusunan rancangan Perda APBD

RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah DAN Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD.Raperda ini disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang untuk selanjutnya disampaikan kepada Kepala Daerah.

Suatu hal yang penting harus diperhatiakan adalah bahwa sebelum disampaikan dan dibahas dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Raperda tersebut harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahuna anggaran yang direncanakan

5. Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Proses penetapan APBD melalui tahapan sebagai berikut:

a. Penyampaian dan Pembahasan Raperda tentang APBD

Menurut ketentuan dari Pasal 104 Permendagri No 13 Tahun 2006, Raperda beserta beserta lampiran-lampirannya yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat bulan oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Atas dasar persetujuan bersama tersebut, Kepala Daerah menyiapkan rancanagan peraturan Kepala Daerah tentang APBD yang harus disertai dengan nota keuangan. Raperda APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama.

b. Evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Evaluasi ini bertujuan untuk demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD Kabupaten/kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi atau peraturan daerah lainnya.

c. Penetapan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Tahapan terakhir adalah menetapkan raperda APBD dan rancangan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi tersebut menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD paling lambat tanggal 31 Desember

tahun anggaran sebelumnya. Setelah itu Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD ini disampaikan oleh Bupati/alikota kepada Gubernur terkait paling lama 7 hari kerja setelah tanggal ditetapkan.

2.5 Tinjauan Peneliti Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 2.2

Tabel 2.2

Tinjauan Peneliti Terdahulu

Nama Peneliti Terdahulu	Judul	Hasil Penelitian
Elphine Sihombing	Analisis Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Tebing Tinggi	Dinas Kesehatan Kota Tebing Tinggi dalam Penyusunan anggaran telah disusun berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Tebing Tinggi Nomor 13 Tahun 2008
Mery Samosir	Studi Implementasi Penerapan Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Medan	Impementasi Penyusunan Anggaran pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Kota Medan telah disusun berdasarkan dasar hukum yang tepat dan aturan pemerintah.
Riska Korompot	Analisis Penyusunan Anggaran pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kotamobagu Tahun Anggaran 2014	Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan penyusunan anggaran tahun anggaran 2014 telah sesuai dengan Permendagri No. 27 Tahun 2013.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian perlu dilakukan perencanaan dan perancangan agar penelitian yang dilakukan jelas tujuannya dan terarah.

Moh Nazir mengemukakan bahwa **desain dari penelitian adalah semua proses yang diperlukan dalam perencanaan dan pelaksanaan penelitian. Dalam pengertian yang lebih sempit, desain penelitian hanya mengenai pengumpulan dan analisis data saja.**[15]

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian deskriptif pada umumnya dilakukan dengan tujuan utama, yaitu menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik objek dan subjek yang diteliti secara tepat serta didasarkan pada teori yang mendukung mengenai konsep penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Desain penelitian memberikan prosedur untuk mendapatkan informasi yang diperlukan untuk menyusun atau menyelesaikan masalah dalam penelitian.

3.2 Objek Penelitian

Objek penelitian dari penulisan skripsi ini adalah Anggaran Berbasis Kinerja dan subjek dari penelitian ini adalah Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan yang berlokasi di Jalan Pinang Baris/T.B.Simatupang No. 114.Dan yang menjadi fokus pembahasan adalah tinjauan dan evaluasi atas penyusunan anggaran berbasis kinerja.

---

[15]Moh. Nazir, **Metode Penelitian Akuntansi,** Cetakan Keenam: Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 84.

3.3 Jenis Data

Sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu menjelaskan tinjauan penyusunan anggaran berbasis kinerja, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yang berbentuk deskriptif.

Penelitian deskriptif adalah metode dimana penulis mengumpulkan data-data penelitian yang diperoleh dari objek penelitian kemudian menguraikan secara rinci untuk mengetahui permasalahan penelitian dan mencari penyelesaiannya.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- Data Sekunder

Data sekunderumumnya berupa bukti, catatan, atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip yang telah dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan. Dalam penelitian ini, data sekunder yang digunakan adalah

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP), struktur organisasi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan, uraian tugas dan laiinnya yang terkait.

3.4 Pengumpulan Data

1. Teknik Dokumentasi

Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data sekunder melalui pengambilan data laporan anggaran kinerja berbasis kinerja yang ada di Kantor Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan serta dengan mengumpulkan data dari beberapa *website* yang mengandung materi bahan tinjauan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

2. Teknik Kepustakaan

Teknik kepustakaan dilakukan dengan cara mengumpulkan data laporan akuntabilitas berbasis kinerja yang digunakan sebagai pedoman ataupun landasan teori dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

3.5 Metode Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Metode Deskriptif

Menurut Mardalis mengemukakan bahwa

Metode deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku.[16]

Metode ini dilakukan dimana data tersebut dikumpulkan, disusun, di interprestasikan, dan dianalisa sehingga memberikan keterangan yang lengkap bagi proses penyusunan anggaran berbasis kinerja

2. Metode Komparatif

Menurut Sumadi mengemukakan bahwa

Metode komparatif adalah untuk menyelidiki kemungkinan hubungan sebab-akibat dengan cara: berdasar atas pengamatan terhadap akibat yang ada mencari kembali faktor yang mungkin terjadi penyebab melalui data tertentu.[17]

Metode komparatif ini dilakukan dengan cara perbandingan antara teori, konsep, standard atau prinsip yang ada dengan praktek yang diterapkan dalam objek penelitian yakni masalah tinjauan dan evaluasi atas penyusunan anggaran berbasis kinerja.Dari hasil perbandingan tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai dasar dalam memberikan saran kepada pimpinan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan.

---

[16]Mardalis, **Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Proposal,** Edisi Pertama: Bumi Aksara. Jakarta, 2014, hal.26.

[17]Sumadi Suryabrata**, Metodologi Penelitian,** Edisi Pertama: Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 84.