

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional. Pemberian kewenangan ini diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sesuai dengan prinsip demokrasi dan partisipasi masyarakat.

Menyadari akan kebutuhan pelaksanaan di pemerintahan yang mengarah pada upaya mensejahterakan masyarakat maka oleh pemerintah, kemudian merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Konsekuensi logis dari pelaksanaan kedua Undang-Undang ini memberikan pengaruh perubahan terhadap tata laksana manajemen keuangan di daerah baik dari proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Perubahan tersebut yakni perlu *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal ini diperlukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan

kepentingan dan harapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif (*value for money*). Paradigma anggaran daerah yang dimaksud antara lain:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah.
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk keseluruhan jenis pengeluaran dan pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasan bagi para pelaksanaannya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*).

Dalam rangka reformasi manajemen keuangan daerah pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan pendekatan berbasis kinerja. Sebagai petunjuk teknis dan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Pemerintah menerbitkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang terakhir diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah untuk mengganti model *line-item* dan *incremental system*.

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

1. Anggaran Terpadu (*Unifited Budgeting*)
2. Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Budget System*)
3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term ExterpenditureFrame Work*)

Dari ketiga pendekatan penganggaran tersebut Pendekatan Berbasis Kinerja dianggap sebagai pendekatan yang paling utama. Pendekatan penganggaran berbasis kinerja akan menimbulkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran. Dua pendekatan yang lain yaitu Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Budget System*) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term ExterpenditureFrame Work*) merupakan bentuk penerapan untuk menyempurnakan pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja.

Dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 disebutkan “untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai”. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung bahwa setiap penyelenggara berkewajiban untuk bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menyebutkan bahwa, dalam rangka penyusunan Rencana Anggaran Pelaksanaan Belanja Daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk membuat Anggaran Pendapatan Belanja Daerah berbasis kinerja pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategik (Resntra). Resntra disusun secara objektif dan melibatkan seluruh komponen di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemerintah daerah akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan Belanja

Daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa anggaran berbasis kinerja. Yang di dalamnya terdapat bahwa masing-masing telah dibuat indikator kinerja yang akan dicapai untuk setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Akan termuat input, output, dan outcome dari masing-masing kegiatan dan program.

Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara mempunyai visi pembangunan jangka menengah tahap-III Provinsi Sumatera Utara Tahun 2013 – 2018 adalah “Menjadi Provinsi yang Berdaya Saing Menuju Sumatera Utara Sejahtera”. Peran Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Sumatera Utara adalah mendukung terwujudnya visi tersebut dengan mengimplementasikan dan melaksanakan misi kepala daerah yang terkait dengan lingkungan hidup yaitu misi kelima yang berbunyi “Membangun dan mengembangkan ekonomi daerah melalui pengelolaan sumber daya alam lestari berkelanjutan dan berwawasan lingkungan”. Visi dan Misi tersebut di atas memiliki rumusan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara yaitu mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam mewujudkan visi dan misi Kepala Daerah Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara menetapkan program kerja sebagai berikut :

1. Program Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup
2. Program Perlindungan dan Konservasi Sumber Daya Alam
3. Program Peningkatan Kualitas dan Akses Informasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup
4. Program Pengelolaan dan Rehabilitasi Ekosistem Pesisir Laut

Guna mendukung pelaksanaan tugas dimaksud, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara pada awal tahun mendapat alokasi dana sebesar **Rp.52.953.598.016,-** kemudian

karena adanya penambahan anggaran, Dinas Lingkungan hidup mendapatkan tambahan dana kegiatan yang ditampung dalam P.APBD TA. 2017 sebesar **Rp.68.159.161.016,-** Realisasi penggunaan dana APBD Provinsi Sumatera Utara pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara sampai dengan 31 Desember 2017 sebesar **Rp.62.674.625.581,-**<sup>1</sup>Namun masih ada kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan yaitu Pemantauan Potensi Kerusakan Sumber Daya Pesisir dan Inventarisasi Kondisi Sampah di Sumatera Utara yang belum ada realisasi pada Program Pengelolaan dan Rehabilitasi Ekosistem PesisirLaut. Dengan fenomena yang ada pada latar belakang tersebut penganggaran berbasis kinerja seharusnya sesuai berdasarkan besarnya input yang diperlukan untuk melaksanakan aktivitas yang direncanakan dalam periode anggaran.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran terdapat berbagai masalah yang harus diatasi dengan baik oleh pemerintahan. Pelaksanaan tersebut antara lain antara keterkaitan pendanaan dengan kinerja yang akan dicapai, efisiensi dan transparansi dalam penganggaran, fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan penggolongan anggaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis menarik rumusan masalah yang hendak diteliti adalah **“Apakah Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara Telah Sesuai Dengan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 ?”**

---

<sup>1</sup> Sumber data : *Laporan Realisasi Fisik dan Keuangan Program/Kegiatan*

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui apakah Penganggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara telah diterapkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diambil dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Penganggaran Berbasis Kinerja.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai informasi dan referensi dalam meningkatkan manfaat penerapan penganggaran berbasis kinerja di tahun yang akan datang.

##### b. Bagi Penulis

Untuk menerapkan teori yang telah diambil di bangku kuliah kedalam praktik yang sesungguhnya khususnya pada proyek yang di teliti dalam menganalisis penganggaran berbasis kinerja pada pemerintahan.

##### c. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan menambah wawasan pengetahuan tentang Penganggaran Berbasis Kinerja kepada pihak-pihak yang bersangkutan.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Pemerintahan Daerah**

##### **2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah**

Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat melaksanakan percepatan pembangunan daerah dan meningkatkan pelayanan publik dengan lebih sederhana dan cepat.

Hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan

peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II.

Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Peraturan perundangan-undangan telah menetapkan domain (wilayah pekerjaan) masing-masing untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 istilahnya dikenal dengan tugas dan kewenangan urusan pemerintah pusat.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi dan agama. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi dan agama. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintah wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal dan prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintah yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah.

## 2.1.2 Keuangan Daerah

Menurut Abdul Halim, bahwa:

**“Akuntansi keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau Daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku”.**<sup>2</sup>

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah yaitu pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh daerah tersebut.

Menurut Tulis S. Meliala, *et.al.*: **“... Akuntansi keuangan daerah adalah suatu sistem informasi pengidentifikasian, pencatatan, pengklasifikasian, mengikhtisarkan, dan mengkomunikasikan kegiatan suatu daerah berupa pelaporan untuk pengambilan keputusan”.**<sup>3</sup>

Bidang akuntansi yang membantu manajer yakni Pemerintah Daerah dalam melakukan usaha-usaha adalah akuntansi manajemen daerah, yakni bidang akuntansi yang menghasilkan informasi untuk pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak internal entitas pemerintah (kabupaten, kota atau propinsi).

Akuntansi keuangan daerah mula-mula dikenal sebagai bagian dari manajemen keuangan daerah (sistem administrasi keuangan daerah) dengan istilah tata usaha keuangan (tata buku). Disamping tata usaha keuangan, dalam manajemen keuangan daerah juga terdapat tata umum yang berisi kegiatan yang berhubungan dengan surat menyurat.

PP No.58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, pasal 1 ayat (6) menyatakan **“... Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi**

---

<sup>2</sup> Abdul Halim, **Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah**, Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 23

<sup>3</sup> Tulis S. Meliala *et.al*, **Akuntansi Sektor Publik** : Edisi Ketiga, Semesta Media, Jakarta, 2011, hal.20

**perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”<sup>4</sup>.**

Asas umum dalam mengelola keuangan daerah:

- a) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.
- b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- c) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi
- d) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD
- e) Surplus dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
- f) Penggunaan surplus APBD dimaksudkan untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan dalam perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu daripada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Menurut Indra Bastian Bahwa:

**Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas sektor publik. Tujuan umum pelaporan keuangan adalah untuk memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas dari suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai (*wide users*) dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai**

---

<sup>4</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan keuangan Daerah,  
[http://www.itjen.depkes.go.id/public/upload/unit/pusat/files/Peraturan%20Pemerintah/pp2005\\_58%28kelolaKeu Dae%29.pdf](http://www.itjen.depkes.go.id/public/upload/unit/pusat/files/Peraturan%20Pemerintah/pp2005_58%28kelolaKeu Dae%29.pdf)

**alokasi sumberdaya yang di pakai oleh suatu entitas dalam aktivitasnya untuk mencapai tujuan.**<sup>5</sup>

Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

a. Tanggung Jawab (*accountabilty*)

Pemerintahan daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu dimaksud pemerintah pusat, DPRD, kepala daerah dan masyarakat umum.

Adapun unsur-unsur penting dalam tanggung jawab mencakup keabsahan yaitu tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan keuangan dan barang serta mencegah terjadinya penghamburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatannya yang sah dan benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang yang telah ditentukan.

c. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang betul-betul jujur dan dapat dipercaya.

d. Hasil Guna (*Effectiveness*) dan Daya Guna (*Efficiency*)

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan

---

<sup>5</sup> Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar**, Edisi Ketiga, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010, hal.297

pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

e. Pengendalian

Para aparat pengelola keuangan daerah, DPR, dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

### 2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (ABD)

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 1 Ayat (7) “... **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah**”.<sup>6</sup>

APBD disusun dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melaksanakan kegiatan keuangan dalam siklus pengelolaan anggaran yang secara garis besar terdiri dari :

1. Penyusunan dan Penetapan APBD;
2. Pelaksanaan dan Penatausahaan APBD;
3. Pelaporan dan Pertanggungjawaban APBD.

Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian atas tersediannya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan siperaturan perundang-undangan dan dianggarkan secara bruto dalam APBD.

Adapun unsur-unsur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri dari :

---

<sup>6</sup>**Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan keuangan Daerah,**  
[http://www.itjen.depkes.go.id/public/upload/unit/pusat/files/Peraturan%20Pemerintah/pp2005\\_58%28kelolaKeu Dae%29.pdf](http://www.itjen.depkes.go.id/public/upload/unit/pusat/files/Peraturan%20Pemerintah/pp2005_58%28kelolaKeu Dae%29.pdf)

1. Rencana kegiatan suatu daerah, berserta uraiannya secara rinci;
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut , dan adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan;
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka;
4. Periode anggaran biasanya satu tahun.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan ARkeuangan daerah.

#### **2.1.4 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Deddy Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti, bahwa:

**“Pendekatan kinerja diperkenalkan untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik”.**<sup>7</sup>

Menurut Indra Bastian bahwa **“...kualitas atau kinerja merupakan standar yang ditentukan organisasi terhadap produk/jasa organisasi yang hendak dibeirkan kepada pengguna”.**<sup>8</sup>

Dari defenisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat

---

<sup>7</sup> Deddy Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta Selatan, 2010, hal. 82

<sup>8</sup>Indra Bastian, **Op.Cit**, hal.254

pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan.

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisien penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa; hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan

Pengukuran kinerja merupakan suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan sasaran dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Menurut Tulis S. Meiliala, *et.al.* bahwa:

**“Peningkatan atas keberhasilan organisasi pemerintahan adalah prestasi kinerja yang dicapai oleh pemerintah yang berjalan, antara satu tahun anggaran berikutnya sehingga akan ada nantinya penilaian atas kinerja pemerintah daerah”.**<sup>9</sup>

Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara Negara atas kepercayaan yang dimanfaatkan kepada mereka. Dengan kata lain, kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara daerah yang telah menerima amanat dari masyarakat, dan pengukuran terhadap kinerja tersebut akan melihat

---

<sup>9</sup> Tulis S. Meiliala. *Et.al.*, **Op.Cit**, hal.20

seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

Menurut Kemendagri nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bahwa tolak ukur kinerja merupakan komponen lainnya yang harus dikembangkan untuk dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran kinerja. Tolak ukur kinerja yang digunakan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran kinerja adalah kinerja manajerial. Hal ini disebabkan bahwa belum adanya tolak ukur yang pasti di dalam pengukuran kinerja keuangan.

Menurut Nunuy Nur Afiah: **“Sejalan dengan PP nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemer, tanggung jawab atas pelaksanaan APBN /APBD ada pada entitas pelaporan”**.<sup>10</sup>

Sistem akuntansi pemerintah terdiri dari dua bagian:

1. Sistem yang berlaku untuk instansi yang bertindak sebagai pengguna anggaran yg diterapkan pada satuan kerja. Sesuai dengan peranannya sebagai pengguna anggaran, bagian sistem ini terutama untuk mencatat pendapatan, belanja dan asset yang menjadi kewenangannya.
2. Sistem yang berlaku untuk bendahara umum/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yaitu dalam mengelola Pendapatan Dana Perimbangan dan Pendapatan lain yang tidak diserahkan pengelolaannya kepada satuan kerja pengguna anggaran.

Dalam organisasi sektor publik, setelah adanya operasional anggaran, langkah selanjutnya adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi dan akuntabilitas organisasi dan manajemen dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik

---

<sup>10</sup> Nunuy Nur Afiah, **Akuntansi Pemerintahan: Implementasi Akuntansi Keuangan Pemerintahan Daerah**, Edisi Pertama, Cetakan Kedua: Kencana, Jakarta, 2009, hal.18

Menurut Mardiasmo, bahwa:”...**penilaian kinerja merupakan bagian dari proses pengendalian manajemen yang dapat digunakan sebagai alat pengendalian**”.<sup>11</sup>

Pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Efisiensi merupakan perbandingan outputinput ini yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Sedangkan efektif merupakan tingkat standar kinerja atau program dengan target yang telah ditetapkan yang merupakan perbandingan-perbandingan *outcome* dengan *output*.

Instansi pemerintah yang berkewajiban menerapkan sistem akuntabilitas kinerja dan menyampaikan pelaporannya adalah instansi dari pusat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun penanggung-jawaban penyusutan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab melayani fungsi administrasi di instansi masing-masing. Selanjutnya pimpinan bersama tim kerja harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan/kegagalan tingkat kinerja yang dicapai. Selain itu penyusunan LAKIP harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim, yaitu laporan harus disusun secara, objektif, dan transparan.

Disamping itu, perlu diperhatikan prinsip-prinsip antara lain:

1. Prinsip pertanggungjawaban (adanya *responsibility center*), sehingga lingkupnya jelas. Hal-hal yang dikendalikan (*controllable*) oleh pihak yang melaporkan harus dapat dimengerti pembaca laporan;
2. Prinsip pengecualian, yang dilaporkan adalah hal-hal yang penting dan relevan bagi pengambil keputusan dan pertanggung jawaban instansi yang bersangkutan misalnya, hal-hal yang menonjol baik keberhasilan maupun kegagalan, perbedaan antara realisasi dengan target/ standar/budget, penyimpangan dari skema karena alasan tertentu dan sebagainya.

---

<sup>11</sup> Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik** : Andi, Yogyakarta, 2009, hal.58

3. Prinsip manfaat, yaitu manfaat laporan harus lebih besar dari pada biaya penyusunan laporan tersebut.

## 2.2 Anggaran Berbasis Kinerja

### 2.2.1 Pengertian dan Fungsi Anggaran

Menurut Indra Bastian: **“Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang”?**<sup>12</sup>

Anggaran juga merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka yang dinyatakan dalam satuan moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu (periode) tertentu di masa akan datang.

Oleh karena rencana yang disusun dalam dinyatakan dalam satuan moneter, maka anggaran seringkali disebut juga sebagai rencana keuangan. Dalam anggaran, satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang sehingga dapat diukur pencapaian efektifitas dan efisiensi dari kegiatan yang dilakukan.

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja daerah dalam satuan moneter. Adapun faktor-faktor yang dominan yang terdapat dalam proses penganggaran:

1. Tujuan dan target yang hendak dicapai
2. Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah)
3. Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana dan sebagainya.

Adapun fungsi anggaran dalam manajemen organisasi sektor publik adalah:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan

---

<sup>12</sup> Indra Bastian, **Op.Cit**, hal.191

Dengan anggaran, organisasi mengetahui apa yang harus dilakukan dan kearah mana kebijakan dibuat.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian

Anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari pengeluaran yang terlalu besar atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya.

3. Anggaran sebagai alat kebijakan

Arah atas kebijakan tertentu dapat ditentukan melalui organisasi sektor publik

4. Anggaran sebagai alat politik

Komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat dilihat melalui anggaran.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan suborganisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja

Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian/unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktiitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.

7. Anggaran sebagai alat motivasi

Maksudnya bahwa suatu anggaran hendaknya tidak terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, dan jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah dicapai.

### **Sistem Penyusunan Anggaran**

Sistem penyusunan anggaran yang sering merupakan adalah:

1) *Traditional Budget System* (Sistem Anggaran Tradisional)

Adalah suatu cara menyusun anggaran yang tidak didasarkan pada pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang telah dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penyusunan lebih didasarkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran.

2) *Performance Budget System* (Sistem Anggaran Berbasis Kinerja)

Berorientasi pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan anggaran ini tidak hanya didasarkan apa yang dibelanjakan saja, tetapi juga didasarkan pada rencana-rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya atau dana tersebut harus dijalankan secara efisien dan efektif.

Jadi, dalam *Performance Budget System* bukan semata-mata berorientasi pada berapa jumlah uang yang dikeluarkan tetapi mengenai rencana kegiatan, apa yang akan dicapai, proyek apa yang dikerjakan, dan bagaimana pengalokasian biaya agar digunakan secara efektif dan efisien.

3) *Plannig Programmig Budgeting System* (PPBS)

Perhatian ditekankan kepada penyusunan rencana dan program. Rencana disusun sesuai dengan tujuan nasional yaitu untuk kesejahteraan rakyat. Sistem anggaran di Indonesia menggunakan *Performance Budget System* (Sistem Anggaran Berbasis Kinerja).

4) *Incremental Budgeting*

Sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran periode yang akan datang.

5) *Medium Term Budgeting* (ZBB)

Merupakan kerangka strategi kebijakan tentang anggaran belanja unit organisasi.

### 2.2.2 Pengertian Penganggaran Berbasis Kinerja

Mengacu pada Peraturan Permerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, penganggaran daerah di Indonesia disusun dengan pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Menurut Arfa Ikhsan:

**“Anggaran dengan Pendekatan kinerja mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan”.**<sup>13</sup>

Sedangkan menurut Nurlan Darise:

**“Penganggaran berbasis kinerja 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”.**<sup>14</sup>

Dari pendapat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang disusun berdasarkan hasil yang ingin dicapai. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta alokasi anggaran atau kejadian masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan.

---

<sup>13</sup> Arfan Ikhsan, dkk, **Akuntansi Sektor Publik**, Cetakan Pertama: CitaPustaka Media Bandung, 2015, hal.61

<sup>14</sup> Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah: Akuntansi Sektor Publik**, Cetakan Pertama: Indeks, Jakarta, 2008, hal.145

Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahun SKPD yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

### **2.2.3 Prinsip Anggaran Berbasis Kinerja**

Dalam menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja, terdapat prinsip-prinsip yang dapat dijadikan sebagai pedoman, Menurut Halim (2007) prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja yaitu:

1. **Transparansi 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 dinggarkan, 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/proposal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum/tidak tersedia anggrannya. Dengan kata lain bahwa penggunaan setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan yang diusulkan.

### 3. Keadilan anggaran

Pendapatan daerah (langsung) pada hakikatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan restribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan kepada seluruh masyarakat. Keadilan atau kewajaran dalam perpajakan terkait dengan prinsip kewajaran horizontal dan kewajaran vertikal. Prinsip kewajaran horizontal menekankan pada persyaratan bahwa masyarakat dalam posisi yang sama harus diberlakukan sama, sedangkan prinsip kewajaran vertikal dilandasi pada konsep kemampuan wajib pajak untuk membayar, artinya masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi, diberikan beban pajak yang tinggi pula.

### 4. Efisiensi dan efektifitas anggaran

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

### 5. Disusun dengan pendekatan kinerja

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

Penganggaran Berbasis Kinerja mengalokasikan sumber daya didasarkan pada pencapaian outcome yang dapat diukur secara spesifik yang mempertimbangkan isu kritis yang dihadapi lembaga, kapabilitas lembaga, dan masukan dari stakeholder.

#### **2.2.4 Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja**

Tujuan dari penerapan berbasis kinerja (PP21/2004)

- a. Untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya (input) yang terbatas
- b. Mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya
- c. Memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam jangka menengah

#### **2.2.5 Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja**

Dalam rangka penerapan Anggaran berbasis kinerja menurut Halim (2007) menjelaskan elemen-elemen penting yang harus ditetapkan terlebih dahulu dalam anggaran berbasis kinerja adalah:

- a. Pengeluaran anggaran didasarkan pada *outcome* yang ingin dicapai
- b. Adanya hubungan indikator efisiensi dalam proses penyusunan anggaran berbasis kinerja
- c. Adanya peranan indikator efisiensi dalam proses penyusunan anggaran berbasis kinerja.
- d. Adanya penyusunan target kinerja dalam anggaran berbasis kinerja.

#### **2.2.5 Elemen Penganggaran Berbasis Kinerja**

Elemen-Elemen Anggaran Berbasis Kinerja Departemen Keuangan Republik Indonesia/ Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK, 2008) menjelaskan elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu, antara lain:

1. Visi dan misi yang hendak dicapai

Visi mengacu kepada hal yang ingin dicapai oleh pemerintah dalam jangka panjang, sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.

2. Tujuan

Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistik

### 3. Sasaran

Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (specific, measurable, achievable, relevant, timely/ SMART) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (support goal).

### 4. Program

Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran output dan outcome. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.

### 5. Kegiatan

Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program.

### **2.2.7 Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja**

Penerapan penganggaran berbasis kinerja diharapkan akan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang terlibat dari peningkatan kinerja sektor publik. Penganggaran berbasis kinerja memperhatikan keterkaitan pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai.

Penerapan penganggaran berbasis kinerja akan mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan. Terutama berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (*output*) dengan hasil (*outcome*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektivitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan.

Dalam rangka penerapan penganggaran berbasis kinerja yang telah menekankan pada informasi kinerja, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Pendekatan Berbasis Kinerja dilakukan berdasarkan:

#### **1. Pencapaian Kinerja**

Penganggaran berbasis kinerja menggunakan pengukuran pencapaian kinerja ditetapkan dengan mempedomani penetapan target sasaran tahunan dan pencapaiannya, dengan cara mengembangkan pengukuran terhadap indikator kinerja *outcomes* yang dikaitkan dengan capaian sasaran. Pengukuran kinerja digunakan sebagai bahan evaluasi untuk mengukur kinerja organisasi, dimana hasil pengukuran kinerja organisasi dimaksud lebih lanjut untuk mengidentifikasi permasalahan yang menghambat pencapaian kinerja, memberikan solusi pemecahan masalah dan bahan penyempurnaan pilihan-pilihan dan kebijakan strategis tahun berikutnya.

#### **2. Indikator Kinerja**

Bagian penting dalam menyusun penganggaran berbasis kinerja adalah menetapkan ukuran atau indikator keberhasilan sasaran dari fungsi belanja. Oleh karena aktivitas dan pengeluaran biaya dilaksanakan pada tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maka kinerja yang dimaksud akan menggambarkan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, dan kebijaksanaan dalam mewujudkan saran, tujuan, misi, dan visi unit kerja tersebut. Berikut ini akan dijelaskan mengenai jenis-jenis indikator kinerja.

a. Masukan (*input*)

Indikator kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk menghasilkan *output* dan *outcome*.

b. Keluaran (*output*)

Indikator kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.

c. Hasil (*outcome*)

Indikator kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.

d. Manfaat (*benefit*)

Indikator kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dari hasil.

e. Dampak (*impact*)

Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi, dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kemudian.

### 3. Standar Belanja

Penganggaran berbasis kinerja menggunakan standar belanja sebagai alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi dari sistem penganggaran yang bercorak input base kepenganggaran yang bercorak *output base*. Setiap instansi diharuskan untuk merumuskan keluaran kegiatan beserta alokasi anggarannya. Alokasi anggaran tersebut dalam proses penyusunan anggaran mendasarkan pada perkiraan cara pelaksanaannya (asumsi). Pada saat pelaksanaan kegiatan, cara pelaksanaannya dapat saja berbeda sesuai dengan kondisi yang ada, sepanjang keluaran kegiatan tetap dapat dicapai.

### 4. Standar Pelayanan Minimal

Penganggaran berbasis kinerja menggunakan Standar Pelayanan Minimal untuk menghasilkan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib pemerintah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Standar Pelayanan Minimal dilakukan dengan cara menerapkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 19 Tahun 2008 Bidang Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 20 Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Standard Pelayanan Minimal Bidang Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota.

#### **2.2.8 Pengukuran *Value For Money***

Pengukuran kinerja *Value For Money* merupakan bagian terpenting dalam setiap pengukuran kinerja organisasi sektor publik karena merupakan kunci pengukuran kinerja di

sektor publik. Pengembangan indikator kinerja merupakan konsep yang multidimensional dan kompleks. Dalam organisasi sektor publik, seperti pemerintah tidak ada indikator kinerja tunggal yang dapat dipakai untuk seluruh unit kerja.

Menurut Abdul Halim bahwa;

**Penerapan konsep *Value For Money* lebih dikenal dengan konsep 3E (Ekonomis, Efisien, dan Efektif). Artinya, dalam mencari dana maupun menggunakan dana pemerintah daerah dituntut selalu menerapkan prinsip 3E tersebut.**<sup>15</sup>

*Value For Money* terdiri:

1) Ekonomis

Besarnya realisasi anggaran yang digunakan pemerintah daerah.

Menurut Deddy Nordiawa dan Ayutintyas Hertianti , bahwa:

**“Untuk memahami aspek ekonomi dengan lebih baik, diperlukan pemahaman tentang input itu sendiri. Input adalah semua jenis sumbe daya masukan yng digunakan dalam suatu proses tertentu untuk menghasilkan output”.**<sup>16</sup>

2) Efisiensi

Pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu. Pengguna *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu.

Menurut Abdul Halim, Bahwa:

**“...Pemda perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yng diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pegmungan tersebut efisien atau tidak”.**<sup>17</sup>

Hal tersebut perlu dilakukan karena meskipun pemda berhasil merealisasikan penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan tersebut kurang memiliki arti apabila biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya lebih besar dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya.

---

<sup>15</sup> Abdul Halim, **Op.Cit.**, hal.5

<sup>16</sup> Deddi Noerdiawan dan Ayutintyas Hertianti, **Op.Cit.**, hal.160

<sup>17</sup> Abdul Halim. **Op.Cit.**, hal.234

### 3) Efektivitas

Efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran (*output*) dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Desain Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan dengan berupa angka, melainkan data berasal dari wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan, memo, dan dokumen resmi lainnya.

#### **3.2 Objek dan Lokasi Penelitian**

Yang menjadi Objek dalam penelitian ini adalah informasi tentang Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara yang beralamat di jalan Teuku Daud N0.5 Medan.

#### **3.3 Jenis Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Data Primer**

Menuru Sugiyono, **“Data Primer adalah data yang asli dikumpulkan senndiri oleh peneliti untuk menjawab masalah penelitiannya secara khusus”**.

Dalam penelitian ini, data yang dimaksud adalah hasil wawancara secara langsung kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses penganggaran berbasis kinerja pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

## 2. Data Sekunder

Menurut Sugiyono, **“Data Sekunder adalah data yang bersumber dari catatan yang ada pada perusahaan dari sumber lainnya yaitu dengan mengadakan studi kepustakaan dengan mempelajari buku-buku yang ada hubungan dengan obyek penelitian atau dapat dilakukan dengan menggunakan data Biro Pusat Statistik”**.

Dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai data tambahan berupa data Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah tahun 2017 dan Profil Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

### 3.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Wawancara

Yaitu cara memperoleh data dengan cara melakukan tanya jawab langsung dengan responden yang berhubungan dengan obyek yang diteliti.

#### 2. Dokumentasi

Yaitu cara memperoleh data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang tersedia sebagai informasi.

### 3.5 Teknik Analisis Data

Menurut Afrizal. **“Analisis data adalah aktivitas yang dilakukan secara terus menerus selama penelitian berlangsung, dilakukan mulai dari mengumpulkan data sampai pada tahap penulisan laporan”**.

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Analisis Deskriptif

Penelitian deskriptif adalah sebuah penelitian yang bertujuan untuk memberikan atau menjabarkan suatu keadaan atau fenomena yang terjadi saat ini dengan menggunakan prosedur ilmiah untuk menjawab masalah secara aktual. Seperti dalam penelitian ini yang mendeskripsikan hasil wawancara penulis dengan narasumber.

## **2. Analisis Komparatif**

Analisis komparatif adalah teknik analisis yang dilakukan dengan cara membuat perbandingan antar elemen yang sama. Seperti penelitian ini yang membandingkan antara Penganggaran Berbasis Kinerja dengan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Pendekatan Berbasis Kinerja.

Setelah memahami teori Penganggaran Berbasis Kinerja perlu dilakukan analisis dengan menggunakan data-data yang telah didapat. Tahap-tahap yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pengumpulan data, dimana peneliti mencatat data yang diperoleh sesuai dengan hasil wawancara dan dokumentasi di lapangan.
- b. Reduksi data, dimana peneliti menerangkum dan memilih informasi inti yang sesuai dengan fokus penelitian. Reduksi data dilakukan untuk menghasilkan data yang lebih tepat dan jelas, mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data yang selanjutnya dan mencari kembali ketika dibutuhkan oleh peneliti.
- c. Penyajian data yang dilakukan dalam bentuk uraian singkat sehingga dapat memudahkan peneliti untuk memahami kondisi yang terjadi dan dapat menentukan tahap selanjutnya yang akan dikerjakan. Data yang dapat disajikan oleh peneliti ini berupa analisis penganggaran berbasis kinerja.

- d. Analisis data, dimana peneliti menganalisis keseuaian dokumen dokumen yaitu Laporan Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah tahun 2017 dan Laporan Keuangan yang terkait antara penganggaran berbasis kinerja pad Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Pendekatan Berbasis Kinerja, yaitu:
  - f. Pencapaian Kinerja, meliputi pengukuran terhadap indikator kinerja *outcomes* yang dikaitkan dengan capaian sasaran. Dalam Pencapaian Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utaramempedomani penetapan target sasaran tahunan dan pencapaiannya.
  - g. Indikator kinerja, meliputi masukan (*input*),keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*) yang telah dicapai Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dengan penganggaran berbasis kinerja tahun 2017.
  - h. StandarBelanja, meliputi keluaran kegiatan yang dihasilkan sdana alokasi sanggaran yang dikeluarkanolehDinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dengan penganggaran berbasis kinerja tahun 2017.
  - i. Standar Pelayanan Minimal meliputi jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib pemerintah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Standar Pelayanan Minimal Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 19 Tahun 2008 Bidang Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 20

Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Standard Pelayanan Minimal Bidang Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota.