BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Anggaran Berbasis Kinerja

2.1.1.1 Pengertian Anggaran

Anggaran sebagai salah satu alat bantu manajemen memegang peranan cukup penting karena dengan anggaran manajemen dapat merencanakan, mengatur dan mengevaluasi jalannya suatu kegiatan. Menurut M. Nafarin (2007;11) mengemukakan bahwa anggaran adalah :

> ”Suatu rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program-program yang telah ditetapkan.”

Anggaran merupakan rencana kerja suatu perusahaan yang disusun dengan jangka waktu satu tahun berdasarkan program-program yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan suatu perusahaan. Sedangkan pengertian anggaran menurut *National Committee on Governmental Accounting (NCGA),* saat ini *Governmental Accounting Standart Boards (GASB),* definisi anggaran sebagai berikut :

> ”Rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.”

Anggaran merupakan rincian kegiatan perolehan dan penggunaan sumber-sumber yang dimiliki yang disusun secara formal yang dinyatakan dalam bentuk

satuan uang. Penyusunan anggaran merupakan tahapan awal dari sebuah organisasi atau perusahaan dalam membuat rencana-rencana kerja. Penyusunan anggaran adalah kegiatan jangka panjang yang ditetapkan dalam penyusunan program. Faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

1. Pengetahuan tentang tujuan dan kebijakan perusahaan.
2. Data-data waktu yang lalu.
3. Kemungkinan perkembangan kondisi.
4. Pengetahuan tentang taktik, strategis pesaing dan gerak-gerik pesaing.
5. Kemungkinan adanya perubahan kebijaksanaan pemerintah.
6. Penelitian untuk pengembangan perusahaan.

2.1.1.2 Pengertian Anggaran Sektor Publik

Sektor publik merupakan sutau wadah pemerintah untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan publik dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan segala aktivitasnya sektor publik menyusun seluruh kegiatan dan program kerjanya dalam sebuah anggaran.

Menurut Mardiasmo (2005;69) dalam menyatakan bahwa:

> ”Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program dan dibiayai dengan uang publik.”

Sedangkan menurut Indra Bastian (2006;69) dalam menyatakan bahwa:

”Anggaran publik akan berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana dan perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter.”

Dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik berarti proses pelaksanaan program-program dalam bentuk pendapatan dan belanja yang dinyatakan dalam satuan moneter dan didanai dengan dengan uang masyarakat.

Anggaran sektor publik dibuat untuk menentukan tingkat kebutuhan masyarakat, seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan dan sebagainya agar terjamin secara layak. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Untuk itu anggaran sektor publik harus mencakup aspek perencanaan, aspek pengendalian dan aspek akuntabilitas publik (Mulyadi 2008:5).

Pemerintah menggunakan anggaran sebagai alat untuk merancang program kerja atau langkah-langkah yang akan dilakukan setiapa aktivitas dapat terarah dan terkontrol dengan baik. Anggaran sektor publik menjadi kendali dan tolok ukur untuk setiap aktivitas yang dilkukan. Menurut *National Committee on Governmental Accounting (NCGA),* dikemukakan bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.

3. Anggaran sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara antasan dan bawahan.
4. Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja.
5. Anggaran merupakan alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam mencapai visi organisasi.
6. Anggaran merupakan instrumen politik.
7. Anngaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

Prinsip-prinsip anggaran sektor publik menurut *National Committee on Governmental Accounting (NCGA)* sebagai berikut:

1. Otorisasi oleh legislatif adalah:

   Anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.
2. Komprehensif adalah:

   Anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana *non budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.
3. Keutuhan anggaran adalah:

   Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum.
4. *Nondiscretionary Appropriation* adalah:

   Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.

5. Periodik adalah:

   Anggaran merupakan suatu proses yang periodik, bisa bersifat tahunan maupun multi tahunan.

6. Akurat adalah:

   Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi, yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan *in* efisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *understimate* pendapatan dan *over estimate* pengeluaran.

7. Jelas adalah:

   Anggaran hendaknya sederhana, dapat difahami masyarakat dan tidak membingungkan.

8. Diketahui publik adalah:

   Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Melalui proses penyusunan anggarannya dapat membantu pemerintah dalam merealisasikan rencana keuangannya baik itu rencana penerimaan maupun rencana pengeluarannya, sehingga dapat terkontrol dan terkoordinasi dan tidak terjadi pemborosan disetiap unit.

Sistem anggaran sektor publik dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multi-fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Hal tersebut terutama tercermin pada komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan. Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat

pengendalian. Agar fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran serta pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat. Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran sektor publik telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik dan perkembangan tuntutan yang muncul di masyarakat. Pada dasarnya terdapat beberapa jenis pendekatan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran sektor publik. Secara garis besar terdapat dua pendekatan utama yang memiliki perbedaan mendasar. Menurut Donsantoso (Artikel Ekonomi 2009) kedua pendekatan tersebut adalah:

1. Anggaran tradisional.

   Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang paling banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini. Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu: (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan (b) struktur dan susunan anggaran yang besifat line-item.

   a. Cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan (*incrementalism)*

      Penekanan 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.

b. Struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*

Penekanan 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.

2. Pendekatan baru yang sering dikenal dengan pendekatan *New Public Management*.

Sejak pertengahan tahun 1980-an telah terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana. 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*.

New Public Management berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi kebijakan. Penggunaan

paradigma *New Public Management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah di antaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya dan kompetisi tender.

2.1.1.3 Pengertian Kinerja

Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan penilaian perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang dimainkannya dalam mencapai tujuan organisasi atau perusahaan. Menurut Srimindarti (2006:34) menjelaskan pengertian kinerja adalah sebagai berikut:

> "Kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya."

Pengertian kinerja menurut Mangkunegara (2007:65) adalah sebagai berikut:

> "Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dapat dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya."

Kinerja adalah penampilan hasil karya personel baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi. Kinerja dapat merupakan penampilan individu maupun kerja kelompok personel. Penampilan hasil karya tidak terbatas kepada personel yang memangku jabatan fungsional maupun struktural, tetapi juga kepada keseluruhan jajaran personel di dalam organisasi.

Deskripsi dari kinerja menyangkut tiga komponen penting, yaitu: tujuan, ukuran dan penilaian. Penentuan tujuan dari setiap unit organisasi merupakan

strategi untuk meningkatkan kinerja. Tujuan ini akan memberi arah dan memengaruhi bagaimana seharusnya perilaku kerja yang diharapkan organisasi terhadap setiap personel. Walaupun demikian, penentuan tujuan saja tidaklah cukup, sebab itu dibutuhkan ukuran, apakah seseorang telah mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk kuantitatif dan kualitatif standar kinerja untuk setiap tugas dan jabatan memegang peranan penting.

2.1.1.4 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Dengan adanya reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya *era New Public Management* telah membantu pemerintah dalam memperbaiki kinerjanya program yang akan dijalankan. Salah satunya yaitu dengan penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja. Menurut Sony Yuwono, dkk (2005;34) menjelaskan mengenai pengertian mengenai anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut :

> "Sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal."

Pengertian menurut pandangan *Goverment Performance Result Act* (GPRA) Tahun 1994 seperti yang dikutip oleh Sony Yuwono, dkk (2005;35) adalah sebagai berikut :

> *"Perfomance Budgeting is a systematic approach to help goverment become more responsive to the taxpaying public by linking program funding to performance and production."*

Anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai dengan mendayagunakan yang dimiliki akan tercapai dengan lebih

optimal. Sedangkan menurut Mahmudi (2007;158) dijelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja yaitu :

> "Sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program."

Anggaran berbasis kinerja merupakan sebuah sistem perencanaan program yang akan dilakukan pemerintah dengan menetapkan tolok ukur kinerja sebagai pembanding dalam mencapai tujuan. Anggaran berbasis kinerja ini disusun untuk membantu pemerintah dalam melakukan koordinasi setiap kegiatan. Anggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam sistem anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebakan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

2.1.1.5 Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja

Karakteristik anggaran berbasis kinerja menurut Deddi Nordiawan (2007;58) adalah sebagai berikut :

> 1. Mengklasifikasikan akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas dan juga berdasarkan unit organisasi dan rincian belanja.
> 2. Menyelidiki dan mengkur aktifitas guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendapatkan standar biaya.
> 3. Mendasarkan anggaran untuk periode yang akan datang pada biaya perunit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tertentu."

Anggaran berbasis kinerja melakukan pengklasifikasian akun-akun dalam setiap anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitasnya, mengukur seluruh aktivitasnya dengan menggunakan standar biaya untuk memperoleh efisiensi yang maksimal yang anggaran yang disusun berdasarkan pada perkiraan biaya perunit

standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang akan dilakukan dalam periode tersebut.

2.1.1.6 Tahap Penyususnan Anggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan yang dilakukan dengan memperhatikan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Berdasarkan Pasal 7 PP Nomor 21 Tahun 2004 kementrian negara/lembaga diharuskan menysun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

Anggaran berbasis kinerja sebagai suatu organisasi dalam memperoleh hasil yang maksimal, dimana seluruh aktivitas yang akan dilakukan harus selalu dalam kerangka tujuan yang ditetapkan serta dalam jangka panjang dapat mewujudkan strategi yang dimiliki. Oleh karena itu, suatu anggaran yang akan didisain dan disusun harus harus mampu menjadi panduan yang baik bagi pelaksanaan aktivitas yang akan dilakukan oleh organisasi sesuai dengan tujuan dan strategi yang telah ditetapkan. Untuk mewujudkan hal tersebut, dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus melalui beberapa tahap penyusunan seperti yang dikemukakan oleh Deddi Nordiawan (2007; 79-83) berikut ini:

"1. Penetapan Strategi Organisasi (Visi dan Misi)
2. Pembuatan Tujuan
3. Penetapan Aktivitas
4. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan."

Adapun penjelasan dari kutipan diatas adalah sebagai berikut :

1. Penetapan strategi organisasi (visi dan misi)

Visi dan misi adalah sebuah cara pandang yang jauh ke depan yang memberi gambaran tentang suatu kondisi yang harus dicapai oleh suatu organisasi. Dari sudut pandang lain visi dan misi organisasi dapat :

a. Mencerminkan apa yang ingin dicapai
b. Memberikan arah dan fokus strategi yang jelas
c. Menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis
d. Memiliki orientasi masa depan
e. Memerlukan seluruh unsur organisasi
f. Menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

2. Pembuatan tujuan

Tujuan adalah sesuatu yang ingin dicapai dalam kurun waktu satu tahun atau disebut juga dengan tujuan operasional. Tujuan operasional merupakan turunan dari visi dan misi organisasi, oleh karena itu tujuan operasional harus menjadi dasar untuk alokasi sumber daya yang dimiliki, mengelola aktivitas harian, serta pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*). Sebuah tujuan operasional yang baik harus mempunyai karakteristik berikut ini :

a. Mempersetansikan hasil bukan keluaran.
b. Dapat diukur, untuk mengetahui hasil akhir yang diharapkan telah dicapai.
c. Dapat diukur dalam jagka pendek agar dapat dilakukan tindakan koreksi.
d. Tepat, artinya tujuan tersebut memberikan peluang kecil untuk menimbulkan interprestasi individu.

3. Penetapan aktivitas

Aktivitas dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan operasional yang telah ditetapkan. Organisasi kemudian membuat sebuah unit atau peket keputusan yang berisi beberapa alternatif keputusan atas setiap aktivitas. Alternatif keputusan tersebut menjadi identitas dan penjelasan bagi aktivitas yang bersangkutan. Secara umum alternatif keputusan berisi komponen sebagai berikut:

a) Tujuan aktivitas, dinyatakan dalam suatu cara yang membuat tujuan yang diharapkan menjadi jelas.
b) Alternatif aktivitas atau alat untuk mencapai tujuan yang sama dan alasan mengapa alternatif-alternatif tersebut ditolak.
c) Konsekuensi dari tidak dilakukannya aktivitas tersebut.
d) Input, kuantitas atau unit pelayanan yang disediakan (*output*) dan hasil (*outcome*) pada beberapa tingkat pendanaan.

4. Evaluasi dan pengambilan keputusan

Setelah pengajuan anggaran disiapkan langkah selanjutnya (penelaahan dan dan penentuan peringkat). Proses ini dapat dilakukan dengan standar baku yang ditetapkan oleh organisasi ataupun dengan memberikan kriteria dalam menentukan peringkat. Tekhnisnya, alternatif keputusan dari setiap aktivitas program yang direncanakan digabungkan dalam satu tabel dan diurutkan berdasarkan priorotasnya.

Penganggaran merupakan proses penerjemahan rencana aktivitas kedalam rencana keuangan. Perencanaan aspek kegiatan selalu diawali dengan bagaimana menjabarkan visi/misi dan strategi ke dalam berbagai tema tujuan strategi hingga

ke dimensi aktivitas. Pada tahap pelaksanaan dan pengendalian aspek strategis akan mengndalikan arah organisasi melalui analisis laporan kinerja, baik strategis maupun opersional dari berbagai lapisan manajemen.

Anggaran yang sudah disahkan merupakan kesanggupan atau komitmen manajemen untuk melaksanakan rencana seperti yang tercantum dalam anggaran tersebut.

2.1.1.7 Keunggulan dan Kelemahan Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja merupakan bagian dari *New Public Management* yang merupakan penyempurnaan dari anggaran tradisional, dimana anggaran dengan pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran publik.

Meskipun demikian, anggaran kinerja di susun sebagai dasar penyempurnaan anggaran tradisional tidak akan terlepas dari adanya kelebihan dan kekurangan. Menurut Dedi Nordiawan (2007) dijelaskan bahwa kelebihan dan kekurangan dari kinerja ini adalah sebagai berikut:

a. Keunggulan dari penggunaan anggaran berbasis kinerja adalah:

   Penenkanan pada dimasukannya deskripsi secara negatif dari setiap aktivitas di setiap anggaran yang diajukan.

   1. Anggaran disusun berdasarkan aktivitas yang di dukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang di ukur secara kuantitatif.
   2. Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur output dan input.

3. Anggaran kinerja memasyarakatkan adanya data-data kinerja memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi dari jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu.
4. Menyediakan pada eksekutip pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.
5. Anggaran kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran daripada berapa jumlah anggaran yang terpakai.

b. Kelemahan dari anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:
   1. Hanya sedikit dari pemerintah pusat dan daerah yang memiliki staf anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
   2. Banyak jasa dan aktifitas pemerintah telah secara khusus dibuat dengan dasar anggaran yang dikeluarkan (*cash basis*)
   3. Kadang kala, aktivitas diukur biaya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa adanya pertimbangan memadai yang diperlukan pada perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang diberi mandat oleh rakyat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Negara berkewajiban untuk menjalankannya dengan baik. Dalam menjalankan mandatnya, Pemerintah manyusun program-program dan rencana kerja yang akan dilaksanakan dalam periode satu tahun. Penyusunan program dan rencana kerja ini dilakukan supaya

kegiatan dan aktivitas pemerintah terstruktur dan terkoordinasi sehingga hasil akhir dapat dikontrol, dievaluasi dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Program dan rencana kerja yang disusun oleh pemerintah lebih dikenal dengan istilah anggaran.

Menurut Mardiasmo (2005:61) mendefinisikan anggaran sebagai berikut

> "Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan auatu anggaran."

Sedangkan menurut Deddi Nordiawan, dkk (2007;20) mendefinisikan anggaran sebagai berikut :

> "Sebuah rencana finansial yang menyatakan :
>
> 1. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
> 2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.
> 3. Perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta seberapa besar pemasukan tersebut."

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan perencanaan yang dikembangkan untuk dapat mencapai suatu tujuan yang ingin dicapai dan sesuai dengan tanggungjawabnya kepada publik, sehingga anggaran berbasis kinerja akan menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat ukur dan tanggung jawab kinerja pemerintah.

Menurut Sony Yuwono, dkk (2005;30-32) bahwa fungsi anggaran adalah sebagai berikut:

> " 1. Fungsi Perencanaan
> 2. Fungsi Koordinasi dan Komunikasi
> 3. Fungsi Motivasi
> 4. Fungsi pengendalian dan Evaluasi

5. Fungsi Pembelajaran.”

Berbagai variasi dari penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan dan kinerja, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik, sehingga penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat ukur dan tanggungjawab kinerja Pemerintah.

Penyusunan anggaran yang ditetapkan pada intansi pemerintah di Indonesia berdasarkan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 adalah anggaran berdasarkan pendekatan kinerja yang mulai diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005.

Menurut Mardiasmo (2005;84) mendefinisikan anggaran berbasis kinerja sebagai berikut:

> “Suatu sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.”

Anggaran sektor publik dalam proses penyusunannya tidak jauh berbeda dengan anggaran sektor swasta, hanya saja pada sektor publik pada proses penyusunannya dipenuhi oleh nuansa politik yang tinggi dan harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan.

Menurut Mardiasmo (2005;61) dijelaskan bahwa :

> "Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai."

Penyusunan anggaran menjamin tingkat keberhasilan program, baik disisii eksekutif maupun legislatif. Oleh karena itu, untuk mendapatkan sebuah anggaran kinerja yang baik dan menyeluruh maka dalam proses awal penyusunan anggaran kinerja harus dilakukan sesuai dengan tahap-tahap penyusunan anggaran kinerja sehingga arah dan tujuan organisasi dapat tercapai dengan baik.

Anggaran berbasis kinerja berkaitan erat dengan visi dan misi serta rencana strategis menjadi acuan utama, dengan demikian misi dan rencana strategis harus dirinci untuk menghasilkan program, sub program, serta proyek yang relevan dengan tujuan jangka panjang. Melalui proses anggaran kinerja ini, Pemerintah dapat :

1. Mengidentifikasi *output* dan *outcome* yang dihasilkan oleh program dan pelayanan mereka.
2. Menetapkan target pencapaian *output* dan *outcome*.
3. Mengaitkan biaya dengan hasil yang diinginkan dan proses perencanaan strategis.

Anggaran kinerja akan dibuat berdasarkan Renstra (Rencana Strategi) yang telah disepakati bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD. Renstra akan menguraikan strategi dan prioritas program serta mencerminkan visi dan misi Walikota atau Bupati. Anggaran harus bisa merencanakan penganggarannya

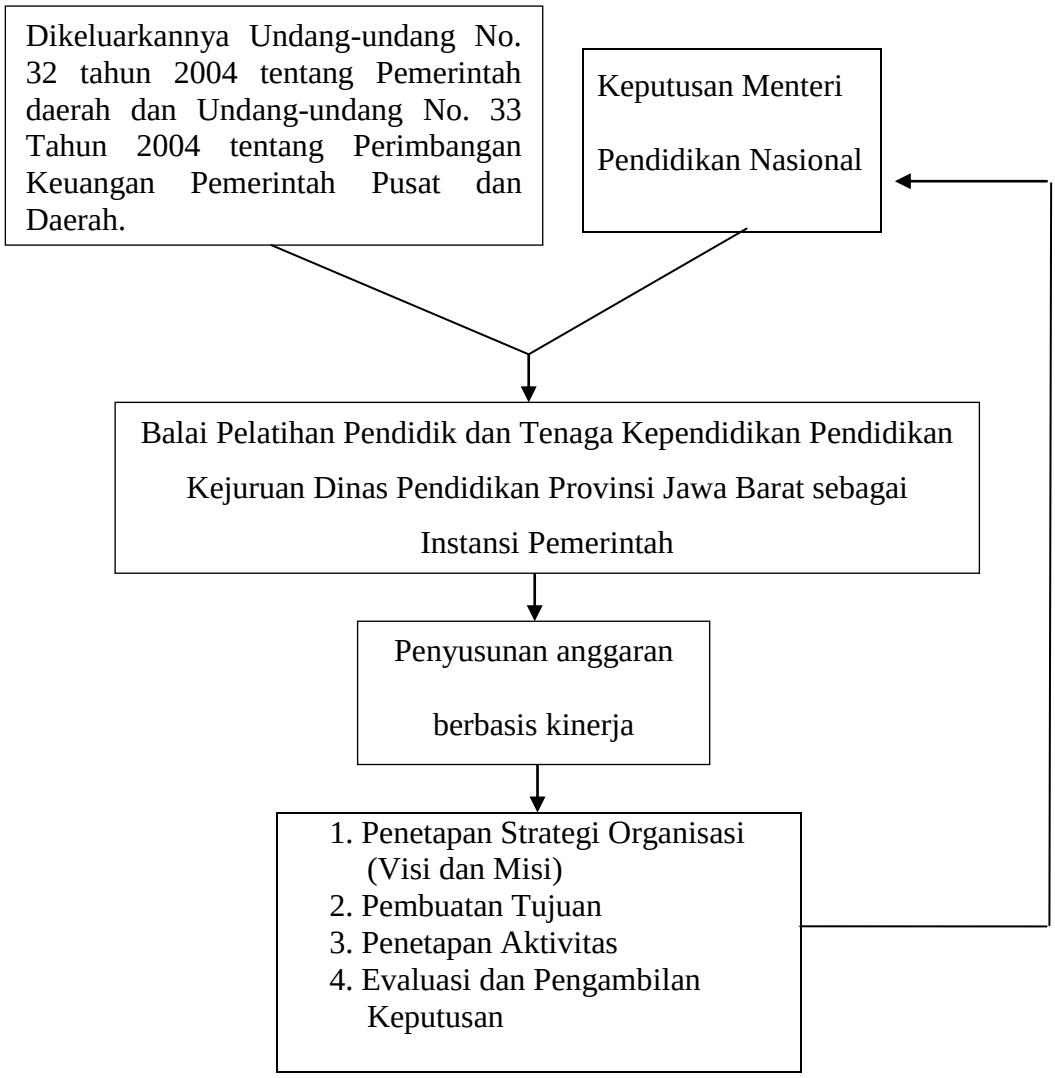
berdasarkan tugas pokok dan fungsi, tingkat prioritas tiap pekerjaan, tujuan dan sasaran tertentu yang disertai dengan indikator penilaian yang jelas dan dapat diukur sehingga dapat diukur tingkat efisiensi dan efektivitas dari tiap pelayanan. Dengan anggaran kinerja akan terlihat hubungan yang jelas antara *input*, *output*, dan *outcome* yang akan mendukung terciptanya sistem pemerintahan yang baik.

Kinerja Pemerintah Daerah dapat diukur melaui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. APBD digunakan sebagi alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengemangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Jika kita dapat mengukur, dapat mengawasi, mengatur dan memperbaikinya maka sistem pengukuran kinerja yang efektif dapat memberikan umpan balik bagi para pengelola dan para pembuat keputusan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah yang berkelanjutan.

Pengukuran kinerja adalah suatu sasaran dan proses yang sistematis untuk mengumpulkan, menganalisa, dan menggunakan informasi serta menentukan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas Pemerintah Daerah serta pencapaian sasaran. Pengukuran dan kinerja merupakan ukuran tentang apa yang dianggap penting oleh suatu organisasi dan seberapa baik kinerjanya.

Sistem pengukuran kinerja yang baik dapat menggerakan organisasi kearah yang positif, dan menghindari organisasi menyimpang jauh. Selanjutnya Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat perlu menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah Pemerintah Daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran