

## II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Teori *New Public Management* (NPM)

#### 1. Pengertian *New Public Management* (NPM)

*New Public Management* (NPM) adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management* (Denhardt, J,V,2003) *New Public Management* (NPM) dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. *New Public Management* (NPM) secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

*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 diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya, dan kompetensi tender. *New Public Management* memberikan 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 (Mardiasmo, 2002:78)

## **2. Prinsip *New Public Management***

Prinsip *New Public Management* (C. Hood, 1991) :

- a. Lebih berfokus pada manajemen, bukan kebijakan.
- b. Adanya standar yang jelas dan dilakukannya pengukuran terhadap kinerja yang dicapainya.
- c. Penekanan yang lebih besar pada pengendalian atas hasil (output), bukan pada prosedur.
- d. Pergeseran ke arah adanya tingkat persaingan yang lebih besar didalam sektor pelayanan publik.
- e. Penekanan pada pengembangan pola-pola manajemen sebagaimana yang dipraktikan pada sektor swasta untuk mendukung perbaikan kinerja pelayanan publik.
- f. Adanya pergeseran ke arah pemecahan ke dalam berbagai unit organisasi yang lebih kecil dalam sektor pelayanan publik.
- g. Penekanan yang lebih besar pada disiplin dan parsimony dalam penggunaan sumber daya.

Prinsip prinsip dari NPM tersebut, meliputi:

- a. Penekanan pada manajemen keahlian manajemen professional dalam mengendalikan organisasi;

- b. Standar-standar yang tegas dan terukur atas performa organisasi, termasuk klarifikasi tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilannya;
- c. Peralihan dari pemanfaatan kendali input menjadi output, dalam prosedur-prosedur birokrasi, yang kesemuanya diukur lewat indikator-indikator performa kuantitatif;
- d. Peralihan dari system manajemen tersentral menjadi desentralistik dari unit-unit sektor publik;
- e. Pengenalan pada kompetisi yang lebih besar dalam sektor publik, seperti penghematan dana dan pencapaian standar tinggi lewat kontrak dan sejenisnya;
- f. Penekanan pada praktek-praktek manajemen bergaya perusahaan swasta seperti kontrak kerja singkat, pembangunan rencana korporasi, dan pernyataan misi; dan
- g. Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit.

### 3. **Ciri-Ciri *New Public Management* (NPM)**

Secara umum *New Public Management* (NPM) memiliki ciri-ciri berikut:

- a. Pengendalian yang berorientasi pada persaingan dengan cara pemisahan wewenang antara pihak yang memberi dana dan pihak pelaksana tugas
- b. Pemfokusan pada efektifitas, efisiensi dan mutu pelaksanaan tugas
- c. Pemisahan manajemen strategis dari manajemen operasional dalam pemberian order dan anggaran umum
- d. Pelaksana order swasta dan pemerintah diperlakukan sama.

- e. Adanya upaya meningkatkan inovasi yang terarah (sebagai bagian dari order kerja) karena adanya pendelegasian (bukan hanya desentralisasi) manajemen operasional.

Menurut C. Hood (1991) terdapat 7 karakteristik *New Public Management*, yaitu:

- a. *Hands-on professional management*. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintahan diserahkan kepada manajer profesional.
- b. *Explicit standards and measures of performance*. Adanya standar dan ukuran kinerja yang jelas.
- c. *Greater emphasis on out put controls*. Lebih ditekankan pada *control* hasil/keluaran.
- d. *A shift to desegregations of units in the public sector*. Pembagian tugas ke dalam unit-unit yang dibawah.
- e. *A shift to greater competition in the public sector*. Ditumbuhkannya persaingan ditubuh sektor publik.
- f. *A stress on private sectore styles of management practice*. Lebih menekankan diterapkannya gaya manajemen sektor privat.
- g. *A stress on greater discipline and parsimony in resource use*. Lebih menekankan pada kedisiplinan yang tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber. Sektor publik seyogjanya bekerja lebih keras dengan sumber-sumber yang terbatas (*to do more with less*).

Pada dasarnya penerapan sistem NPM (*New Public Management*) yang di dasari pada desentralisasi mempunyai tujuh karakteristik, yaitu :

- a. Manajemen profesional di sektor publik
- b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja
- c. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome
- d. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik
- e. Menciptakan persaingan di sektor publik
- f. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya

#### **4. Orientasi NPM (*New Public Management*)**

*New Public Management* ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashburner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Keban (2004 :25), yaitu:

- a. Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
- b. Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
- c. Orientasi *in Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- d. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang

lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “*user*” dan warga masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka menekankan “*social learning*” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

## **B. Anggaran Berbasis Kinerja**

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006: 171)

*Performance Based Budgeting* (Penganggaran Berbasis Kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada ‘*output*’ organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi dan Rencana Strategis organisasi. Ciri utama *Performance Based Budgeting* adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan. (Haryanto, Sahmuddin, Arifuddin: 2007)

Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara/daerah mencakup antara lain penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja. Dalam dokumen penyusunan anggaran berbasis kinerja yang disampaikan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta keterkaitan antara besaran anggaran dan manfaat yang ingin dicapai atau diperoleh

masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintahan (pusat/daerah) wajib bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan semua sumberdaya. Selain itu Anggaran Berbasis Kinerja juga merupakan suatu metode penganggaran yang mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam target kinerja dari setiap SKPD di lingkungan pemerintahan kabupaten/ kota terkait. ABK yang efektif akan dapat mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil yang dicapai, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi.

Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009), prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi:

1. Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*)

Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumberdaya yang efisien. Dalam hal ini program dan kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana.

2. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*)

Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan manager unit kerja (dalam hal ini Kuasa Pengguna Anggaran) dalam melaksanakan

kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manager unit kerja bertanggungjawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).

3. *Money Follow Function, Function Followed by Structure*

*Money Follow Function* merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku). Selanjutnya prinsip tersebut dikaitkan dengan prinsip *Function Followed by Structure*, yaitu suatu prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi dimaksud, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi fungsi-fungsi.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut diatas maka tujuan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja berdasarkan Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009) diharapkan:

1. Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*).
2. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*).
3. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

Dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, berdasarkan Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009), terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

1. Visi dan Misi yang hendak dicapai.

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

2. Tujuan.

Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistik. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah

organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.

3. Sasaran.

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

4. Program.

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

5. Kegiatan.

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

berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

Robinson dan Last (2009) menyatakan persyaratan mendasar dalam penerapan bentuk sederhana penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), adalah:

1. Informasi mengenai sasaran dan hasil dari pengeluaran pemerintah dalam bentuk indikator kinerja dan evaluasi program sederhana, dan
2. Proses penyusunan anggaran yang dirangcang untuk memfasilitasi penggunaan informasi tersebut.

Hal ini, seperti yang dinyatakan Hou (2010), menunjukkan bahwa desain dari *performance-based budgeting* didasarkan pada pemikiran bahwa memasukan ukuran kinerja dalam anggaran akan mempermudah pemantauan terhadap program untuk melihat seberapa baik pemerintah telah mencapai *outcome* yang dijanjikan dan diinginkan.

Lebih lanjut Robinson dan Last (2009) menyatakan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) hanya dapat berhasil jika setiap

satuan kerja yang melakukan pengeluaran anggaran (*spending agency*) diharuskan untuk:

1. Secara eksplisit mendefinisikan *outcome* yang pelayanannya diberikan kepada masyarakat, dan
2. Menyediakan indikator kinerja kunci untuk mengukur efektifitas dan efisiensi pelayanannya untuk menteri keuangan dan pembuat keputusan politik kunci selama proses penyusunan anggaran.

### C. **Proses Penyusunan Anggaran**

Menurut *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) dalam Bastian (2006:164), definisi anggaran (budget) adalah: rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

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 anggaran terdapat beberapa prinsip penganggaran yang perlu dicermati, yaitu (Nugroho2003):

#### 1) **Transparansi dan akuntabilitas anggaran**

Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran

karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

2) Disiplin anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya. Dengan kata lain, bahwa penggunaan setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan/proyek yang diusulkan

3) Keadilan anggaran

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

4) Efisiensi dan efektivitas anggaran

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan

dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan masyarakat.

5) Disusun dengan pendekatan kinerja

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

Menurut Indra Bastian (2006:169), fungsi anggaran meliputi:

1. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang atau dengan kata lain pedoman bagi pemerintah dalam mengelola untuk satu periode di masa yang akan datang.
3. Anggaran sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan dan bawahan
4. Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja
5. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi
6. Anggaran merupakan instrumen politik
7. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal

Sementara itu, menurut UU 17/2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan

stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam peraturan menteri keuangan dinyatakan bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja harus memenuhi 8 (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) pertanggungjawaban, 8) dan pengukuran dan evaluasi kinerja.

Anggaran berbasis kinerja ini disusun berdasarkan pada:

- a. Indikator kinerja;
- b. Capaian atau target kinerja;
- c. Analisis standar belanja (ASB) dan Standar Biaya Masukan (SBM);
- d. Standar satuan kerja; dan
- e. Standar pelayanan minimal

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, proses penyusunan perencanaan anggaran di tingkat satker dan pemda dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. SKPD menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.
- b. Penyusunan Renstra-SKPD dimaksud berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJMD memuat

arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan.

- c. Pemda menyusun rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada Renja Pemerintah.
- d. Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.
- e. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas, pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemda maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- f. Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud di atas adalah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- h. Penyusunan RKPD diselesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya.
- i. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah

#### **D. Proses Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja**

Menurut Suhadak (2007), Penyusunan anggaran dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja yang ditekankan adalah berbagai segi yang akan dicapai (*output*), seperti pembangunan sosial ekonomi dan aspek fisik yang terukur dengan jelas. Ditekankan pula segi-segi fungsional dari masing-masing lembaga/departemen, pengelompokan setiap kegiatan proyek yang berorientasi pada pengendalian anggaran serta menekankan pada pengendalian anggaran dan menekankan pula pada efisiensi pelaksanaan program/kegiatan. Keunggulan sistem anggaran kinerja dibandingkan sistem anggaran lainnya bahwa sistem anggaran lainnya bahwa sistem anggaran ini mengubah paradigma dari penilaian kinerja lembaga berdasarkan besarnya dana yang terserap dari suatu program atau kegiatan.

Adapun proses penyusunan anggaran berbasis kinerja menurut Permendagri No. 13 tahun 2006 adalah :

##### **1. Proses Perencanaan Anggaran**

Proses Perencanaan ini merupakan proses awal dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Proses awal ini mencakup rencana strategis yang ada di suatu Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD).

Menurut Siagian (1989 : 34) dalam Suhadak (2007 : 2) perencanaan didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Dalam proses penetapan rencana strategis ini di dalamnya mengandung beberapa elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

a. Visi dan Misi yang hendak dicapai.

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

b. Tujuan.

Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistik. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.

c. Sasaran.

Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan

waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely/SMART*) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*).

d. Program.

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

e. Kegiatan.

Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program. Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

Seperti dikemukakan oleh Syamsi dalam Suhadak (2007 : 3), perencanaan yang baik dan lengkap harus memenuhi enam unsur pokok sebagai berikut :

- a. Apa (*what*), yakni mengenai materi kegiatan apa yang akan dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan.
- b. Mengapa (*why*), yaitu alasan mengapa memilih dan menetapkan kegiatan tersebut dan mengapa diprioritaskan.
- c. Bagaimana dan berapa (*how and hoe much*), yaitu mengenai cara dan teknis pelaksanaan bagaimana yang perlu dilaksanakan dan mempertimbangkan berapa lama yang tersedia.
- d. Dimana (*where*), yakni pemilihan tempat yang strategis untuk pelaksanaan kegiatan (Proyek).
- e. Kapan (*when*), yaitu pemilihan waktu/ *timing* yang tepat dalam pelaksanaannya.
- f. Siapa (*who*), menentukan siapa orang yang akan melaksanakan kegiatan sebagai subjek pelaksana. Kadang-kadang diperlukan juga penentuan siapa yang menjadi objek pelaksanaan kegiatan. Siapa disini merupakan *whom*.

## **2. Proses Penyusunan dan Penganggaran**

Proses Penyusunan dan penganggaran ini merupakan proses kedua dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Pada tahapan ini hal-hal yang diperlu diperhatikan agar dapat menghasilkan anggaran yang baik, antara lain sebagai berikut:

### **a. Standar Pelayanan Minimal (SPM)**

Dalam hal yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja, pemerintah daerah harus menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan standar pelayanan maksimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Kinerja yang dimaksud dalam SPM ini adalah target-target yang menjadi tolak ukur yang ditetapkan sebagai indikator keberhasilan suatu kegiatan. Indikator keberhasilan dan target-target yang ada dalam SPM ini akan digunakan sebagai untuk menetapkan target-target kegiatan dan menghitung Analisis Standar Biaya (ASB) serta menghitung rencana anggaran kegiatan.

Selain itu standar pelayanan maksimal (SPM) berfungsi agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat terjamin jumlah, kualitas minimalnya, serta tepat guna serta terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah.

## b. Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah suatu cara untuk menentukan tingkat efisiensi, efektifitas dari pencapaian tujuan/sasaran dari tugas-tugas tertentu (dalam hal ini pemerintah daerah). Melalui usaha pengumpulan berbagai informasi dan membuat ukuran atas semua program/kegiatan dengan membandingkannya dengan kegiatan sejenis (kelayakan) dan mengevaluasinya, maka diperoleh ukuran tingkat keberhasilan pencapaian tujuan dari suatu kegiatan.

Indikator kinerja merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja kegiatan dikategorikan sebagai berikut, *Input, Output, Outcomes, Benefit, Impact*.

Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Bastian, 2006:274). Setiap kegiatan organisasi harus diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan visi dan misi organisasi. Produk dan jasa akan kehilangan nilai apabila kontribusi produk dan jasa tersebut tidak dikaitkan dengan pencapaian visi dan misi organisasi

Seperti telah diuraikan di atas, penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) merupakan suatu pendekatan sistematis dalam penyusunan anggaran yang mengaitkan pengeluaran yang dilakukan organisasi sektor publik dengan kinerja yang dihasilkannya dengan menggunakan informasi kinerja. Dengan demikian, dalam penganggaran

berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) informasi kinerja merupakan media atau sarana dalam mengaitkan pengeluaran yang akan dilakukan organisasi sektor publik dengan kinerjanya. Informasi kinerja dimaksud dinyatakan dalam bentuk indikator kinerja dan target capaiannya. Karena itu, salah satu unsur penting dalam penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) adalah penetapan ukuran atau indikator kinerja

Menurut Bastian (2006), indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Carlin (2004) menyatakan indikator kinerja output memegang peranan kunci dalam ketentuan mengenai akuntabilitas pemerintah yang baik dan pengambilan keputusan mengenai alokasi sumberdaya, perencanaan dan prektek manajemen yang lebih baik. Stewart (1984), seperti dikutip Carlin (2004), menyatakan pada sektor publik indikator kinerja seharusnya membantu pengguna laporan dalam memahami input, output, outcome dan kebijakan yang berkaitan dengan suatu periode tertentu

Indikator kinerja yang digunakan pada setiap kegiatan mencakup:

1. Indikator Masukan (*Input*)

Masukan (*input*) merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kegiatan untuk menghasilkan keluaran atau memberikan pelayanan. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, sarana, informasi, dan sebagainya.

## 2. Indikator Keluaran (*Output*)

Keluaran (*Output*) merupakan produk atau keluaran langsung dari suatu aktivitas/kegiatan yang dilaksanakan. Indikator keluaran dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila target kinerjanya dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Karenanya, indikator keluaran harus sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit organisasi yang bersangkutan. Indikator keluaran (*ouput*) digunakan untuk memonitor seberapa banyak produk yang dapat dihasilkan atau disediakan.

## 3. Hasil (*Outcome*)

Hasil (*Outcome*) menggambarkan hasil nyata dari keluaran (*output*) suatu kegiatan dan mencerminkan berfungsinya output tersebut. Indikator hasil (*outcome*) merupakan ukuran kinerja dari program dalam memenuhi sarannya. Pencapaian sasaran dapat ditentukan dalam satu tahun anggaran, beberapa tahun anggaran, atau periode pemerintahan. Sasaran itu sendiri dituangkan dalam fungsi/bidang pemerintahan, seperti keamanan, kesehatan, atau peningkatan pendidikan. Indikator hasil (*outcome*) digunakan untuk menentukan seberapa jauh tujuan dari setiap fungsi pemerintah yang dicapai dari *output* suatu aktivitas (produk atau jasa pelayanan) telah memenuhi keinginan masyarakat yang dituju.

#### 4. Manfaat (*Benefit*)

Manfaat (*Benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

#### 5. Dampak (*Impact*)

Dampak (*Impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan

Kualitas dari suatu indikator kinerja dapat dilihat dari pemenuhan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja yang baik. Syarat-syarat tersebut menurut Bastian (2006) adalah:

1. Spesifik, jelas, dan tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi.
2. Dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, yaitu dua atau lebih yang mengukur indikator kinerja tersebut mempunyai kesimpulan yang sama.
3. Relevan, yaitu indikator kinerja harus menangani aspek objektif yang relevan.
4. Dapat dicapai, penting dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan.
5. Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan / penyesuaian pelaksanaan dan hasil pelaksanaan kegiatan
6. Efektif, yaitu data/informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja yang bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang tersedia.

Sementara itu, terkait dengan kualitas indikator kinerja, Carlin (2004) menyatakan indikator kinerja yang digunakan dan dilaporkan instansi harus:

1. *Correlative*

Sekumpulan indikator yang dipilih suatu instansi harus sangat terkait dengan aktifitas dan fungsi utama instansi yang bersangkutan.

2. *Controllable*

Untuk menganalisis sampai sejauh mana pencapaian kinerja didorong oleh upaya yang dilakukan instansi, informasi kinerja yang digunakan sebaiknya terkait dengan faktor-faktor yang berada dalam kendali instansi yang bersangkutan.

3. *Comprehensible*

Agar berguna, pembaca laporan harus dapat mengerti indikator yang dilaporkan yang dimulai dengan memastikan bahwa unit pengukuran yang relevan digunakan untuk setiap indikator kinerja.

4. *Timely*

Untuk memaksimalkan penggunaannya, indikator yang digunakan berhubungan dengan keadaan sekarang.

5. *Consistent*

Konsistensi antar waktu merupakan dimensi utama dari kualitas dalam pelaporan kinerja.

## 6. *Constrained*

Indikator yang digunakan sebaiknya dibatasi pada hal-hal yang memberikan gambaran yang jelas dan akurat mengenai operasi instansi.

### c. Analisis Standar Belanja

Analisis standar belanja (ASB) merupakan standar atau pedoman yang bermanfaat untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran. Selain itu juga ASB juga digunakan untuk menilai dan menentukan rencana program, kegiatan, dan anggaran belanja yang memenuhi tiga prinsip, *value for money*, *value for money*, yakni ekonomis, efektif dan efisien.

### d. Standar Biaya

Standar Biaya merupakan komponen-komponen lainnya yang harus dikembangkan untuk dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran berbasis kinerja, selain analisis standar belanja (ASB) dan tolak ukur kinerja. Standar Biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

### **3. Proses Penetapan Anggaran**

Pada proses ini merupakan proses akhir dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Pada proses ini anggaran yang sudah disusun dalam proses penyusunan tadi, ditetapkan sebagai keputusan kepala daerah yang dalam keputusan tersebut terdapat beberapa post anggaran yang telah ditetapkan yang akan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan oleh seorang kepala daerah.

#### **F. Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang penyusunan anggaran berbasis kinerja sesuai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Sugih Arti (2005) telah melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok, hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa penganggaran berbasis kinerja variable ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok dan Penganggaran berbasis kinerja variabel efisiensi dan efektivitas berpengaruh signifikan terhadap tingkat akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok.

Kurniawan (2009) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah di Wilayah IV PRIANGAN, hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Harjanti (2009) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja mempunyai pengaruh yang sangat lemah terhadap akuntabilitas instansi pemerintah.

Herawati (2011) melakukan penelitian dengan judul Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, dan Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah Kota Jambi, hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Di Kota Jambi mempunyai pengaruh positif signifikan. Secara parsial yang memiliki pengaruh negatif yaitu variabel variabel X1 (Kejelasan sasaran anggaran) dan X2 (Pengendalian akuntansi), variabel yang mempunyai pengaruh positif yaitu variabel sistem pelaporan (X3).

Muda (2005) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan dan terdapat pengaruh Pelaksanaan Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan. Dari hasil pengujian hipotesis diperoleh bahwa  $t$  hitung  $27,697 > t$  tabel  $1,645$ . Terdapat pengaruh Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran secara bersama-sama terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Sekretariat Kota Kotamadya Jakarta Selatan.

Putra (2010), meneliti Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja SKPD Di Pemerintah Kabupaten Simalungun, dengan variabel independen Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah, dan variabel dependen kinerja SKPD. Menyimpulkan bahwa baik secara simultan maupun secara parsial penerapan anggaran berbasis kinerja dan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Simalungun.

Yusriati (2008), meneliti Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja SKPD di Pemkab Mandailing Natal, dengan variabel independen Anggaran Berbasis Kinerja dan variabel dependen kinerja SKPD. Dari

hasil penelitiannya menunjukkan bahwa ada pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD, disisi lain penerapan anggaran berbasis kinerja di SKPD yang ada di Pemkab Mandailing Natal masih relative rendah.

Julianto (2009) meneliti Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja SKPD di Pemkab Tebing Tinggi, dengan variabel independen Anggaran Berbasis Kinerja dan variabel dependen kinerja SKPD. Dari hasil penelitiannya menunjukkan ada pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD di Pemkab Tebing Tinggi.

Nina (2009) meneliti Pengaruh Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Instansi Pemerintah Daerah, dengan variabel independen Penganggaran Berbasis Kinerja dan variabel dependen Akuntabilitas Instansi Pemerintah dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap akuntabilitas instansi pemerintah daerah.

#### **G. Kerangka Pikir**

Reformasi bidang keuangan di Indonesia sejak tahun 2003 membawa perubahan mendasar pada sistem penganggaran yaitu menjadi berbasis kinerja. Sejalan dengan itu, dalam kerangka otonomi daerah, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

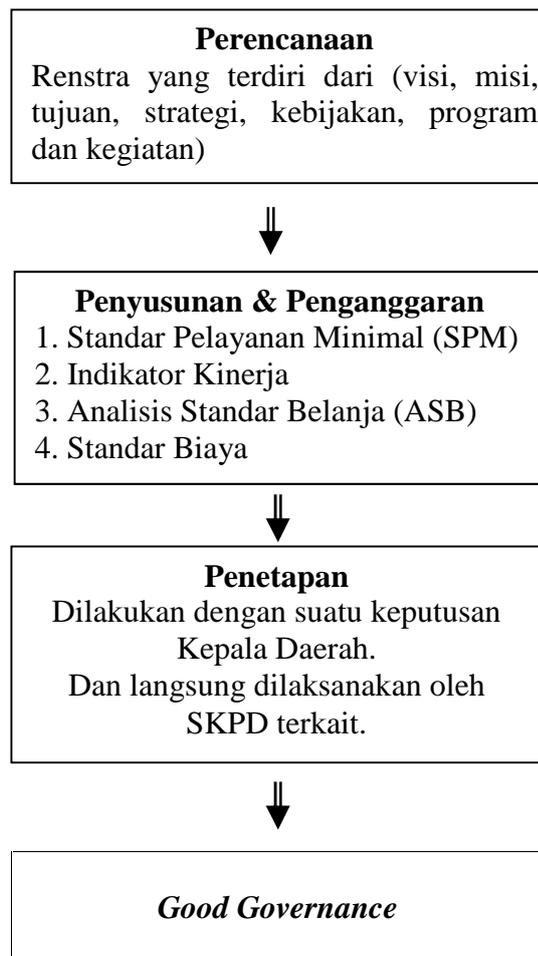
Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing.

Kedua Undang-Undang ini membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Pengalokasian dana yang efektif mengandung arti bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan pemerintah mengarah pada pencapaian sasaran dan tujuan stratejik yang dimuat dalam dokumen perencanaan stratejik daerah. Sedangkan, pengalokasian dana yang efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan stratejik tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan tetap mempertahankan tingkat kualitas yang direncanakan. Pengalokasian pengeluaran yang efektif dan efisien tersebut dapat diwujudkan dengan penerapan *performance-based budgeting* dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah. Dari pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) merupakan suatu pendekatan sistematis dalam penyusunan anggaran yang mengaitkan pengeluaran yang dilakukan organisasi sektor publik dengan kinerja yang dihasilkannya dengan menggunakan informasi kinerja.

Pedoman penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah penetapan ukuran atau indikator keberhasilan sasaran dan fungsi-fungsi belanja. Oleh karena aktivitas dan pengeluaran biaya dilaksanakan pada tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maka kinerja yang dimaksud

akan menggambarkan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan (program dan kebijaksanaan) dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi unit kerja tersebut.

Setiap pemerintahan memiliki suatu anggaran pendapatan dan belanja, baik tingkat pusat maupun daerah. Dalam hal fungsi anggaran menjadi begitu penting untuk dapat terlaksananya pembangunan ekonomi suatu daerah.. Penggunaan anggaran dalam pembangunan diharapkan memberikan manfaat tidak saja untuk meningkatkan pendapatan, namun juga diharapkan dapat memberikan ruang gerak ekonomi yang lebih kondusif dan menyentuh akar masalah yang faktual dalam masyarakat, Agar anggaran yang digunakan oleh Instansi pemerintah nantinya dapat benar-benar tepat sasaran, efektif dan efisien maka diperlukan proses penyusunan anggaran yang benar-benar matang, mulai dari tahapan penetapan Renstra, sinkronisasi antara bidang dalam instansi, penetapan indikator yang memuat *input, output, benefit, impact*, penetapan standar harga sesuai dengan flapon harga yang berlaku serta penghitungan kebutuhan anggaran dengan menyesuaikan kebutuhan program-program kegiatan yang ada. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka dapat dibuat diagram penelitian sebagai berikut:



**Gambar 1. Kerangka Pikir**