

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penganggaran disektor pemerintahan merupakan suatu proses yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Semua informasi yang berkaitan dengan penyusunan anggaran harus diketahui oleh publik untuk mendapatkan kritik atau masukan anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk didiskusikan, dikritik, diawasi dan dievaluasi untuk mendapat masukan dan saran. Hal inilah anggaran memerlukan kajian yang mendalam untuk memperbaiki penganggaran disektor pemerintahan.

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penyusunan anggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penyusunan anggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan rencana manajerial untuk tindakan memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, maka organisasi sektor publik harus menerapkan asas transparansi.

Pada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah telah melakukan berbagai perubahan penting dan mendasar dengan maksud untuk memperbaiki berbagai kekurangan yang ada serta upaya untuk mengkomodasi berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat.

Lahirnya konsep *New Public Management* (NPM) pada tahun 1980-an memiliki kaitan yang sangat erat dengan munculnya reformasi di bidang manajemen dan akuntansi keuangan di sektor pemerintah. NPM merupakan praktik-praktik manajemen yang menekankan pada privatisasi, komersialisasi, desentralisasi, dan orientasi pada output diadopsi dari praktik-praktik di sektor swasta ke entitas sektor publik yang memberikan pelayanan dan ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan, meningkatkan kontrol terhadap operasi sektor publik.

Penerapan *New Public Management* di sektor keuangan negara di Indonesia diawali dengan lahirnya tiga paket undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Ketiga UU tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, yaitu dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*).

Salah satu wujud reformasi sistem penyusunan anggaran (*budgeting reform*) adalah penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Sistem ini sudah menjadi tren perkembangan di banyak negara sejalan dengan budaya manajemen publik baru. Di Indonesia, sistem tersebut diamanahkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 14 ayat (1) dan (2) yang isinya adalah bahwa dalam rangka penyusunan APBN, pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/Lembaga tahun berikutnya yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Sistem penyusunan anggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem yang saat ini berkembang pesat dan banyak dipakai oleh negara-negara maju di dunia sebagai pengganti sistem penyusunan anggaran lama yaitu sistem Line Item Budgeting.

Performance budgeting berbeda dari pendekatan tradisional karena berfokus pada hasil dari pengeluaran yang dilakukan, bukan jumlah uang yang dikeluarkan.

Penekan dan tujuan utama pendekatan tradisional adalah pada pengawasan dan pertanggungjawaban yang terpusat. Anggaran tradisional bersifat incrementalism, yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam. Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money*. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas seringkali tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran tradisional.

Performance-based budgeting memberi peluang untuk dilakukannya evaluasi kinerja secara regular yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan. Organisasi publik merupakan semua institusi negara baik pemerintahan pusat maupun daerah yang dibiayai dari dana publik termasuk diantaranya Kementrian Negara/Lembaga yang merupakan perangkat pemerintahan pusat. Kementrian Negara/Lembaga sebagai perangkat pemerintahan pusat memiliki satuan kerja yang berada di bawahnya. Masing-masing satuan kerja memperoleh dana dari pemerintah pusat melalui kementrian negara/lembaga. Selanjutnya satuan kerja mengelola pendanaan tersebut secara desentralisasi bersama-sama dengan unit-unit kerja (subsatker) di bawahnya. Karena dana yang diberikan kepada satuan kerja adalah dana dari pemerintah, maka setiap satker harus menggunakan dan mempertanggungjawabkannya secara akuntabel, transparan, efektif dan efisien.

Hasil dari pengelolaan sumber daya daerah oleh masing-masing pemerintah daerah akan dilaporkan dalam bentuk laporan dalam bentuk laporan akuntabilitas atau laporan pertanggungjawaban yang dilakukan secara periodik. Pemerintah dapat memberikan pertanggungjawaban atas kinerja yang dilakukan kepada masyarakat berupa informasi dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP 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 Nomor 59 Tahun 2007 yang menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel dapat menciptakan *good governance*. Permendagri di atas menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja suatu daerah didukung oleh pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel (akuntabilitas keuangan).

Seiring perkembangan teknologi sistem anggaran pun berubah yang semula menggunakan sistem tradisional, sekarang menjadi anggaran berbasis kinerja. Dalam anggaran tradisional kurang adanya keefektifan dan efisiensi dalam laporan keuangan organisasi, sedangkan sistem anggaran berbasis kinerja lebih efisien dan efektif. Kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya dan kegiatan operasional dapat dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan.

Penelitian ini hanya berfokus untuk membahas program dan kegiatan yang berhubungan secara langsung dengan tugas utama Dinas Kehutanan Dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi yaitu melaksanakan urusan pemerintah dibidang kehutanan dan perkebunan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan penyusunan penganggaran pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah anggaran berbasis kinerja yang menggunakan perencanaan kinerja tahunan

secara terintegrasi yang menunjukkan hubungan antara tingkat pendanaan program dan hasil yang diinginkan dari program tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan **“Studi Implementasi Penerapan Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dalam penelitian ini, maka penulis merumuskan masalah yaitu bagaimana implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi. Secara spesifik bertujuan untuk mengetahui implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi apakah sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik bagi akademis maupun dalam pelaksanaannya.

1. Akademis

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 penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya.

2. Pelaksanaannya

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai suatu saran masukan atau bahan pertimbangan yaitu Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Implementasi

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyedia sarana untuk melaksanakan sesuatu yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah.

Menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti¹

“...Those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”(tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

2.2 Anggaran

2.2.1 Pengertian Anggaran

Menurut *Governmental Accounting Standards Board (GABS)*,

“Anggaran adalah suatu rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang yang diharapkan untuk membiayainya dalam satu periode waktu tertentu.”²

Mohamad Mahsun,

“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam satuan moneter.”³

Menurut Muindro Renyowijoyo

¹Erwan Agus Purwanto dan Ratih Sulistyastuti, **Implementasi Kebijakan Publik; Konsep dan Aplikasinya di Indonesia**, Cetakan Pertama: Gava Media, Yogyakarta, 2012, hal.20

²Murbanto Sinaga, **Keuangan Daerah**, Departemen Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi & Bisnis Universitas Sumatera Utara, Medan, 2015, Hal.67

³Mohamad Mahsun, dkk, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Cetakan Pertama: BPFE, Yogyakarta, 2007, Hal.85

“Anggaran adalah rencana operasi finansial yang diperkirakan akan dikeluarkan untuk jangka waktu yang sudah lama dan yang diusulkan untuk membiayai mereka”⁴

Sedangkan Anggaran menurut buku Murbanto Sinaga,

“Anggaran suatu pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam satuan ukuran uang.”⁵

Bastian juga mengemukakan bahwa,

“Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam beberapa periode yang akan mendatang”⁶.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah suatu pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang menggambarkan kegiatan dan program yang dinyatakan dalam satuan ukuran uang.

2.2.2 Fungsi Anggaran

Dalam ruang lingkup akuntansi, anggaran berada dalam lingkup akuntansi manajemen. Sebagai sebuah instrumen yang penting dalam proses manajemen, Menurut Mardiasmo fungsi-fungsi anggaran adalah sebagai berikut:

1. Fungsi Perencanaan

Sebagai alat perencanaan, anggaran dibuat untuk mencapai tujuan organisasi.

Anggaran dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh

⁴Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba**, Edisi Pertama: Mitra Wacana Media, 2008, Hal. 67

⁵Murbanto Sinaga, **Keuangan Daerah**, Departemen Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sumatera Utara, 2015, Hal. 14

⁶Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar**, Edisi Ketiga: Erlangga, Jakarta, 2010, Hal. 191

pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

2. Fungsi Alat Pengendalian

Pengendalian dapat diartikan sebagai melihat kebelakang dengan maksud untuk menilai apakah realisasi program dan kegiatan telah sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya. Dalam konteks Anggaran sebagai alat pengendalian diartikan sebagai alat untuk menghindari terjadinya kelebihan belanja(*over-spending*) dan kekurangan anggaran belanja(*under-spending*) sehingga dengan demikian dapat dihindari terjadinya inefisiensi anggaran atau pemborosan, agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

3. Fungsi Alat Kebijakan Fiskal Lokal

Sebagai alat kebijakan fiskal, anggaran berfungsi sebagai alat untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran yang telah disusun dapat diketahui arah dan kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi dimasa yang akan datang.

4. Fungsi Alat Politik

Alat politik, artinya bahwa anggaran dapat dipergunakan oleh pimpinan organisasi sektor publik sebagai alat untuk bernegosiasi untuk membiayai suatu kepentingan tertentu.

5. Fungsi Koordinasi dan Komunikasi

Anggaran juga berfungsi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi. Anggaran sebagai alat komunikasi harus disosialisasikan dan dikomunikasikan keseluruh bagian-bagian dalam organisasi agar dapat dilaksanakan atau direalisasikan dengan baik.

Anggaran yang telah disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.

Karena dalam proses penyusunan anggaran melibatkan setiap unit kerja yang ada didalam organisasi pemerintahan, maka anggaran dapat berfungsi sebagai alat koordinasi antar bagian dalam jajaran pemerintahan.

6. Fungsi Alat Penilaian Kinerja

Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer/pimpinan suatu organisasi dinilai berdasarkan seberapa banyak volume rencana program dan kegiatan yang telah berhasil dicapai oleh manajer/pimpinan suatu organisasi jika dikaitkan dengan anggaran yang telah disiapkan. Pencapaian kinerja eksekutif dinilai berdasarkan seberapa besar realisasi capaian target anggaran dan efisiensi penggunaan anggaran.

7. Fungsi Motivasi

Sebagai alat untuk memacu motivasi para manajer/pimpinan organisasi sektor publik dan seluruh stafnya supaya bekerja dengan senantiasa menerapkan prinsip 3-E (Ekonomis-Efisien-Efektif) agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan baik sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

8. Fungsi Menciptakan Ruang Publik

Menciptakan ruang publik karena dalam proses penyusunannya, Undang-Undang mengharuskan untuk melibatkan masyarakat luas guna menjangkau aspirasi masyarakat yang urgent untuk ditampung dalam penyusunan anggaran. Masyarakat luas yang dimaksud adalah; LSM, Perguruan Tinggi, Organisasi Profesi, Organisasi Kepemudaan dan berbagai elemen masyarakat lainnya. Dengan semakin terbukanya ruang publik dalam

proses penyusunan anggaran (panganggaran), dapat diminimalkan pengaruh kelompok-kelompok masyarakat yang terorganisir yang mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan kelompok mereka (*vested interest group*).⁷

2.3 Satuan Kerja Perangkat Daerah

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah perangkat pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) di Indonesia. SKPD adalah pelaksana pembentukan SKPD adalah pasal 120 Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Gubernur dan wakilnya, Bupati dan wakilnya, atau Walikota dan wakilnya tidak termasuk kedalam satuan ini, karena berstatus Kepala Daerah. Yang termasuk kedalam SKPD ialah Sekretariat Daerah, Staf-Staf Ahli, Sekretarian DPRD, Dinas-Dinas, Badan-Badan, Inspektorat Daerah, Lembaga-lembaga Daerah lain yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah.

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 program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan
2. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan.
3. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD

⁷Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Terbaru: ANDI, Yogyakarta, 2015, Hal. 78

4. Hal-hal lainnya yang mendapat perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja
5. Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar satuan kerja.

2.4 Pendekatan Penyusunan Anggaran

2.4.1 Pendekatan Tradisional

Pendekatan tradisional merupakan pendekatan yang banyak digunakan di negara berkembang.

Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incremental* dan (b) struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*.

Ciri lain yang melekat pada pendekatan tradisional tersebut adalah (c) cenderung sentralistis; (d) bersifat spesifikasi; (e) tahunan; (f) menggunakan prinsip bruto. Struktur pendekatan tradisional dengan ciri-ciri tersebut tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan, dan bahkan pendekatan tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan. Oleh karena itu tidak tersedianya berbagai informasi tersebut, maka satu-satunya tolak ukur yang dapat digunakan untuk tujuan pengawasan hanyalah tingkat kepatuhan penggunaan anggaran.

a. Incremental

Pendekatan tradisional bersifat incremental, yaitu hanya menambah dan mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam. Pendekatan tradisional yang bersifat *incremental* cenderung menerima konsep harga pokok pelayanan historis (*historic cost of service*).

b. *Line-item*

Ciri lain pendekatan tradisional adalah struktur anggaran bersifat *line-item* yang didasarkan atas sifat (*nature*) dari penerimaan dan pengeluaran. Metode *line-item* budget tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun sebenarnya secara riil item tertentu sudah tidak relevan lagi untuk digunakan pada periode sekarang.

Penyusunan anggaran dengan menggunakan struktur *line-item* dilandasi alasan adanya orientasi sistem anggaran yang dimaksudkan untuk mengontrol pengeluaran. Berdasarkan hal tersebut, anggaran tradisional disusun atas dasar sifat penerimaan dan pengeluaran, seperti misalnya pendapatan dari pemerintah atasan, pendapatan dari pajak atau pengeluaran untuk gaji, pengeluaran untuk belanja barang, dan sebagainya, bukan berdasarkan pada tujuan yang ingin dicapai dengan pengeluaran yang dilakukan.

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

1. Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
2. Pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektivitasnya.

3. Lebih berorientasi pada *input* daripada *output*. Hal tersebut menyebabkan pendekatan tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumber daya, atau memonitor kinerja. Kinerja dievaluasi dalam bentuk apakah dana tersebut telah habis dibelanjakan, bukan apakah tujuan telah tercapai.
4. Sekat-sekat antarkementerian yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan, dan persiapan antardepartemen.
5. Proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi.
6. Pendekatan tradisional bersifat tahunan. Anggaran tahunan tersebut terlalu pendek, terutama untuk proyek modal dan hal tersebut dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (korupsi dan kolusi).
7. Sentralisasi penyusunan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sebagai akibatnya adalah munculnya *budget padding* atau *budgetary slack*.
8. Persetujuan anggaran yang terlambat sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringkali dilakukan revisi anggaran dan “manipulasi anggaran”.
9. Aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.

2.4.2 Pendekatan New Public Management

Sejak tahun pertengahan tahun 1980-an telah terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi modal model manajemen sektor publik yang lebih

fleksibel dan lebih mengakomodasikan pasar. Perubahan tersebut telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan *New Public Management*.

Pendekatan ini berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi pada kebijakan. Penggunaan paradigma *New Public Management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah, di antaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender.

Tabel 2.1

Perbandingan Anggaran Tradisional dengan Anggaran Berbasis Pendekatan NPM

ANGGARAN TRADISIONAL	NEW PUBLIC MANAGEMENT
Sentralistis	Desentralisasi dan devolved management
Berorientasi pada <i>input</i>	Berorientasi pada <i>input, output, dan outcome (value for money)</i>
Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
<i>Line-item</i> dan <i>incremental</i>	Berdasarkan sasaran kinerja
Batasan departemen yang kaku (<i>rigid department</i>)	Lintas departemen (<i>cross department</i>)
Menggunakan aturan klasik: <i>vote accounting</i>	<i>Zero-based budgeting, planning programming budgeting system</i>

Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom-up budgeting</i>

Sumber; Mardiasmo,2018,hal.101

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 totak *cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*)
7. Berorientasi pada *input*, *output* dan *outcome*, bukan sekedar *input*
8. Adanya pengawasan kinerja

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

2.4.2.1 Anggaran Kinerja

Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti menyebutkan bahwa karakteristik utama dari pendekatan ini dapat diringkas sebagai berikut:

- 1. Mengelompokkan anggaran berdasarkan program atau aktivitas.**
- 2. Setiap program atau aktivitas dilengkapi dengan indikator kinerja yang menjadi tolak ukur keberhasilan.**
- 3. Pada tingkat yang lebih maju, pendekatan ini dicirikan dengan diterapkannya *unit costing* untuk setiap aktivitas.⁸**

Penggunaan anggaran berbasis kinerja memberikan beberapa keuntungan antara lain:

- a. Mengalihkan perhatian dari pengendalian anggaran ke pengendalian manajerial.
- b. Mendorong perencanaan yang lebih baik.
- c. Manajemen memiliki alat pengendalian yang lebih terhadap bawahannya karena tidak hanya melihat banyak yang dibelanjakan oleh bawahannya, tetapi juga menilai kinerja aktivitas menggunakan standar satuan mata uang atau unit aktivitas.
- d. Anggaran kinerja menekankan pada aktivitas yang memakai anggaran daripada besarnya jumlah anggaran yang terpakai.
- e. 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 kelemahan yakni:

- a. Tidak banyak personel bagian anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
- b. Terkadang terdapat kondisi yang sulit, bahkan tidak memungkinkan pengukuran kinerja mengingat banyaknya jasa dan aktivitas organisasi sektor publik yang

⁸Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti, Akuntansi Sektor Publik, Edisi Kedua, Salemba Empat, Jakarta, 2010, Hal.82

tidak dapat langsung terukur dalam satuan unit output atau biaya per unit yang dapat dimengerti dengan mudah.

- c. Sering terjadi aktivitas langsung mengukur biayanya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa pertimbangan memadai yang diberikan kepada perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri. Dengan kata lain, pendekatan ini kurang menghubungkan aktivitas yang dijalankannya dengan visi dan misi yang diusung oleh organisasi.

2.4.2.2 Zero-Based Budgeting (ZBB)

Konsep *Zero-Based Budgeting* dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada sistem anggaran tradisional.

Menurut Mardiasmo,

Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep *Zero-Based Budgeting* dapat menghilangkan *Incremental* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*Zero-Base*). Penyusunan anggaran yang bersifat *incremental* mendasarkan besarnya realisasi anggaran tahun ini untuk menetapkan anggaran tahun depan, yaitu dengan tingkat inflasi atau jumlah penduduk.⁹

ZBB berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan ZBB seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali.

Proses implementasi ZBB

Proses implementasi ZBB terdiri dari tiga tahap, yaitu:

A. Identifikasi unit-unit

⁹Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, Edisi Terbaru, ANDI, Yogyakarta, 2018. Hal.103

Setelah dilakukan identifikasi unit-unit keputusan secara tepat, tahap berikutnya adalah menyiapkan dokumen yang berisi tujuan unit keputusan dan tindakan yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Dokumen tersebut disebut paket-paket keputusan (*decision packages*).

B. Penentuan paket-paket keputusan

Paket keputusan merupakan gambaran komprehensif mengenai bagian dari aktivitas organisasi atau fungsi yang dapat dievaluasi secara individual. Paket keputusan dibuat oleh manajer pusat pertanggungjawaban dan harus menunjukkan secara detail estimasi biaya dan pendapatan yang dinyatakan dalam bentuk pencapaian tugas dan perolehan manfaat.

C. Memeringkat dan mengevaluasi paket keputusan.

Jika paket keputusan telah disiapkan, tahap berikutnya adalah memeringkat semua paket berdasarkan manfaatnya terhadap organisasi. Tahap ini merupakan jembatan untuk menuju proses alokasi sumber daya di antara berbagai kegiatan yang beberapa di antaranya sudah ada dan lainnya baru sama sekali.

Keunggulan ZBB yaitu:

- a. Jika ZBB dilaksanakan dengan baik, dapat menghasilkan alokasi sumber daya secara lebih efisien.
- b. ZBB berfokus pada *Value For money*.
- c. Memudahkan untuk mengidentifikasi terjadinya inefisiensi dan ketidakefektifan biaya.
- d. Meningkatkan pengetahuan dan motivasi staf dan manajer.
- e. Meningkatkan partisipasi manajemen level bawah dalam proses penyusunan anggaran.

- f. Merupakan cara yang sistematis untuk mengeser status quo dan mendorong organisasi untuk selalu menguji alternatif aktivitas dan pola perilaku biaya serta tingkat pengeluaran.

ZBB juga memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut:

- a. Prosesnya memakan waktu (*time consuming*), terlalu teoritis dan tidak praktis, memerlukan biaya yang besar serta menghasilkan kertas kerja yang menumpuk karena pembuatan paket keputusan.
- b. ZBB cenderung menekankan manfaat jangka pendek.
- c. Implementasi ZBB memerlukan teknologi yang maju.
- d. Implementasi ZBB menimbulkan masalah keperilakuan dalam organisasi.
- e. Memungkinkan munculnya kesan yang keliru bahwa semua paket keputusan harus masuk dalam anggaran.

2.4.2.3 Planning, Programming and Budgeting System (PBBS)

PBBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PBBS tidak didasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, tetapi berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu.

Proses implementasi PBBS

Langkah-langkah implementasi meliputi:

- a. Menentukan tujuan umum organisasi dan tujuan unit organisasi dengan jelas.

- b. Mengidentifikasi program-program dan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Mengevaluasi berbagai alternatif program dengan menghitung *cost-benefit* dari masing-masing program.
- d. Pemilihan program yang memiliki manfaat besar dengan biaya yang kecil.
- e. Alokasi sumber daya ke masing-masing program yang disetujui.

PBBS dapat dipahami dengan karakteristik antara lain:

- a. Berfokus pada tujuan dan aktivitas (program) untuk mencapai tujuan.
- b. Secara eksplisit menjelaskan implikasi terhadap tahun anggaran yang akan datang karena PBBS berorientasi pada masa depan.
- c. Mempertimbangkan biaya yang semua terjadi.
- d. Dilakukan analisis secara sistematis atas berbagai alternatif program.

PBBS memiliki beberapa kelebihan antara lain:

- a. Memudahkan dalam pendelegasian tanggung jawab dari manajemen puncak ke manajemen menengah.
- b. Dalam jangka panjang dapat mengurangi beban kerja.
- c. Memperbaiki kualitas pelayanan melalui pendekatan sadar biaya dalam perencanaan program.
- d. Lintas departemen sehingga dapat meningkatkan komunikasi, koordinasi, dan kerjasama antardepartemen.

PBBS juga memiliki beberapa kelemahan yaitu:

- a. PBBS membutuhkan sistem informasi yang canggih, ketersediaan data, adanya sistem pengukuran, dan staf yang memiliki kapasitas tinggi.
- b. Implementasi PBBS membutuhkan biaya yang besar karena PBBS membutuhkan teknologi yang canggih.
- c. PBBS bagus secara teori, tetapi sulit untuk diimplementasikan.
- d. PBBS mengabaikan realitas politik dan realitas organisasi sebagai kumpulan manusia yang kompleks.
- e. Pengaplikasian PBBS menghadapi masalah teknis.

2.5 Prinsip-Prinsip Penyusunan Anggaran

Anggaran merupakan satu instrumen penting di dalam 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

Sementara itu, Muindri Renyowijoyo menyebutkan bahwa terdapat beberapa prinsip penganggaran yang perlu dicermati dalam penyusunan anggaran, yaitu:

- a. **Keterbukaan**
rakyat diikut sertakan dalam pembahasan/pengesahan APBN(DPR).
- b. **Perioditas**
Meliputi periode tertentu, mulai 1 Januari s/d 31 Desember.
- c. **Pembebanan anggaran pengeluaran dan menguntungkan anggaran penerimaan.**
- d. **Fleksibilitas**
- e. **Prealabel**
Pengajuan dan pengesahan anggaran mendahului pelaksanaan anggaran.
- f. **Kecermatan**
Anggaran harus diperkirakan dengan teliti, hindari pemborosan/kesalahan.
- g. **Kelengkapan dan universalitas**
Semua pengeluaran lengkap dimuat, dan terlihat besarnya penerimaan untuk membiayai pengeluaran.
- h. **Komprehensif**

Anggaran disusun untuk semua kegiatan keuangan pemerintah.

i. Terinci

Diklasifikasikan dalam kelompok, sesuai azas spesialisasi. Kualitatif yaitu pengeluaran masing-masing kelompok tidak boleh melebihi anggarannya, dan azas kuantitatif, yaitu penerimaan/pengeluaran harus digunakan untuk tujuan yang telah ditentukan dan dibukukan pada masa anggaran yang telah ditetapkan.¹⁰

Aktivitas utama penganggaran sektor publik berbasis kinerja merupakan proses yang sangat vital bagi organisasi sektor publik. Anggaran publik penting sebab anggaran membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal pemerintah untuk memengaruhi keadaan ekonomi melalui kebijakan pengeluaran dan perpajakan. Dengan anggaran, pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya yang langka untuk menggerakkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Dan penting lagi, anggaran merupakan sarana untuk menunjukkan akuntabilitas pemerintah terhadap publik.

Anggaran publik terdiri dari anggaran operasional dan anggaran modal. Anggaran operasional adalah pengeluaran yang dilakukan secara rutin dan tidak menambah kekayaan serta manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran. Sedangkan anggaran modal (aset) manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran dan menambah kekayaan.

2.6 Pengertian Implementasi Kinerja

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Terdapat empat variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu komunikasi (communication), Sumber Daya (resources), sikap (attitudes), dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat.

¹⁰Muindri Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba**, Edisi Pertama: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2008, Hal. 79

Penjelasan ke-empat faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Sumber informasi yang berbeda dapat melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personil dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

2. Sumberdaya

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat

dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan kemampuan/ketrampilan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumber daya penting bagi pelaksanaan kebijakan.

3. Disposisi atau sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Terdapat tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan: kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut.

4. Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang.

2.7 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Performance Budgeting (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategi organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai "*output measurement*" sebagai indikator kinerja organisasi.

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 yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

Berdasarkan pengertian anggaran berbasis kinerja diatas ditunjukkan bahwa komponen-komponen visi, misi dan rencana strategi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari anggaran berbasis kinerja. Dengan demikian penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan suatu sistem administrasi publik yang telah ditata dengan baik, konsisten dan terstruktur sehingga kinerja anggaran dapat dicapai berdasarkan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan. Melalui pengukuran kinerja, manajemen dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu unit organisasi dalam pencapaian sasaran dan tujuan untuk selanjutnya memberikan penghargaan (*reward*) untuk keberhasilan atau hukuman (*punishment*) untuk kegagalan.

Penganggaran Berbasis Kinerja (*performance Based Budgeting*) diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran (*output*) dan hasil yang diharapkan (*outcome*) termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program yang diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen-komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah menurut Abdul Halim dan Muhammad Iqbal:

- a. **Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya**
- b. **Pengumpulan informasi yang sistem atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.**¹¹

¹¹Abdul Halim dan Muhammad Iqbal, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama: UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2012, Hal. 160

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- a. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
- b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus.
- c. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang).
- d. Penghargaan dan sanksi yang jelas.
- e. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Anggaran kinerja mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini. Dan yang ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit.

Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif.

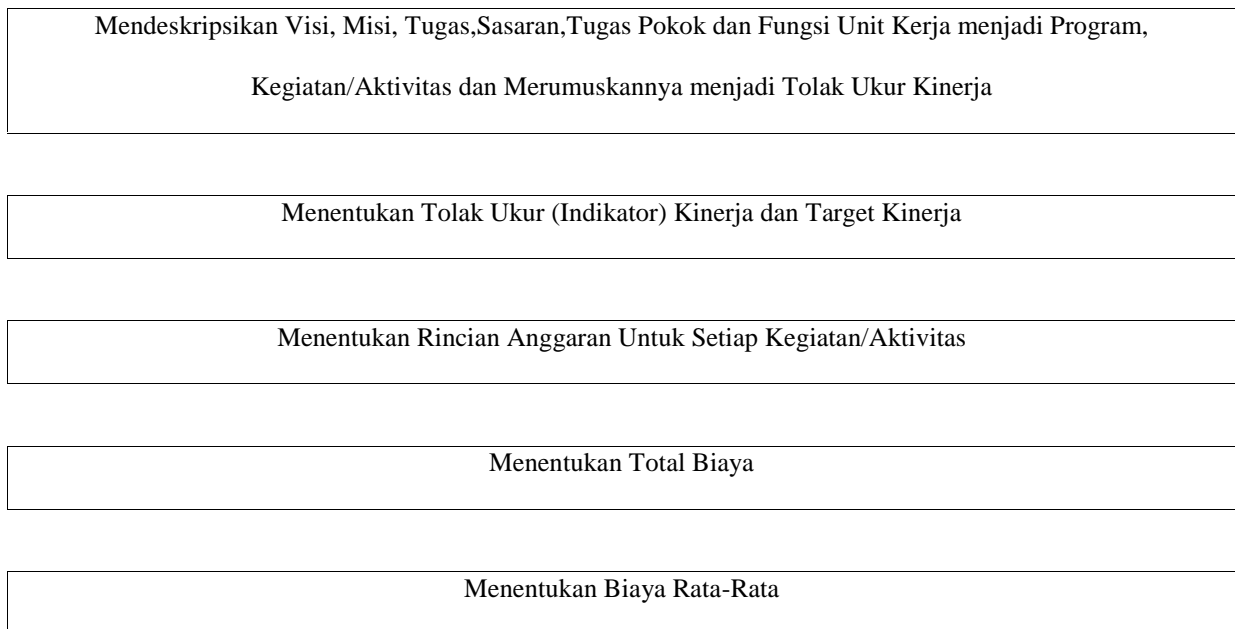
Anggaran berbasis kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Oleh karena itu anggaran digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Penilaian anggaran berbasis kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektifitas anggaran. Pendekatan ini cenderung menolak pandangan tradisional yang menganggap bahwa tanpa adanya arahan dan campur

tangan, pemerintah akan menyalahgunakan kedudukan mereka dan cenderung boros (*over spending*).

2.8 Proses Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Tahapan dalam proses penyusunan anggaran berbasis kinerja dapat dilihat dalam gambar berikut ini.

Gambar 2.1



Sumber; Dadang Suwanto, dkk. 2018

Tahapan Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Tahap I: Mendeskripsikan Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja Menjadi Program, Kegiatan/Aktivitas dan Merumuskannya menjadi Tolak Ukur Kinerja

Visi merupakan pernyataan pandang jauh kedepan mengenai cita-cita dan citra yang ingin diwujudkan oleh suatu organisasi atau unit kerja pada masa yang akan datang. Oleh karena itu,

Visi seharusnya akan mampu memberikan gambaran kearah mana organisasi atau suatu unit kerja akan dibawa dan bagaimana agar organisasi atau unit kerja tersebut tetap eksis, konsisten, antisipatif, inovatif, dan produktif.

Agar mampu eksis dan unggul dalam dunia yang cepat berubah dan persaingan yang semakin ketat, maka suatu organisasi atau unit kerja harus secara terus menerus melakukan perubahan ke arah perbaikan. Perubahan ke arah perbaikan tersebut harus disusun dan direncanakan dengan baik agar konsisten dan berkelanjutan, sehingga sekaligus dapat mencapai tuntutan akuntabilitas kinerja yang baik, yaitu secara efektif dan bermanfaat secara optimal. Visi organisasi bisa lebih dari satu, demikian juga bahwa dari satu pernyataan visi organisasi dapat dijabarkan ke dalam lebih dari satu pernyataan misi. Selain itu, visi organisasi atau unit kerja hendaknya disusun dengan mempertimbangkan saran atau masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan sehingga visi organisasi atau unit kerja yang terbentuk akan memenuhi syarat sebagai visi yang baik, seperti:

1. Mampu menarik komitmen dan mampu menggerakkan orang/anggota organisasi.
2. Mampu menjadi perekat bagi berbagai gagasan strategis yang tumbuh dan berkembang dalam organisasi.
3. Memberi arti yang baik bagi kehidupan.
4. Menggambarkan apa yang ingin dicapai dan mampu menciptakan standar unggulan.
5. Bisa menjadi jembatan bagi kondisi sekarang yang ada ke arah kondisi yang dicitakan.
6. Mampu memberikan arah dan fokus strategis yang jelas.

Misi merupakan pernyataan tentang serangkaian amanat berupa tindakan yang harus dijalankan agar cita dan citra yang terdapat pada visi organisasi atau unit kerja dapat diwujudkan.

Proses perumusan visi, harus memperhatikan masukan-masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan. Dengan langkah seperti itu diharapkan misi yang dirumuskan dapat merepresentasikan seluruh tindakan yang perlu dilakukan untuk mewujudkan visi sesuai aspirasi pihak-pihak yang ettrkait. Jika hal ini bisa diwujudkan, maka visi dan misi yang ada akan sekaligus merupakan alat pemersatu bagi organisasi. Misi yang baik harus mampu menggambarkan tentang apa yang seharusnya dilaksanakan oleh organisasi dalam jangka waktu tertentu (relatif panjang) serta tetap mampu memberikan ruang yang memadai bagi kemungkinan terjadinya perubahan ditengah perjalanan karena terjadinya perubahan lingkungan yang cepat.

Tujuan merupakan hasil penjabaran misi yang menyatakan sesuatu yang ingin dicapai dalam jangka waktu satu hingga lima tahun. Tujuan hendaknya dapat mengarahkan kepada perumusan sasaran dan strategi yang benar. Tujuan juga semestinya mampu menjadi dasar yang kuat dalam penetapan indikator atau tolak ukur kinerja. Tujuan tidak harus dinyatakan secara kuantitatif, namun jika mungkin akan lebih baik, yang terpenting harus mampu menunjukkan suatu kondisi yang ingin dicapai dimasa mendatang.

Sasaran adalah penjabaran lebih lanjut dari tujuan organisasi atau unit kerja yang teridentifikasi dengan ejlas dan terukur mengenai sesuatu yang ingin dicapai dalam satuan waktu bulanan, triwulan, semesteran atau tahunan. Sasaran hendaknya lebih fokus pada penyusunan kegiatan sehingga bersifat lebih spesifik, terici, dapat diukur dan dapat dicapai.

Program adalah sekumpulan kegiatan yang direncanakan untuk mewujudkan atau merealisasikan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi atau unit kerja. Suatu program pada umumnya lebih terinci lebih jauh kedalam satu atau lebih aktivitas atau kegiatan

yang memiliki saling keterkaitan dengan nama programnya. Oleh sebab itu penanaman program hendaknya dilakukan dengan benar agar aktivitas-aktivitas yang menjadi sub program mencerminkan upaya perealisasi program kerja tersebut. Dengan demikian, jabaran program dalam bentuk aktivitas atau kegiatan akan muncul ditingkat sub unit kerja atau level yang lebih rendah dari itu.

Kegiatan merupakan tindakan atau aktivitas yang akan dilaksanakan sesuai dengan program yang direncanakan untuk memperoleh keluaran (*output*) atau hasil (*outcome*) tertentu yang diinginkan dengan memanfaatkan atau mengorbankan sumber daya yang tersedia sebagai masukannya (*input*). Lazimnya kegiatan akan selalu dilakukan oleh unit kerja terbawah, bisa sub unit kerja atau sub-sub unit kerja dan seterusnya. Oleh sebab itu, rumusan pernyataan kegiatan harus disesuaikan dengan TUPOKSI sub unit kerja atau sub-sub unit kerja yang bersangkutan.

TUPOKSI atau Tugas Pokok dan Fungsi merupakan tugas pokok dan serta fungsi masing-masing unit kerja dalam suatu organisasi sesuai dengan tingkat atau level yang dimiliki. TUPOKSI untuk masing-masing unit kerja akan sangat tergantung pada struktur organisasi yang berlaku.

Tahap II :Menentukan Tolak Ukur (Indikator) Kinerja dan Target Kinerja

Tolak ukur kinerja (*performance measure* atau *performance indicator*) harus bisa ditetapkan untuk setiap aktivitas yang diusulkan. Tolak ukur kinerja merupakan satuan yang akan dihasilkan atau akan terjadi akibat terlaksananya suatu kegiatan atau aktivitas. Dengan demikian, tolak ukur kinerja ini tidak hanya mengenai keluaran (*output*), tetapi juga masukan (*input*), bahkan juga proses (*process*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*), meskipun tolak ukur kinerja mencakup *input* hingga *impact*, utamanya untuk *outcome*, *benefit*, dan *impact*,

keberadaannya juga harus dilihat sesuai dengan tingkat hierarki unit kerja yang bersangkutan serta jangka waktu dari kegiatan yang diusulkan. Oleh sebab itu, hierarki yang membedakan antara program dengan kegiatan hendaknya secara sekaligus juga mampu membedakan jangka waktu pencapaian target-target atau sasarannya. Dengan tersedianya tolak ukur kinerja maka akan mudah bagi pelaksana maupun pihak lain yang berkepentingan untuk melakukan penilaian apakah setelah lampau waktu tertentu (sesuai dengan jangka waktu yang dinyatakan) sasaran-sasaran yang telah ditetapkan telah dapat dicapai.

Tolak ukur kinerja ini hendaknya juga mencerminkan TUPOKSI sub unit kerja yang bersangkutan. Target kinerja merupakan besaran (kuantitatif) tolak ukur kinerja yang akan dihasilkan karena dilaksanakannya aktivitas atau kegiatan oleh unit kerja atau sub unit kerja tertentu dalam jangka waktu tertentu. Oleh sebab itu, target kinerja ini harus bisa dinyatakan dengan cara kuantitatif (angka numerik) dan spesifik serta dapat dipertimbangkan (*comparative*).

Tahap III : Menentukan Besarnya Anggaran untuk masing-masing Aktivitas

Tahapan ini harus dilakukan agar aktivitas-aktivitas yang telah diusulkan untuk dilakukan bisa diketahui berapa anggaran masing-masingnya. Untuk itu, langkah yang harus dilakukan adalah melihat kembali apakah unsur masukan (*input*) telah seluruhnya telah diidentifikasi dan apakah untuk masing-masing unsur masukan tersebut telah ditetapkan tolak ukurnya, serta apakah untuk setiap tolak ukur tersebut telah dilakukan, maka tahap ini bisa diselesaikan dengan menetapkan biaya rata-rata per unit dari masukan yang dibutuhkan tersebut.

Penyusunan anggaran dan pelaksanaan anggaran dalam satu periode dan suatu rangkaian proses yang saling berkaitan. Adapun proses penyusunan anggaran mempunyai 4 tujuan menurut Wiratna Sujarnewi:

1. Untuk memberikan bantuan pada organisasi sektor publik agar dapat mencapai tujuan dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan.
2. Untuk membantu menciptakan efisiensi, efektivitas dan azas keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses prioritas.
3. Memungkinkan pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
4. meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemegang manajemen organisasi sektor publik.¹²

Menurut Mardiasmodalam bukunya bahwa siklus anggaran meliputi Empat tahapan yang terdiri dari:

a. Tahap Persiapan (*Preparation*)

Anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, disadari akan adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

b. Tahap Ratifikasi (*Ratification*)

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut untuk tidak hanya memiliki kecakapan dibidang manajerial namun juga harus mempunyai kecakapan dibidang politik, kecakapan menjual, dan kecakapan membangun koalisi yang cukup memadai. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

c. Tahap Pelaksanaan/implementasi (*implementation*)

Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh menejer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya.

d. Tahap pelaporan (*Reporting*) dan Evaluasi (*Evaluation*)

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap ini berkaitan dengan akuntabilitas.¹³

¹²V. Wiratna sujarweni, **Akuntansi Sektor Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi**, Pustaka Baru Press: Yogyakarta, 2015, Hal.33

¹³Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Terbaru, ANDI, Yogyakarta, 2018. Hal.87

2.9 Hambatan atau Kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dan penerapan prinsip *Good Governance* telah mendorong terjadinya perubahan peran, fungsi dan aktivitas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya dengan didasari oleh elemen-elemen akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan *preciditability*. Nuansa baru dalam pengelolaan keuangan negara melalui sistem penganggaran berupa penerapan sistem anggaran berbasis kinerja untuk menggantikan sistem anggaran tradisional sebelumnya yang dianggap kurang sempurna yang tidak dapat mengukur prestasi kerja dari suatu unit organisasi. Selama ini kesuksesan penggunaan anggaran negara hanya dilihat dari produk yang dihasilkan oleh suatu kegiatan/proyek dan belum menyentuh kepada manfaat apa yang didapat.

Dengan penerapan anggaran berbasis kinerja ini diharapkan penggunaan anggaran negara akan lebih terarah, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada publik dapat mengacu prinsip-prinsip *Good Governance*. Sistem ini sendiri mulai diterapkan bertahap sejak tahun 2005. Dengan demikian, suka atau tidak suka semua instansi/lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah harus sudah mulai menerapkannya. Akan tetapi, masih terdapat beberapa kendala yang harus dihadapi oleh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah diantaranya sebagai berikut:

1. Kurangnya Data dan Informasi (Finansial maupun Non Finansial)

Sebagai sumber utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, data akan diolah menjadi informasi yang berguna untuk menentukan indikator (ukuran), serta untuk mengevaluai dan mengambil keputusan pengalokasian dana agar lebih objektif. Namun data yang tersedia

kadang tidak bisa dijadikan sebagai informasi (disebabkan data yang dikumpulkan tidak sesuai dengan yang dibutuhkan) ataupun bahkan tidak ada data dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Permasalahan yang timbul adalah kurangnya data dan informasi untuk menentukan aktivitas yang akan menjadi pemicu munculnya biaya. Masalah lain yang timbul adalah faktor perilaku manusia yaitu kurangnya sikap *care* dan *aware* yang dimiliki terhadap data informasi yang berkualitas, sehingga perencanaan yang dibuat sering meleset dan akhirnya tidak mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Campur Tangan Kepentingan Politis

Kepentingan politik yang ikut serta dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja, dalam praktiknya alokasi anggaran setiap program di masing-masing unit kerja sangat dipengaruhi oleh kesepakatan antara legislatif dan eksekutif. Kendala ini cukup sulit untuk dihindari, karena biasanya datang dari adanya tarik menarik kepentingan diantara elit politik dan elit pengusaha dalam mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah.

Untuk mengurangi masalah tersebut dibutuhkan komitmen seluruh komponen (legislatif dan eksekutif) dalam pelaksanaan kebijakan penganggaran. Upaya lain yang dapat dilakukan dengan melakukan restrukturisasi lembaga eksekutif dan rasionalisasi SDM. Upaya-upaya yang dilakukan dalam meminimalisir dan *reward* kepada pegawai dengan jelas dan transparan.

3. Skala Prioritas Yang Tidak Terumus Dengan Jelas

Skala prioritas yang tidak dapat terumuskan secara tegas dalam proses perencanaan mengakibatkan pemborosan sumber daya yang digunakan untuk menyediakan pelayanan publik. Selama ini hampir tidak ada upaya untuk menetapkan skala prioritas anggaran dimana ada

keterpaduan antara rencana kegiatan dengan kapasitas sumber daya yang dimiliki. Juga lemahnya analisis biaya-manfaat sehingga kegiatan yang dijalankan kadang tidak memberikan tingkat keuntungan atau manfaat bagi publik. Tujuan pembuatan peringkat untuk menentukan skala prioritas dikarenakan sumber daya yang dimiliki terbatas.

4. Pengukuran Kinerja Yang Tidak Seragam

Pengukuran kinerja yang tidak seragam, mengakibatkan penilaian keberhasilan per-departemen juga tidak seragam. Sehingga diperlukan konsepsi anggaran terpadu, yang menekankan pada optimalisasi penggunaan dana dengan mengacu kepada pedoman yang sama antar unit-unit pemerintah. Hal itu untuk mencapai sasaran program yang akan dilaksanakan oleh suatu unit organisasi. Konsepsi sebagaimana disebutkan di atas akan terwujud dengan baik, bila diterapkan klasifikasi anggaran berdasarkan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja.

Apabila telah dilaksanakan klasifikasi semacam itu diharapkan tujuan dan indikator kinerja akan semakin jelas dan seragam sehingga dapat dibandingkan dan dapat diukur keberhasilannya. Permasalahan mengenai klasifikasi juga dapat disempurnakan melalui penyempurnaan landasan konstitusional mengenai pengelolaan anggaran negara dan perbaikan sistem penyusunan anggaran serta peningkatan kualitas sumber daya manusia.

5. Indikator Kinerja Yang Tidak Jelas

Tujuan dan indikator kinerja yang kurang spesifik dan kurang terukur, serta tidak adanya kejelasan siapa saja instansi yang bertanggung jawab dan bagaimana kontribusi masing-masing

instansi untuk mewujudkan kinerja mengakibatkan tujuan yang ingin dicapai sulit untuk dipenuhi.

6. Standart Biaya Dan Standar Pelayanan Minimal

Belum adanya Standar Biaya (SB) Standar Pelayanan Minimal (SPM) mengakibatkan sulitnya penyusunan anggaran berbasis kinerja. Dalam oenyusunan anggaran berbasis kinerja perlu memerhatikan setiap *cost* yang dengan kejelasan pengeluaran dan dampaknya. Semua biayasudah terukur, sesuai dengan indikator kinerja yang dibuat. Secara konvensional standart pelayanan diukur berdasarkan Standar Pelayanan Miimal dan Indek Kepuasan Konsumen. Keberadaan badan pengatur independen dapat menjadi ukuran partisipasi publik karena lembaga tersebut dapat bertindak mewakili kepentinganpublik dalam mengatur kebijakan pelayanan, jenis, fasilitas, dan tarif layanan.

PP Nomor 21/2004 mensyaratkan perlunya standar biaya dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, baik standar biaya umum yang harus disusun oleh Menteri Keuangan maupun biaya khusus per program dan kegiatan yang harus disusun oleh masing-masing kementerian/lembaga. Standar biaya umum yang ada sekarang masih berorientasi kepada input, misalnya uang lauk pauk per orang/hari. Sebagian besar kementerian/instansi masih mengalami kesulitan dalam menyusun harga standar biaya khusus per kegiatan dan program, karena tidak didukung oleh *database*, sistem akuntansi dan pencatatan yang baik. Ketiadaan standar biaya mengakibatkan penyusunan annggaran per program dan kegiatan menjadi beragam sehingga sulit diukur efisiensinya.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian deskriptif yang didasarkan pada teori yang mendukung mengenai konsep penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

3.2 Objek Penelitian

Objek penelitian dari penulisan ini adalah Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi yang berlokasi di Jalan Pelita No 18 Sidikalang. Dan menjadi fokus pembahasan adalah mengenai penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

3.3 Jenis Data

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

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Premier

Data Premier merupakan sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli.

Data premier dapat opini subjek (orang) secara individual atau kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian.

3.4 Pengumpulan Data

1. Teknik Dokumentasi

Dalam hal ini, peneliti mengumpulkan data sekunder melalui pengambilan data yang ada dikantor Dinas Kehutanan Dan Perkebunan Pemerintah Kabupaten Dairi serta dengan mengumpulkan data dari beberapa website yang mengandung materi bahan implementasi berbasis kinerja.

2. Teknik Kepustakaan

Teknik kepustakaan dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan mempelajari literatur-literatur yang ada baik berupa buku maupun karya ilmiah yang digunakan sebagai pedoman ataupun landasan teori dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

3.5 Metodologi Analisa Data

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a) Metode Survei

Yaitu metode yang dikumpulkan dari responden menggunakan angket atau kuesioner yang didistribusikan secara langsung atau melalui perantara seperti telepon atau media online.

b) Metode observasi

Metode observasi berarti mengamati, menyaksikan, memperhatikan sebagai metode pengumpulan data penelitian. Kemudian merekam hasil pengamatan dengan catatan atau alat bantu lainnya.