

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep, Konstruk, dan variabel Penelitian

2.1.1 Definisi Pengaruh

Pengaruh menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah daya yang ada dan timbul dari sesuatu (orang, benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan atau perbuatan seseorang. Dari pengertian di atas telah dikemukakan sebelumnya bahwa pengaruh merupakan sesuatu daya yang dapat membentuk atau mengubah sesuatu yang lain.

2.1.2 Kinerja

2.1.2.1 Definisi Kinerja

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, kinerja diartikan sebagai sesuatu yang ingin dicapai, prestasi yang diperlihatkan dan kemampuan seseorang. Kinerja pada prinsipnya merupakan proses pencapaian hasil.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menyatakan bahwa kinerja adalah:

“keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur”.

Sedangkan menurut Indra Bastian (2001) kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu.

Secara umum dapat diartikan bahwa kinerja merupakan hasil kerja dari seorang pegawai yang dapat dilihat dan dinilai secara fisik baik pada saat melaksanakan tugas maupun setelah tugasnya selsesai, berdasarkan standar dan pencapaian target atau pedoman kerja yang telah ditetapkan.

2.1.2.2 Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009) tujuan sistem pengukuran kinerja adalah:

- a. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down* dan *bottom up*);
- b. Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat di telusur perkembangan pencapaian strategi;
- c. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*; dan
- d. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan bersarkan pendekatan individual dan kolektif yang rasional.

2.1.2.3 Tahapan dalam Pengukuran Kinerja

Dalam melakukan pengukuran kinerja harus dilakukan penetapan indikator kinerja, pengumpulan data kinerja, dan cara pengukuran kinerja.

a. Penetapan Indikator Kinerja

Menurut Indra Bastian (2001) mendefinisikan indikator kinerja sebagai berikut:

“Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan elemen indikator kinerja”.

Penetapan indikator kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan atau program. Sebelum menyusun dan menetapkan indikator kinerja, terlebih dahulu perlu diketahui syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja.

Elemen indikator kinerja menurut Indra Bastian (2001) adalah sebagai berikut:

1. Indikator Masukan (*input*), mengukur jumlah sumber daya seperti dana, SDM, peralatan, material, dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan.

2. Indikator Proses (*process*), organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut, rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi.
3. Indikator Keluaran (*output*), digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana.
4. Indikator Hasil (*outcome*), lebih utama dari sekedar *output*. Dengan indikator *outcome*, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk *output* memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.
5. Indikator Manfaat (*benefits*), menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat waktu dan lokasi).

Indikator kinerja yang dikembangkan hendaknya memiliki karakteristik seperti yang dijelaskan menurut Mahmudi (2005) antara lain: a) Sederhana dan mudah dipahami; b) Dapat diukur; c) Dapat dikuantifikasikan, misalnya dalam

bentuk rasio, presentase dan angka; d) Dikaitkan dengan standar atau target kinerja; e) Berfokus pada *customer service*, kualitas, dan efisiensi; dan f) Dikaji secara teratur.

Melihat pada konsep diatas, maka indikator kinerja yang dapat dipakai untuk mengukur kinerja aparatur pemerintah dapat dilihat dari aspek-aspek:

1. Efektivitas

Efektivitas berkaitan dengan tindakan dalam mencapai tujuan akhir, efektivitas dapat diartikan dengan menyediakan jasa-jasa yang baik sehingga memungkinkan pihak yang berwenang untuk mengimplementasikan kebijakan dan tujuannya.

2. Efisiensi

Untuk melakukan pengukuran ini perlu mengaitkan dengan penggunaan sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan barang dan jasa. Proses kegiatan operasional dikatakan efisien apabila suatu hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya.

3. Pertumbuhan Pegawai

Kemampuan, motivasi, dan kesempatan berprestasi merupakan salah satu cara penting untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi. Secara psikologis, kemampuan (*ability*) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge nd skill*). Artinya pegawai yang memiliki IQ diatas rata-rata (IQ 110-120)

dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka akan lebih mudah mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan sesuai dengan keahliannya. Sedangkan motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja). Dan yang terakhir, motif prestasi adalah suatu dorongan dalam diri pegawai untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik-baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja dengan predikat terpuji. Mangkunegara (2004) berpendapat bahwa terdapat hubungan positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kinerja.

4. Kepuasan Pelanggan

Pelayanan publik diartikan sebagai pemberi layanan untuk keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sendiri dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dengan pentingnya pelayanan publik, yang berkualitas dan perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, maka setiap organisasi publik perlu untuk meningkatkan kegiatannya dalam memberikan layanan publik.

b. Sistem Pengumpulan Data Kinerja

Untuk melakukan pengukuran kinerja, diperlukan data kinerja. Data kinerja dapat diperoleh dari dua kelompok sumber, yaitu data yang bersumber dari

dalam organisasi atau data internal dan data yang bersumber dari luar organisasi atau data eksternal. Data tersebut dapat berupa data primer ataupun sekunder.

Agar diperoleh data kinerja yang akurat, lengkap, tepat waktu, dan konsisten, maka perlu dibangun atau dikembangkan sistem pengumpulan data kinerja atau sistem informasi kinerja, sistem informasi kinerja ini hendaknya dibangun dan dikembangkan diatas prinsip-prinsip keseimbangan biaya dan manfaat. Untuk itu, sistem informasi kinerja yang dibangun dapat mengintegrasikan data yang dibutuhkan dan unit-unit yang bertanggungjawab dalam pencatatan, secara terpadu dengan sistem informasi yang ada. Hal tersebut dapat dilakukan dengan memasukkan kewajiban membuat laporan secara regular atas data kinerja.

c. Cara Pengukuran Kinerja

Terdapat beberapa metode atau cara pengukuran kinerja yang dapat digunakan. Penggunaan dari cara pengukuran kinerja ini tentunya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan organisasi atau instansi yang melakukan pengukuran kinerja. Dengan kata lain, tidak perlu memaksakan untuk memakai suatu cara pengukuran apabila kondisi tidak memungkinkan dan cara atau metode lainnya dapat digunakan untuk menggantikan cara atau metode tersebut. Beberapa cara atau metode pengukuran kinerja adalah sebagai berikut: 1) Membandingkan antara rencana dengan realisasinya; 2) Membandingkan antara realisasi tahun ini dengan realisasi tahun sebelumnya; 3) Membandingkan dengan organisasi lain

yang sejenis dan dianggap terbaik dalam bidangnya (*benchmarking*); dan 4) Membandingkan antara realisasi dengan standar.

2.1.3 Anggaran

2.1.3.1 Definisi Anggaran

Menurut Indra Bastian (2010) berdasarkan *National Commitee on Governmental Accounting* (NCGA), yang saat ini telah diubah menjadi *Governmental Accounting Standard Board* (GASB), mendefinisikan anggaran (*budget*) sebagai berikut:

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

Anggaran menjadi penghubung antara sumber daya keuangan dengan perilaku manusia dalam rangka pencapaian tujuan keuangan. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan bagi yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan.

2.1.3.2 Sistem Penganggaran Publik

Menurut Bastian (2006) sesuai dengan perkembangan sistem sosial serta beberapa jenis sistem administrasi publik itu sendiri dan tuntutan masyarakat dalam konteks sistem sosial serta politik tertentu, sistem penganggaran dapat

berkembang. Dalam sejarah perkembangannya beberapa jenis sistem penganggaran mulai dikenal.

Berikut ini beberapa jenis anggaran menurut Bastian (2006)

1. *Line item Budgeting*

Line item Budgeting adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Jenis anggaran ini dianggap paling tua dan banyak mengandung kelemahan atau sering pula disebut *tradisional budgeting*.

2. *Incremental Budgeting*

Incremental Budgeting adalah sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran periode tahun yang akan datang. Angka pada pos pengeluaran merupakan perubahan (kenaikan) dari angka periode sebelumnya.

3. *Planning Programming Budgeting System*

Planning Programming Budgeting System adalah proses perencanaan, pembuatan program penganggaran terkait dalam suatu sistem dalam kesatuan yang bulat dan tidak terpisah, yang didalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi serta permasalahan yang mungkin timbul. Proses pengorganisasian, pengoordinasian, dan pengawasan terhadap

semua kegiatan yang diperlukan, serta pertimbangan atas implikasi keputusan terhadap berbagai kegiatan dimasa yang akan datang.

4. *Zero Based Budgeting (ZBB)*

Lahirnya *Zero Based Budgeting (ZBB)* merupakan jawaban terhadap rasionalisasi proses pembuatan anggaran. Dalam sistem ZBB, muncul apa yang disebut unit keputusan (*decision units*), yang menghasilkan berbagai paket anggaran yang dibuat sebagai motivasi atas anggaran organisasi yang telah responsive terhadap kebutuhan masyarakat dan terhadap fluktuasi jumlah anggaran.

5. *Performance Budgeting*

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

2.1.3.3 Anggaran Pemerintah

Anggaran pemerintah (baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara APBN maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-APBD) merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk menetapkan prioritas program pembangunan di tingkat nasional maupun daerah. Bahkan bisa dikatakan bahwa

anggaran pemerintah adalah refleksi keputusan politik antara eksekutif dan legislatif.

2.1.3.4 Anggaran Daerah

1. Proses penyusunan APBD

Menurut Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 proses penyusunan APBD adalah sebagai berikut:

- a. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA)
- b. Penyusunan Proiritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
- c. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
- d. Penyiapan Raperda APBD
- e. Penetapan APBD

2. Pengelolaan Anggaran Daerah

proses pengelolaan anggaran adalah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam:

1. Merencanakan program kegiatan dan menyusun anggaran (tahap perencanaan),
2. Membahas dan menetapkan program kegiatan dan anggaran (tahap pembahasan),
3. Melaksanakan program kegiatan yang telah dianggarkan (tahap pelaksanaan) dan

4. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan program kegiatan dan anggaran (tahap pertanggungjawaban).

2.1.4 Anggaran Berbasis Kinerja

2.1.4.1 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) pada dasarnya adalah sebuah sistem penganggaran yang berorientasi pada output. Abdul Halim (2007) mendefinisikan Anggaran Berbasis Kinerja sebagai metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kinerja.

Menurut Indra Bastian (2010) mengemukakan Anggaran Berbasis Kinerja adalah:

“Anggaran Berbasis Kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada “*output*” organisasi yang berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi”.

Performance budget pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik. Selanjutnya Mardiasmo (2009)

menyatakan pengertian efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Pengertian efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (*hasil guna*). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).

2.1.4.2 Proses Penyusunan Anggaran berbasis Kinerja

Menurut Noerdiawan (2006), tahap-tahap penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

a. **Penetapan Strategi Organisasi (visi dan misi)**

Visi dan misi adalah sebuah cara pandang yang jauh kedepan yang memberi gambaran tentang suatu kondisi yang harus dicapai oleh sebuah organisasi. Dari sudut pandang lain, visi dan misi organisasi harus dapat: (1) Mencerminkan apa yang ingin dicapai; (2) Memberi arah dan fokus strategi yang jelas; (3) Menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis; (4) Memiliki orientasi masa depan; (5) Menumbuhkan seluruh organisasi; dan (6) menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

b. Pembuatan Tujuan

Tujuan dalam hal ini adalah sesuatu yang akan dicapai dalam kurun waktu satu tahun atau sering diistilahkan dengan tujuan operasional. Pembuatan tujuan menjadi langkah sangat penting dan strategis karena tujuan menjadi dasar utama pembuatan target dan indikator kerja yang akan melekat pada langkah pelaksanaan aktivitas.

c. Penetapan Aktivitas

Aktivitas dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan operasional yang telah ditetapkan.

d. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan

Penelaahan dan penentuan peringkat yang dilakukan dengan standar baku yang ditetapkan oleh organisasi ataupun dengan memberikan kebebasan pada masing-masing unit untu membuat kreiteria dalam menentukan peringkat.

2.1.4.3 Manfaat Anggaran Berbasis Kinerja

Mardiasmo (2009) mengemukakan pentingnya Anggaran Berbasis Kinerja bagi pemerintahan atau sektor publim yaitu:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas, anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.
3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

2.1.4.4 Prinsip Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja perlu diperhatikan prinsip-prinsip penganggaran. Menurut Abdul Halim (2007) prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja yaitu:

a. 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.

b. 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.

c. Keadilan anggaran

Perguruan tinggi wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok sivitas akademika dan karyawan tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan, karena pendapatan perguruan tinggi pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan.

d. 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 stakeholders.

e. 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.

Pendekatan proses perencanaan dan penganggaran terpadu dilakukan dengan memadukan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan rencana kerja dan anggaran. Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja, dilakukan dengan memerhatikan keterikatan antara pendanaan dengan *output* yang diharapkan dari kegiatan dan hasil yang diharapkan dari program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan *output* tersebut.

2.1.4.5 Siklus Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009), siklus anggaran melalui empat tahap yang terdiri atas:

1. Tahap persiapan anggaran (*preparation*)

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Yang didasari oleh visi, misi, dan tujuan organisasi untuk satu tahun kedepan.

2. Tahap ratifikasi (*approval/ratification*)

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*," "*sallesmanship*," dan "*coalition building*" yang memadai. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

3. Tahap implementasi (*implementation*)

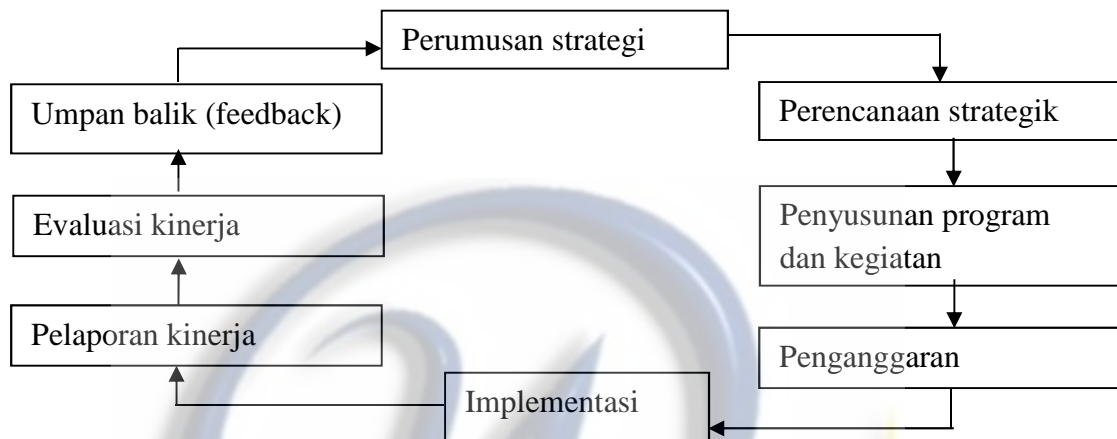
Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggungjawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk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

4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi (*report and evaluation*)

Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan 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 *budget reporting and evaluation* tidak akan memenuhi banyak masalah.

Tahap penyusunan anggaran berbasis kinerja mengacu pada proses pengelolaan keuangan daerah dan menurut Mahmudi (2007) tahap tersebut terdiri

dari : 1) Perumusan strategi; 2) Perencanaan strategi; 3) Pembuatan program; 4) Penganggaran; 5) Implementasi; 6) Pelaporan Kinerja; 7) Evaluasi kinerja; 8) Umpan balik



Sumber : Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik, UPP AMP YPKN, 2010*

Gambar 2.1
Tahap Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Adapun penjelasan dari bagan tersebut yaitu :

a. Perumusan strategi

Tahap perumusan strategi merupakan tahap penting dalam proses pengendalian organisasi, karena kesalahan dalam merumuskan strategi akan berakibat kesalahan arah organisasi. Penentuan arah dan tujuan dasar organisasi merupakan bentuk perumusan strategi, organisasi merumuskan misi, visi, dan tujuan organisasi. Perumusan strategi merupakan kegiatan untuk merancang atau menciptakan masa depan (*creating the future*).

Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Visi berkaitan dengan pandangan ke depan menyangkut kemana instansi pemerintah harus dibawa dan diarahkan agar dapat berkarya secara konsisten dan tetap eksis, antisipatif, motivasi, serta produktif.

Visi adalah suatu gambaran menantang tentang keadaan masa depan yang bercita-cita yang ingin diwujudkan instansi pemerintahan, rumusan ini hendaknya:

- a. mencerminkan apa yang hendak dicapai sebuah organisasi,
- b. mencerminkan arah dan fokus strategi yang jelas,
- c. menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategi yang terdapat dalam sebuah organisasi,
- d. orientasi terhadap masa depan,
- e. menumbuhkan komitmen seluruhnya, jajaran dalam lingkungan organisasi,
- f. menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Misi adalah yang harus diemban atau dilaksanakan oleh instansi pemerintah, sebagai penjabaran visi yang telah ditetapkan. Dengan pertanyaan misi yang diharapkan seluruh anggota organisasi dan pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dan mengenal keberadaan dan peran instansi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah Negara.

Misi suatu instansi pemerintah jelas dan sesuai dengan pokok dan fungsi misi juga terkait dengan kewenangan yang dimiliki instansi pemerintah dari aturan perundang-undangan atau kemampuan penguasaan teknologi sesuai kemana instansi pemerintahan harus memperhatikan masukan pihak-pihak yang berkepentingan (*stake holder*) dan memberikan peluang untuk atau perubahan penyesuaian sesuai dengan tuntutan perubahan lingkungan strategi.

b. Perencanaan strategik

Perencanaan strategik adalah penetapan program-program, aktivitas, atau proyek yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi dan penentuan jumlah alokasi sumber daya yang akan dibutuhkan. Perbedaan dengan perumusan strategik adalah perumusan strategik merupakan proses untuk menentukan strategik sedangkan perencanaan strategik adalah proses menentukan bagaimana mengimplementasikan strategi tersebut. Hasil dari perencanaan strategi berupa rencana strategi (*strategy plan*).

Manfaat perencanaan strategi bagi organisasi, Mardiasmo (2009:51) adalah :

- a. Sebagai sasaran untuk memfasilitasi terciptanya anggaran yang efektif;
- b. Sebagai sasaran untuk memfokuskan manajer pada pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan;
- c. Sebagai sasaran untuk memfasilitasi dilakukan alokasi sumber daya;
- d. Sebagai kerangka untuk pelaksanaan tindakan jangka pendek (*short term action*);

- e. Sebagai sarana bagi manajemen untuk dapat memahami strategi organisasi secara lebih jelas; dan
- f. Sebagai alat memperkecil rentan alternatif strategi.

Tujuan utama perencanaan strategi adalah untuk meningkatkan komunikasi antar manajer puncak dengan manajer level bawah. Adanya komunikasi ini akan memungkinkan terjadi persetujuan antara manajer puncak dengan manajer level bawah mengenai terbaik untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan.

c. Penyusunan program

Tahap pembuatan program merupakan tahap yang dilakukan setelah perencanaan strategi. Rencana-rencana strategi, sasaran strategi, dan insentif strategi merupakan konseptual yang harus dijabarkan dalam bentuk program-program merupakan rencana kegiatan dan aktivitas yang dipilih untuk mewujudkan sasaran strategi tertentu beserta sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakannya.

Kriteria penyusunan program menurut MacMillan dalam (Mahmmudi, 2010:142) adalah :

1. Kesesuaian (*fit*) yakni dinilai dari: (a) sesuai dengan tujuan dan misi organisasi, (b) kemampuan untuk bisa menggunakan keahlian (*skill*) yang saat ini dimiliki atau ada pada organisasi, dan (c) kemampuan sumber daya yang tersedia dan adanya keselarasan aktivitas dengan program.

2. Kemenarikan program (*attractiveness*), yakni tingkatan dimana program-program yang dilakukan menarik bagi organisasi dilihat dari prespektif ekonomi.
3. Cakupan pilihan (*alternative coverage*), yakni keluasaan pilihan program atas suatu pelayanan diberikan organisasi lain.
4. Posisi bersaing (*competitive position*), yakni kemampuan organisasi dalam melaksanakan program dibandingkan dengan organisasi lain.

d. Penganggaran

Program-program yang telah ditetapkan harus dikaitkan dengan biaya. Biaya program tersebut merupakan gabungan dari biaya aktivitas untuk melaksanakan program. Secara seluruh program tersebut akan diringkas dalam bentuk anggaran. Secara agregatif biaya seluruh program tersebut akan diringkas dalam bentuk anggaran. Selain anggaran biaya, juga dibuat anggaran pendapatan, dan anggaran investasi (modal) untuk pelaksanaan program.

Menurut Mardiasmo (2004) penganggaran adalah :

“untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintahan Daerah perlu dikembangkan standar analisis biaya, tolak ukur kinerja, standar biaya”.

- a. Standar analisis belanja, adalah penelitian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran.

- b. Tolak ukur kinerja, adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah.
- c. Standar biaya, adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah, pengembangan standar biaya harus dilakukan secara terus menerus sesuai dengan perubahan harga yang berlaku di masing-masing daerah.

e. Implementasi

Selama tahap implementasi, pemimpin instansi bertanggung jawab untuk memonitor pelaksanaan kegiatan dan bagian akuntansi melakukan pencatatan atas penggunaan anggaran (input) dan outputnya dalam sistem akuntansi keuangan. Pemimpin instansi dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran pada periode berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatkan pengendalian intern yang memadai.

Ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan APBD berdasarkan PP No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan Daerah secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan unsur pemerintahan daerah dicatat dan dikelola dalam APBD.

- b. Setiap SKPD yang mempunyai tugas untuk memungut dan atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakannya berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam PerDa.
- c. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja.
- d. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD, apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran membiayai pengeluaran tersebut.

f. Pelaporan kinerja

Mahmudi (2005) menjelaskan bahwa :

“pada implementasi, bagian akuntansi melakukan proses pencatatan, penganalisaan, pengklasifikasian, peringkasan, dan pelaporan transaksi atau kejadian ekonomi berkaitan dengan keuangan”.

Informasi akuntansi tersebut akan disajikan dalam bentuk laporan keuangan, yang merupakan salah satu bentuk pelaporan kinerja sektor publik, terutama kinerja finansial. Pelaporan kinerja keuangan yang dihasilkan dari sistem informasi akuntansi harus dilengkapi dengan kinerja non keuangan.

Mardiasmo (2004:122) menjelaskan bahwa:

“Penyusunan laporan memuat jumlah pendapatan dan belanja yang dianggarkan dan realisasinya, serta selisih atau perbedaan antara yang direncanakan dengan yang direalisasikan. Selisih tersebut selanjutnya

dianalisis untuk mengetahui alasan atau penyebab terjadinya perbedaan. Hasil analisis selisih menjadi dasar untuk memberikan alternatif umpan balik (*feed back*) untuk tahapan-tahapan aktivitas sebelumnya”.

g. Evaluasi kinerja

Pelaporan kinerja organisasi harus memiliki dua manfaat utama yaitu bagi pihak internal dan eksternal. Bagi pihak internal, laporan kinerja manajer dan staf. Laporan kinerja, bagi manajer memungkinkan untuk membandingkan antara input dan output yang direncanakan dengan realisasinya. Bagi pihak eksternal, laporan kinerja berfungsi sebagai alat pertanggung jawab organisasi. Laporan kinerja, bagi pemimpin instansi memungkinkan untuk membandingkan antara input dan output yang direncanakan dengan realisasinya. Jika terdapat penyimpangan yang signifikan, pimpinan instansi dapat melakukan tindakan koreksi sebagai umpan balik.

Mahmudi (2005) mengatakan bahwa evaluasi kinerja meliputi:

1. Evaluasi kinerja organisasi yaitu penilaian kinerja organisasi secara keseluruhan. Penilaian ini dimaksudkan untuk menilai kinerja pemimpin pusat pertanggung jawaban.
2. Evaluasi program, yaitu menggunakan laporan kerja sebagai dasar untuk melakukan evaluasi program. Pelaksanaan program yang tidak optimal memerlukan revisi anggaran program. Jika evaluasi program mewujudkan bahwa program yang dilakukan tidak efektif, maka pimpinan perlu mengkaji ulang terhadap strategi untuk mencapai tujuan atau bahkan untuk merevisi tujuan

h. Umpan balik

Tahap terakhir setelah evaluasi kinerja adalah pemberian umpan balik (*feedback*). Tahap ini dilakukan sebagai sarana untuk melakukan tindak lanjut (*follow up*) atas prestasi yang ingin dicapai. Apabila berdasarkan penilaian kinerja dinyatakan organisasi belum berhasil mencapai misi, visi, dan tujuan organisasi yang ditetapkan, maka kemungkinan perlu dilakukan penetapan ulang atas perumusan strategi organisasi.

2.1.5 Aparatur Negara

Aparatur negara adalah alat kelengkapan negara yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Unsur dari aparatur adalah Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Daerah, Anggota Tentara Republik Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia, yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Sebagai implementator dari kebijakan negara maka aparatur negara harus harus dan *selected person* dan bukan dari *selected personal*. Sebabnya adalah personal-personal yang terseleksi tersebut mengalami banyak tahap untuk melaksanakan tugasnya dari rekrutmen pembinaan-pembinaan termasuk pelatihan sampai pada saat personal tersebut tidak terbiasa bekerja dalam suatu sistem yang mempertimbangkan banyak hal sebelum keluarnya sebuah keputusan pendirian tentang kerja, bagaimana ikapnya dalam

bekerja, perilaku dalam bekerja dan kinerja yang dihasilkan juga dibahas sebagai pemantau untuk sampai pada budaya kerja dan penerapannya.

2.1.5 Aparatur Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dimaksud perangkat daerah adalah kabupaten/ kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan”.

Aparatur pemerintah daerah merupakan pelaksana dalam pemerintahan di daerah sebagai pegawai negeri sipil. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana otonomi yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

2.1.6 Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah.

Dikeluarkannya Undang–Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan regulasi yang mengatur mengenai keuangan daerah. Selain perubahan terhadap sistem pengelolaan keuangan daerah, kedua Undang-Undang tersebut merubah

akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD) dalam rangka pencapaian *good governance*, yaitu pemerintahan yang transparan, *value for money*, responsif dan akuntabel.

Maka dari itu pemerintah selaku pengelola keuangan daerah melaksanakan harus anggaran berbasis kinerja, yang mana tujuan dari sistem anggaran berbasis kinerja adalah mengutamakan pencapaian hasil kinerja dari perencanaan alokasi dana yang ditetapkan. Oleh karena itu tujuannya adalah pencapaian kinerja sehingga dana yang ada harus dialokasikan sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan. Dimana tentunya rencana kerja tersebut ditetapkan berdasarkan visi dan misi serta tujuan yang ingin dicapai oleh instansi pemerintah daerah.

Dalam hal ini anggaran berbasis kinerja memiliki pengaruh sebagai alat untuk mencapai tujuan instansi pemerintah daerah dan sebagai salah satu indikator kinerja aparatur pemerintah daerah. Jika tujuan tercapai maka kinerja aparatur pemerintah daerahpun meningkat begitu pula sebaliknya. Diharapkan dengan anggaran berbasis kinerja maka kinerja aparatur pemerintahpun maningkat. Sehingga ada pengaruh yang besar antara anggaran berbasis kinerja terhadap peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya yang sehubungan dengan penelitian ini dapat di ikhtisarkan sebagai berikut :

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Elis Mediawati dan Kiki Kurniawan	Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan	Penganggaran Berbasis Kinerja memiliki pengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah	Variabel X yang diteliti sama yaitu: Anggaran Berbasis Kinerja	Variabel Y yaitu: Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan; Objek penelitian
2	Venni Avionita	Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Program Peningkatan Disiplin Aparatur Instansi Pemerintah Daerah	Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh positif terhadap Kinerja Program Peningkatan Disiplin Aparatur Instansi Pemerintah Daerah.	Variabel X yang diteliti sama yaitu: Anggaran Berbasis Kinerja	Variabel Y yaitu: Kinerja Program Peningkatan Disiplin Aparatur Instansi Pemerintah Daerah; objek penelitian
3	Sem Paulus Silalahi (2010)	Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, dan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap	Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, dan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap penilaian	Variabel X1 yang diteliti sama yaitu: Anggaran Berbasis Kinerja	Variabel X2 dan X3 terhadap variabel Y yaitu: Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, dan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
		penilaian kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Dumai.	kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Dumai.		Daerah terhadap penilaian kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Dumai.

2.3 Kerangka Pemikiran

Reformasi menghendaki adanya perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara kearah yang lebih baik secara konstitusional dalam bidang ekonomi, politik, hukum, dan sosial budaya. Salah satu reformasi tersebut adalah reformasi keuangan daerah yang ditandai dengan adanya otonomi daerah serta dikeluarkannya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara akuntabel dan transparan yang merupakan hal penting dari reformasi sektor publik karena kualitas pemerintahan yang baik dan bersih ditentukan oleh kedua aspek tersebut ditambah oleh peran serta masyarakat dan supremasi hukum.

Reformasi sektor publik salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan

pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik, misalnya teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *zero based budgeting* (ZBB), dan *planning, programming, and budgeting system* (PPBS).

Tujuan pembentukan Otonomi Daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah pelaksanaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam pelaksanaan kegiatan khususnya pembangunan, pemerintah daerah menyediakan dananya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Undang-Undang no 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyatakan APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah”.

Pemerintah Indonesia berdasarkan Undang-Undang No 32 dan 33 Tahun 2004, serta Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, juga peraturan pemerintah No 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang isinya adalah: “APBD disusun dengan pendekatan kinerja”.

Sehingga ditetapkanlah penggunaan pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran. Penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai. Dalam penjelasan PP nomor 58 tahun 2005 dinyatakan bahwa anggaran dengan

pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Dengan dilaksanakannya anggaran berbasis kinerja, pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan yang berkualitas dan peningkatan kinerja yang baik pula. Dengan kata lain kinerja aparatur pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel sangat dipengaruhi oleh pengelolaan anggaran yang sesuai dengan pendekatan kinerja. Kinerja merupakan hasil kerja dari seorang pegawai yang dapat dilihat dan dinilai secara fisik baik pada saat melaksanakan tugas maupun setelah tugasnya selsesai.

Kinerja aparatur pemerintah dapat diketahui melalui pengukuran. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Pengukuran dimaksud merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa: 1) Efektivitas; 2) Efisiensi; 3) Pertumbuhan Pegawai; 4) Kepuasan Pelanggan

Dari hasil uraian diatas, dapat dikatakan bahwa dengan adanya anggaran berbasis kinerja maka kinerja aparatur pemerintah daerah seharusnya lebih baik, karena anggaran berbasis kinerja dibuat berdasarkan tujuan dan sasaran kinerja dengan memperhitungkan efisiensi dan efektivitas anggaran, yang mana kedua aspek tersebut merupakan bagian dari indikator kinerja dalam pengukuran kinerja aparatur pemerintah daerah. Sehingga penulis dapat menarik kesimpulan hipotesis

sebagai berikut: **“Terdapat pengaruh positif antara: Penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah”**.

Gambar 2.2 Bagan Kerangka Pemikiran

