BAB II

TINJUAN PUSTAKA

2.1 Anggaran

2.1.1 Pengertian Anggaran

Anggaran sebagai salah satu alat bantu manajemen memegang peranan penting karena dengan anggaran manajemen dapat merencanakan, mengatur dan mengevaluasi jalannya suatu kegiatan. Berikut penulis mengemukakan beberapa definisi anggaran yang dinyatakan oleh para ahli diantaranya:

Menurut **M. Nafarin (2012:19)** mengemukakan bahwa:

"Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang."

Sedangkan pengertian anggaran menurut ***National Committee on Governmental Accounting (NCGA)*** yang dikutip oleh **Tendi Haruman (2010:6)** mengemukakan bahwa:

"Anggaran adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu."

Dari beberapa definisi diatas dapat penulis simpulkan bahwa anggaran merupakan rencana kerja suatu perusahaan yang disusun dalam jangka waktu satu tahun berdasarkan kegiatan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan suatu

perusahaan yang disusun secara formal dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang.

2.1.1.1 Manfaat dan Fungsi Anggaran

Menurut **Dedi Nordiawan (2012:15)** anggaran mempunyai banyak manfaat, antara lain:

1. Anggaran merupakan alat komunikasi internal yang menghubungkan departemen (divisi) yang satu dengan departemen (divisi) lainnyadalam organisasi maupun dengan manajemen puncak.
2. Anggaran menyediakan informasi tentang hasil kegiatan yang sesungguhnya dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan.
3. Anggaran sebagai alat pengendalian yang mengarah manajemen untuk menentukan bagian organisasi yang kuat dan lemah. Hal ini akan dapat mengarahkan manajemen untuk menentukan tindakan koreksi yang harus diambil.
4. Anggaran mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan untuk bekerja dengan konsisten, efektif dan efisien dalam kondisi kesesuaian tujuan perusahaan dengan tujuan karyawan.
5. Anggaran sebagai alat pengawasan yang baik, jika perusahaan sedang menyelesaikan suatu kegiatan, maka manajemen perusahaan dapat membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan anggaran yang telah ditetapkan dalam perusahaan.

Menurut **M.Nafarin (2012:20)** manfaat anggaran antara lain:

a. Semua kegiatan dapat mengarah pada pencapaian tujuan bersama.
b. Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan karyawan.
c. Dapat memotivasi karyawan.
d. Menimbulkan tanggung jawab tertentu pada karyawan .
e. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.
f. Sumber daya (seperti tenaga kerja, peralatan dan dana) dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.
g. Alat pendidikan bagi para manajer.

Sedangkan fungsi anggaran menurut **Dedi Ismatullah (2010:14)** adalah sebagai berikut:

a. Fungsi Perencanaan
   Fungsi perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal merumuskan aktifitas-aktifitas yang diusulkan dan dianggap perlu ubtuk mencapai hasil yang diinginkan.
b. Fungsi Pengawasan
   Anggaran merupakan salah satu cara mengadakan pengawasan dalam perusahaan. Pengawasan itu merupakan usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat dicapai.Dengan demikian pengawasan adalah mengevaluasi prestasi kerja dan tindakan perbaikan apabila perlu.Aspek pengawasan yaitu dengan membandingkan antara prestasi dengan yang dianggarkan. Tujuan pengawasan itu bukanlah mencari kesalahan akan tetapi mencegah dan memperbaiki kesalahan.
c. Fungsi Koordinasi
   Fungsi koordinasi menuntut adanya keselarasan tindakan bekerja dari setiap individu atau bagian dalam perusahaan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan adanya koordinasi diperlukan perencanaan yang baik, yang dapat menunjukkan keselarasan rencana antara satu bagian dengan bagian yang lain. Anggaran yang berfungsi sebagai perencanaan harus dapat menyesuaikan rencana yang dibuat untuk berbagai bagian dalam perusahaan, sehingga rencana kegiatan yang satu akan selaras dengan yang lainnya.
d. Anggaran sebagai pedoman kerja
   Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksiran-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatanya. Tujuan yang paling utama dari anggaran adalahuntuk pengawasan luar, yaitu untuk membatasi sumber-sumber daya keseluruhan yang tersedia untuk suatu instansi dan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran bagi hal-hal atau aktivitas-aktivitas yang tidak dibenarkan oleh undang-undang.

Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam suatu anggaran, yaitu:

1. Rencana, yaitu suatu penentuan terlebih dahulu tentang kegiatan yang akan dilakukan diwaktu yang akan datang.
2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yaitu mencakup kegiatan yang dilakukan manajemen dalam menjalankan fungsi perencanaan dan pengendalian.
3. Dinyatakan dalam unit moneter atau satuan ukur lainnya, yaitu suatu unit yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan dimasa yang akan datang.
4. Jangka waktu tertentu yang akan datang, yaitu menunjukan bahwa berlakunya suatu anggaran adalah untuk masa yang akan datang.

Dari beberapa manfaat dan fungsi anggaran diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran menetukan tujuan dan sasaran yang dapat dijadikan tolak ukur

untuk mengevaluasi kinerja selanjutnya, selain itu anggaran juga memiliki manfaat dan fungsi sebagai alat pengendalian dan perencanaan dalam perusahaan, karena dengan menggunakan anggaran maka perusahaan dapat merencanakan masa depan perusahaan.

2.1.1.2 Tujuan Penyusunan Anggaran

Menurut **Ellen (2011:4)** tujuan penyusunan anggaran adalah:

1. Untuk menyatakan harapan sasaran perusahaan secara jelas dan formal, sehingga bisa menghindari kerancuan dan memberikan arah terhadap apa yang hendak dicapai manajemen
2. Untuk mengkomunikasikan harapan manajemen kepada pihak-pihak terkait sehingga anggaran dimengerti, didukung dan dilaksanakan.
3. Untuk menyediakan rencana terinci mengenai aktivitas dengan maksud mengurangi ketidakpastian dan memberikan pengarahan yang jelas bagi individu dan kelompok dalam upaya mencapai tujuan perusahaan
4. Untuk mengkoordinasi cara atau metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumber daya
5. Untuk menyediakan alat pengukur dan mengendalikan kinerja individu dan kelompok, menyediakan informasi yang mendasari perlu tidaknya tindakan koreksi

Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa dalam menyusun anggaran perlu banyak diperhatikan hal-hal yang dapat membantu dalam kelancaran penyusunan anggaran tersebut, sehingga memberi kemudahan bagi manajer dalam melaksanakan kegiatan perusahaan dan sesuai apa yang telah disusun sehingga tujuan penyusunan anggaran akan tercapai secara efektif dan efisien.

2.1.1.3 Jenis-jenis Anggaran

Menurut **M. Nafarin (2012:22)** anggaran dapat dikelompokan dari beberapa sudut pandang yaitu:

1. Menurut dasar penusunan
   a. Anggaran Variabel, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisar) kapasitas (aktivitas) tertentu dan pada intinya merupakan suatu

seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat-tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda. Anggaran variabel disebut juga anggaran fleksibel.

b. Anggaran tetap, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertetu. Anggaran tetap disebut juga anggaran statis.

2. Menurut cara penyusunan
   a. Anggaran periodic, adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu, pada umumnya dalam periode satu tahun yang disusun setiap periode anggaran.
   b. Anggaran kontinyu, adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan anggaran yang pernah dibuat.
3. Menurut jangka waktu
   a. Anggaran jangka pendek (anggaran taktis) adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama sampai satu tahun.
   b. Anggaran jangka panjang (anggaran strategis) adalah anggaran yang dibuat dalam jangka waktu lebih dari satu tahun.
4. Menurut bidangnya, anggaran terdiri dari anggaran operasional dan anggaran keuangan. Kedua anggaran ini bila dipadukan disebut anggaran indeks atau *masterbudget*. Anggaran indeks yang mengkonsolidasikan rencana keseluruhan perusahaan untuk jangka pendek, biasanya disusun atas dasar tahunan, anggaran tahunan dipecah lagi menjadi anggaran triwulan dan anggaran triwulan dipecah lagi menjadi anggaran bulanan.
   a. Anggaran operasional adalah anggaran untuk menyusun anggaran rugi laba.
   b. Anggaran keuangan adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca.
5. Menurut kemampuan usaha
   a. Anggaran komprehensif merupakan ringkasan dari berbagai macam anggaran yang disusun secara lengkap. Anggaran komprehensif merupakan perpaduan dari anggaran operasional dan anggaran keuangan yang disusun secara lengkap.
   b. Anggaran partial, adalah anggaran yang disusun tidak secara lengkap, anggaran yang hanya menyusun bagian anggaran tertentu saja.
6. Menurut fungsinya
   a. *Appropriation budget*, adalah anggaran yang diperuntukan bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunakan untuk manfaat lain.
   b. *Performance budget*, adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi aktivitas yang dilakukan dalam perusahaan untuk menilai apakah biaya atau beban yang dikeluarkan oleh masing-masing aktivitas tidak melampaui batas.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat penulis simpulkan bahwa jenis-jenis anggaran dapat dibedakan berdasarkan kelompoknya yaitu berdasarkan penyusunan, jangka waktu, bidang, kemampuan dan fungsinya.

2.1.1.4 Kegunaan dan Keterbatasan Anggaran

Ellen (2011:12) mengemukakan kegunaan anggaran sebagai berikut:

1. Adanya perencanaan terpadu
2. Sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan perusahaan
3. Sebagai alat pengkoordinasian kerja
4. Sebagai alat pengawasan kerja
5. Sebagai alat evaluasi kegiatan perusahaan

Meskipun anggaran mempunyai beberapa kegunaan, tetapi terdapat pula keterbatasan-keterbatasan, seperti yang dikemukakan **Dedi Ismatullah (2010:15)** antara lain:

a. Anggaran dibuat berdasarkan taksiran dan anggapan sehingga mengandung unsur ketidakpastian.
b. Menyusun anggaran yang cermat memerlukan waktu, uang dan tenaga yang tidak sedikit sehingga tidak semua perusahaan mampu menyusun anggaran secara lengkap (komprehensif) dan akurat.
c. Bagi pihak yang merasa dipaksa untuk melaksanakan anggaran dapat mengakibatkan mereka menentang sehingga anggaran tidak akan efektif.

2.1.2 Pengertian Anggaran Sektor Publik

Sektor publik merupakan suatu 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 dalam program kerja dalam sebuah anggaran.

Menurut **Indra Bastian (2013:69)** menyatakan bahwa:

“Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter.”

Sedangkan menurut **Mardiasmo (2009:15)** menyatakan bahwa:

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

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

2.1.2.1 Fungsi dan Prinsip Anggaran Sektor Publik

Pemerintah menggunakan anggaran sebagai alat untuk merancang program kerja atau langkah-langkah yang akan dilakukan setiap aktivitas dapat terarah dan terkontrol dengan baik. Anggaran menjadi kendali dan tolak ukur untuk setiap aktivitas yang dilakukan. ***National Committee on Governmental Accounting (NCGA)*** yang dikutip oleh **Tendi Haruman (2013:11)**, mengemukakan 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 dimasa mendatang.
3. Anggaran sebagai alat komunikasi interen yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan.
4. Anggaran sebagai alat pengendali unit kerja.
5. Anggaran merupakan alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam mencapai visi organisasi.
6. Anggaran merupakan instrument politik.
7. Anggaran merupakan instrument kebijakan fiskal.

Sedangkan prinsip-prinsip anggaran sektor publik menurut **Mardiasmo (2009:67)** meliputi:

1. Otorisasi oleh legislatif, yaitu anggaran publik harus mendapat otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

2. Komprehensif, yaitu anggaran harus menunjukan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah.
3. Keutuhan anggaran, yaitu semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).
4. *Nondiscretionary appropriation,* yaitu jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efektif dan efisien.
5. Periodik, yaitu anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi-tahunan.
6. Akurat, yaitu estimasi anggaran hendaknya tidak memasukan cadangan yang tersembunyi yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.
7. Jelas, yaitu anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan.
8. Diketahui publik, yaitu anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Dari beberapa fungsi dan prinsip anggaran sektor publik diatas dapat penulis simpulkan bahwa anggaran sektor publik merupakan hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja selain itu anggaran sektor publik juga menjadi suatu alat komunikasi interen dan pengendali unit kerja. Dan prinsip anggaran sektor publik yaitu haruslah terotorisasi, komprehensif, utuh, termanfaatkan, periodik, akurat, jelas dan diketahui publik.

2.1.2.2 Proses Penyusunan Anggaran Sektor Publik

Menurut **Mardiasmo (2009:70)** proses penyusunan anggaran sektor publik mempunyai prinsip-prinsip pokok sebagai berikut:

1. Tahap persiapan anggaran
   Pada tahap persiapan 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, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang angggaran pengeluaran.

2. Tahap ratifikasi
   Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill*, *salesmanship* dan *coalition building* yang memadai. Integritas dan

kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. 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.

3. Tahap pelaksanaan anggaran
   Dalam tahap ini yang paling penting adalah yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.
4. Tahap pelaporan dan evaluasi
   Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap pelaporan dan evaluasi tidak akan menemukan banyak masalah.

2.1.2.3 Pendekatan Penyusunan Anggaran Sektor Publik

Pada dasarya terdapat beberapa jenis pendekatan dalam perencanaan dan penyusun 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 cirri utama dalam pendekatan ini, yaitu:

   a. Cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendeketan *incrementalism.*

      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.*

      Anggaran tradisional yang bersifat *line item* yaitu anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru.

2. Pendekatan baru yang sering di kenal 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 hirearkis 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.Paradigm 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 kebijakan.Penggunaan paradigma tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya dan kompetisi tender.

2.2 Kinerja

2.2.1 Pengertian Kinerja

Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan penilaian perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang dimainkannya dalam mencapai tujuan organisasi atau perusahaan.

Menurut **Sri mindarti (2009:34)** menjelaskan pengertian kinerja sebagai berikut:

“Kinerja adalah penentuan secara periode efektivitas operasional organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.”

Sedangkan pengertian kinerja menurut **Mangkunegara (2010:65)** adalah sebagai berikut:

“Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dapat dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai tanggungjawab yang diberikan kepadanya.”

Maka dapat penulis simpulkan bahwa kinerja adalah penampilan hasil karya personel baik kualitas maupun kuantitas dalam suatu organsasi.Kinerja dapat berupa penampilan individu atau kelompok personel.

2.2.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut **Robert L. Mathis** dan **John H. Jackson y**ang dikutip oleh **Mangkunegara (2011:82)** faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja individu tenaga kerja yaitu:

1. Kemampuan mereka
2. Mutivasi
3. Dukungan yang diterima
4. Keberadaan pekerjaan yang mereka lakukan
5. Hubungan mereka dengan organisasi

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut **Mc. Clelland** yang dikutip oleh **Mangkunegara (2010:68)** adalah:

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi
2. Berani mengambil resiko
3. Memiliki tujuan yang realistis
4. Memiliki rencana kerja yang menyeluruh dan berjuang untuk merealisasi tujuan
5. Memanfaatkan umpan balik yang kongkrit dalam seluruh kegiatan kerja yang dilakukan
6. Mencari kesempatan untuk merealisasikan rencana yang telah diprogramkan.

Berdasarkaan pengertian di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa kinerja merupakan kualitas dan kuantitas dari suatu hasil kerja (*output*) individu maupun kelompok dalam suatu aktivitas tertentu yang diakibatkan oleh

kemampuan alami atau kemampuan yang diperoleh dari proses belajar serta keinginan untuk berprestasi.

2.2.3 Penilaian kinerja

Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja karyawan.

Menurut **Bambang Wahyudi (2012:101)** penilaian kinerja adalah:

"Suatu evaluasi yang dilakukan secara periodik dan sistematis tentang prestasi kerja atau jabatan seorang tenaga kerja, termasuk potensi pengembangannya."

Sedangkan menurut **Henry Simamora (2009:338)** adalah:

"Proses yang dipakai oleh organisasi untuk mengevaluasi pelaksanaan kerja individu karyawan."

Dari penjelasan diatas dapat penulis simpulkan bahwa penilaian kinerja adalah sebuah gambaran yang sistematis tentang kekuatan dan kelemahan yang terkait dari individu atau kelompok.

2.2.4 Tujuan Penilaian Kinerja

Menurut **Syarifudin Alwi (2011:187)** tujuan penilaian kinerja dikategorikan sebagai suatu yang bersifat *evaluation* dan *development*, yaitu:

1. *Evaluation*, penilai harus menyelesaikan:
    a. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar pemberian kompensasi
    b. Hasil penilaian digunakan sebagai *staffing decision*
    c. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar pengevaluasi sistem seleksi

2. *Development*, penilai harus menyelesaikan:
    a. Prestasi riil yang dicapai individu
    b. Kelemahan-kelemahan individu yang menghambat kinerja
    c. Prestasi-prestasi yang dikembangkan.

2.2.5 Manfaat Penilaian Kinerja

Kontrobusi hasil-hasil penilaian merupakan suatu yang sangat bermanfaat bagi perencanaan kebijakan organisasi adapun secara terperinci seperti yang dikemukakan oleh **Syarifudin Alwi (2011:190)** penilaian kinerja bagi organisasi adalah:

1. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi
2. Perbaikan kinerja
3. Kebutuhan latihan dan pengembangan
4. Pengambilan keputusan dalam hal penempatan promosi, mutasi, pemecatan, pemberhentian dan perencanaan tenaga kerja
5. Untuk kepentingan penelitian pegawai
6. Membantu diagnosis terhadap kesalahan desain pegawai.

2.2.6 Indikator Kinerja

Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Indikator untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan.

Menurut **Lohman (2013:74)** indikator kinerja adalah:

"Suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektifitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi"

Sedangkan menurut **Moh. Mahsun (2010:11)** adalah:

"Ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan."

Dapat penulis simpulkan bahwa indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu.

2.3 Anggaran Berbasis Kinerja

2.3.1 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Dengan adanya reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah membantu pemerintah dalam memperbaiki kinerja program yang akan dijalankan. Salah satunya dengan pendekatan kinerja.

Menurut **Muhammad Syam Khusufi (2013:35)** menjelaskan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

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

Sedangkan menurut pandangan ***Government Performance Result Act (GPRA)*** yang dikutip oleh **Sony Yuwono (2009:33)** adalah sebagai berikut:

"Anggaran kinerja adalah suatu pendekatan sistematis untuk membantu pemerintah lebih responsif terhadap masyarakat dengan menghubungkan pendanaan program untuk kinerja dan produksi."

Dan menurut **Mahmudi (2009:158)** menjelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja yaitu:

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

Maka dari beberapa pendapat diatas dapat penulis simpulkan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem perencanaan program yang akan dilakukan pemerintah dengan menetapkan tolak ukur kinerja sebagai pembanding dalam mencapai tujuan. Anggaran berbasis kinerja disusun untuk membantu pemerintah dalam melakukan koordinasi setiap kegiatan dan mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam sistem anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik.

2.3.2 Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja

Karakteristik anggaran berbasis kinerja menurut **Mursyidi (2013:58)** adalah sebagai berikut:

1. Mengklasifikasikan akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas juga berasarkan unit organisasi dan rincian belanja.
2. Menyelidiki dan mengukur aktifitas guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendaptkan standar biaya.
3. Mendasarkan anggaran untuk eriode yang kan dating pada biaya perunit standar dikalikan dengan unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tertentu.

Anggaran berbasis kinerja melakukan pegklasifikasian akun-akun dalam setiap anggaran berdasarkan dengan menggunakan standar biaya untuk memperoleh efisiensi maksimal yang anggarannya disusun nerdasarkan pada perkiaraan biaya perunit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang akan dilakukan dalam periode tersebut.

2.3.3 Proses Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja

Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja menurut **Indra Bastian (2013:103)** adalah:

"Suatu proses yang tidak pernah berakhir. Apabila sebuah perencanaan telah ditetapkan, maka dokumen menyangkut perencanaan terkait harus diimplementasikan."

Sedangkan definisi perencanaan menurut **Deacon (2010:95)** adalah:

"Upaya penyusunan berbagai keputusan yang bersifat pokok, yang dipandang paling penting dan yang akan dilaksanakan menurut urutannya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan."

Maka dari kedua definisi diatas dapat penulis simpulkan bahwa perencanaan adalah proses guna mengupayakan penetapan rencana dari berbagai keputusan yang bersifat pokok dan akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.3.4 Tahap Penyusunan 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 menyusun 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 ilakukan harus selalu dalam kerangka tujuan yang ditetapkan setara dalam jangka panjang dapat

mewujudkan strategi yang dimiliki. Oleh karena itu, suatu anggaran yang akan didesain dan disusun harus mampu menjadi panduan yang baik bagi pelaksana 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 telah disebutkan **Pasal 7 ayat (2) PP Nomor 21 Tahun 2004** diatas yaitu:

"Tahap penyusunan anggaran berbasis kinerja
1. Indikator kinerja
2. Standar biaya
3. Evaluasi kinerja."

Adapun penjelasan dari kutipan diatas yang kembali di pertegas oleh **pasal 5 ayat (3) PP Nomor 90 Tahun 2010** adalah sebagai berikut:

1. Indikator kinerja

Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Dalam konteks penerapan anggaran berbasis kinerja ini, indikator kinerja dibagi menjadi 3 level, yaitu:

a. Indikator Kinerja Utama (IKU) untuk menilai tingkat keberhasilan Program
b. Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) untuk menilai tingkat keberhasilan Kegiatan
c. Indikator Keluaran untuk menilai tingkat keberhasilan Subkegiatan.

2. Standar biaya

Standar Biaya adalah satuan biaya atau harga tertinggi dari suatu barang dan jasa baik secara mandiri maupun gabungan yang diperlukan untuk memperoleh keluaran tertentu dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja. Standar Biaya dapat bersifat umum atau bersifat khusus. Standar Biaya Umum (SBU) adalah satuan biaya yang merupakan batas tertinggi yang berlaku secara nasional, dimana penggunaannya bersifat lintas Kementerian Negara/Lembaga atau lintas wilayah. Sedangkan Standar Biaya Khusus (SBK) adalah standar biaya yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan Kementerian Negara/Lembaga tertentu atau di wilayah tertentu. Idealnya standar biaya yang digunakan adalah standar biaya keluaran. Akan tetapi pada tahap awal penerapan PBK, standar biaya yang digunakan adalah standar biaya masukan.

3. Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja adalah proses untuk menghasilkan informasi capaian kinerja yg telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan dan anggaran (dalam hal ini RKA-KL). Evaluasi dilakukan dengan cara membandingkan antara target kinerja dengan hasil yang dicapai, serta membandingkan rencana penggunaan dana dengan realisasinya. Proses ini sangat penting untuk menunjukkan adanya keterkaitan antara pendanaan dengan capaian kinerja. Tujuan lain dari evaluasi kinerja adalah untuk mengukur tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan serta sebagai umpan balik (*feed back*) untuk penyusunan RKA-KL dan perbaikan kinerja pada tahun berikutnya.

Penganggaran merupakan proses penerjemahan rencana aktivitas kedalam rencana keuangan. Perencanaan aspek kegiatan selalu diawali dengan bagaimana menjabarkan visi atau misi dan strategi ke dalam berbagai tema tujuan strategi hingga dimensi aktivitas. Pada tahap pelaksanaan dan pengendalian aspek strategis akan mengendalikan arah organisasi melalui analisis laporan kinerja, baik strategis maupun operasional dari berbagai lapisan manajemen.

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

2.3.5 Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja akan memberikan informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program atau kegiatan pada suatu kementrian atau lembaga, serta dampak hasilnya bagi masyarakat. Informasi kinerja yang dicantumkan tidak hanya keluaran dan hasil pada tingkatan kegiatan tetapi juga menjalaskan hubungan erat antar tingkatan tersebut.

Menurut **HH Adityo (2010:23)** dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja yang lebih menekankan pada informasi kinerja sebagaimana

gambaran diatas, maka siklus yang harus dijalani terdiri dari delapan tahapan yaitu:

1. Penetapan sasaran strategis
2. Penetapan outcome, program, output dan kegiatan
3. Penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan
4. Penetapan standar biaya
5. Penghitungan kebutuhan anggaran
6. Pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan
7. Pertanggung jawaban
8. Pengukuran dan evaluasi kinerja

Yang perlu dicermati dari kedelapan langkah tersebut adalah tahapan terakhir. Pengukuran dan evaluasi merupakan suatu yang sudah dinyatakan dalam sistem penganggaran, tetapi penerapannya belum maksimal. Secara rinci tahapan siklus kesatu sampai tuga sedang dilaksanakan melalui langkah sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2.1

Kegiatan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja

No	Uraian kegiatan	Dokumen sumber
1	Penetapan visi dan misi	Renstra Kementrian dan Lembaga dan tupoksi kementrian dan lembaga
2	Perumusan sasaran strategis	Renstra Kementrian dan Lembaga
3	Restrukturisasi program	Tupoksi Eselon I
4	Perumusan outcome program	Visi dan misi Eselon
5	Penetapan indikator kinerja utama program	Indikator kinerja utama kegiatan unggulan atau pendekatan lain
6	Perumusan kegiatan eselon II/Satker	Tupoksi eselon II
7	Penetapan output kegiatan	Output utama sesuai *core bussines unit*
8	Penetapan indikator kinerja kegiatan	Pendekatan kuantitas, kuantitas dan harga: indikator keluaran, suboutput

Sumber: Buku 2 Pedoman Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja 2009, Departemen Keuangan dan Bappenas

2.3.6 Keunggulan dan Kelemahan Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja merupakan bagian dari *New Public Management* yang merupakan penyempurnaan dari anggaran tradisional, dimana anggaran dengan pendeketan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai

kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran publik.

Meskipun demikian, anggaran kinerja disusun sebagai dasar penyempurnaan anggaran tradisional tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kekurangan.

Menurut **Dedi Nordiawan (2009:27)** dijelaskan bahwa kelebihan dan kekurangan dari anggaran kinerja ini adalah sebagai berikut:

1. Keunggulan dari penggunaan anggaran berbasis kinerja adalah:
   Penekanan pada dimasukannya deskripsi secara negatif dari setiap aktivitas di setiap anggaran yang diajukan.
   a. Anggaran disusun berdasarkan aktivitas yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif.
   b. Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur output dan input.
   c. Anggaran kinerja memasyarakatkan adanya data-data kinerja memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi dari jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu.
   d. Menyediakan pada eksekutif pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.
   e. Anggaran kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran dari pada berapa jumlah anggaran yang terpakai.
2. Kelemahan dari anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:
   a. Hanya sedikit dari pemerintah pusat dan daerah yang memiliki staf anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasikan unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
   b. Banyak jasa dan aktivitas pemerintah telah secara khusus dibuat dengan dasar anggaran yang dikeluarkan (*cash basis).*
   c. Kadang, aktivitas diukur biaya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa adanya pertimbangan memadai yang diperlukan pada perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri.

Dari penjelasan diatas, dapat penulis simpulkan bahwa sebaik apapun anggaran kineja tersebut direncanakan pada dasarnya akan terdapat kekurangan atau kelemahan.

2.3.7 Upaya Untuk Meminimalisir Hambatan

Untuk meminimalisir hambatan terdapat beberapa Upaya yang bisa dijalankan, seperti yang dikemukakan oleh **Ong Teong Wan (2010:92)** tentang mengidentifikasi masalah, mencari solusi, implementasikan solusi, dan menindaklanjuti solusi dalam hambatan kinerja, yaitu:

1. Mengidentifikasi masalah
   Untuk mendapatkan fakta, kita perlu menarik pendapat dengan mengklarifikasi dan mengkonfirmasi untuk memahami apa dan mengapa. Hanya saat menyatukan fakta-faktalah kita dapat menetapkan penyebab utama pelaku kinerja tidak dapat memenuhi target atau harapan.
2. Mencari solusi
   Sesudah penyebab utama dimengerti dan diterima, pelaku kinerja akan lebih mudah mengusulkan solusi atau mengkontribusikan ide untuk pemecahan masalah secara bersama. Biasanya, begitu penyebab utama ditetapkan dan diterima, pelaku kinerja dapat memberikan solusi untuk mencegah serta perbaikan yang logis. Umpan balik yang membangun juga dapat digunakan untuk menyempurnakan solusi.
3. Implementasi solusi
   Implementasi akan menjadi lebih mudah bila ada rasa kepemilikan terhadap solusi. Oleh karena itu, bila solusi tidak dijadikan sebagai suatu yang harus ditaati, tapi datang dari pelaku kinerja atau merupakan sesuatu yang dikembangkan bersama, akan muncul komitmen. Implementasi akan lebih cepat.
4. Menindaklanjuti solusi
   Dibanyak kasus saat tidak ada rasa kepemilikan solusi, pemberdayaan dan kendali diri akan menjadi bentuk tindak lanjut terbaik. Selain itu ada beberapa solusi pimpinan pelaku kinerja untuk pemberdayaan dan kendali pelaku kinerja:
   a. Pembinaan kinerja yaitu proses diagnostik dalam menentukan kekurangan pengetahuan dan keahlian yang mempengaruhi kinerja yang baik.
   b. Konseling kinerja yaitu proses diagnostik yang berfokus pada kelakuan atau kesediaan untuk mengubah kelakuan atau kerangka berfikir yang berpengaruh negatif terhadap kinerja seseorang atau yang lain.

Maka dapat penulis simpulkan bahwa setiap hambatan atau masalah diperusahaan dapat diselesaikan atau diupayakan agar masalah atau hambatan pada perusahaan tersebut dapat terselesaikan atau diminimalisir