

BAB II

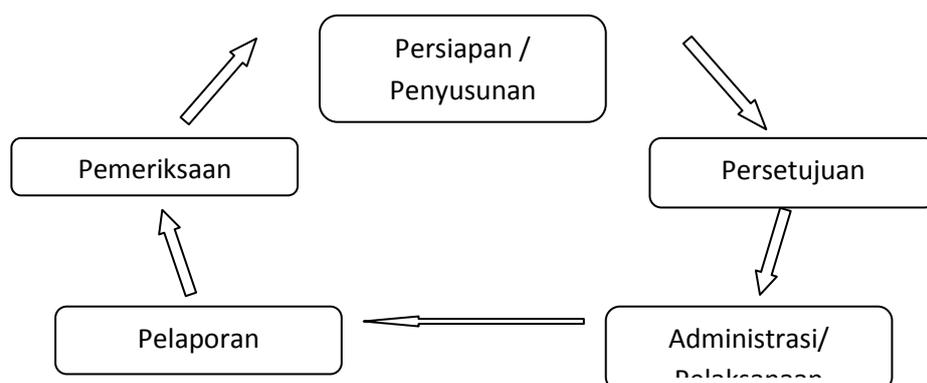
LANDASAN TEORITIS

A. Teori-teori

1. Pengertian Anggaran Negara dan Keuangan Negara

Menurut Revrisond Baswir (2000:34), Anggaran Negara adalah “gambaran dari kebijaksanaan pemerintah yang dinyatakan dalam satuan mata uang, yang meliputi kebijaksanaan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode dimasa depan maupun penerimaan untuk menutupi pengeluaran tersebut”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Keuangan Negara (APBN) merupakan pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang, APBN harus sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Undang-undang ini juga menjabarkan tahapan penting dalam penyusunan APBN yang diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.

Gambar.2.1. Siklus Anggaran



Sumber data : Dedi Nordiawan (2006 : 52)

2. Konsep Anggaran dan Fungsi Anggaran

a. Konsep Anggaran

Menurut Mulyadi (2001:488), konsep anggaran dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Anggaran dapat dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan lainnya.
- 2) Anggaran memiliki jangka waktu 1 tahun.
- 3) Anggaran merupakan komitmen manajemen yang disetujui oleh pihak yang memiliki wewenang lebih tinggi.
- 4) Anggaran dapat diubah dan merupakan alat bantu dalam menganalisa kinerja keuangan organisasi.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi yang telah dibuat. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategi. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun.

b. Fungsi Anggaran

Untuk dapat lebih memahami konsep anggaran, menurut Nordiawan (2006:48) beberapa fungsi anggaran dalam manajemen organisasi sektor publik, antara lain:

- 1) Anggaran sebagai alat perencanaan
Dengan adanya anggaran, organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan yang dibuat.

- 2) Anggaran sebagai Alat pengendalian
Dengan adanya anggaran, organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).
- 3) Anggaran sebagai Alat Kebijakan
Melalui anggaran organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu. contohnya, adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam hal kebijakan fiskal, apakah melakukan kebijakan fiskal ketat atau longgar dengan mengatur besarnya pengeluaran yang direncanakan.
- 4) Anggaran sebagai Alat Politik
Dalam organisasi sektor publik, melalui anggaran dapat dilihat komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan.
- 5) Anggaran sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi
Melalui dokumen anggaran yang komprehensif sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan sub organisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan juga apa yang akan dilakukan oleh bagian / unit kerja lainnya.
- 6) Anggaran sebagai Alat Penilaian Kinerja
Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian atau unit kerja telah memenuhi target berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.
- 7) Anggaran sebagai Alat Motivasi
Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian. Dengan catatan, anggaran akan menjadi alat motivasi yang baik jika memenuhi sifat “menantang tetapi masih mungkin untuk dicapai” (*challenging but attainable* atau *demanding but achievable*). Maksudnya adalah suatu anggaran itu hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah dicapai.

3. Prinsip Prinsip Penyusunan Anggaran

a. Aturan Hukum

Prinsip ini merupakan pusat dari proses penyusunan anggaran karena proses tersebut ditetapkan oleh undang-undang, bahkan dalam menentukan kapan pejabat terpilih dan yang ditunjuk melakukan apa pada saat kapan. Korupsi pada lembaga pemerintah sering terjadi karena adanya transaksi keuangan yang melanggar aturan perundang-undangan.

b. Transparansi

Prinsip ini berlaku di berbagai fungsi dan tanggung jawab pengelolaan keuangan pemerintah, termasuk pembuatan dan perencanaan kebijakan keuangan, dasar pendapat anggaran, pencatatan, audit keuangan, dan pelibatan masyarakat pada seluruh kegiatan pengelolaan keuangan.

c. Akuntabilitas

Prinsip ini yang menjadi inti dari proses anggaran sesungguhnya. Akuntabilitas membuat pejabat terpilih dan yang ditunjuk bertanggung jawab dengan cara mengungkapkan bagaimana dana masyarakat akan digunakan. Audit program dan keuangan akan dapat menentukan pejabat apakah bersangkutan akuntabel dalam melaksanakan anggaran kerjanya.

d. Partisipasi Masyarakat

Penganggaran partisipatif didasarkan pada pemikiran partisipasi masyarakat yang intensif dalam proses pengambilan keputusan anggaran.

e. Keadilan dan Pengikut sertaan

Prinsip ini akan memastikan bahwa keputusan keuangan dibuat demi kepentingan seluruh masyarakat, bukan hanya sebagian golongan. Prinsip ini berlaku di berbagai fungsi keuangan seperti penganggaran, pengadaan, penyusunan, dan perencanaan kebijakan anggaran, serta penyusunan indikator kinerja yang berfokus pada isu keadilan dan pengikut sertaan.

f. Pendelegasian Pelayanan

Prinsip ini menggambarkan proses untuk menentukan cara terbaik pemberian pelayanan dengan cara yang efektif dan efisien. Ini bisa berarti menyerahkan penyediaan pelayanan kepada pihak swasta atau memberikan subsidi pada LSM untuk melakukan pelayanan tertentu.

g. Efektivitas dan Efisiensi

Anggaran berbasis kinerja merupakan cerminan dari kedua prinsip ini. Keputusan anggaran haruslah memilih hal-hal yang benar untuk dibiayai oleh dana masyarakat dan mengelola pengeluaran dana dan sumber dana tersebut untuk memastikan bahwa hal tersebut dilaksanakan dengan benar.

h. Keberlanjutan

Prinsip ini memastikan agar beragam keputusan keuangan yang diambil tetap mencakup pemeliharaan gedung-gedung umum, infrastruktur dan peralatan dalam anggaran tahunan serta tercakup dalam perencanaan keuangan jangka panjang dari berbagai program masyarakat sehingga berkelanjutan program-program tersebut dapat dipastikan.

4. Pengertian Kinerja

Menurut Mahmudi (2005:6) "Kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum sesuai dengan moral etika". Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, "Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak

atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur”.

Menurut Ilyaul Ulum (2009:20) sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah ”suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non-finansial”. Ukuran finansial ini menekankan pada indikator yang berorientasi pada input dan output yang terbatas pada anggaran dan realisasinya. Dengan sistem pengukuran kinerja ini dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*. Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggung jawaban dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Kinerja sektor publik bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat output yang dihasilkan sektor publik lebih banyak yang bersifat *intangible output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu perlu dikembangkan ukuran kinerja non-finansial.

Pengertian lain yaitu “Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program kebijaksanaan dalam

mewujudkan sasaran, tujuan, dan misi organisasi yang tertuang dalam perumusan strategi (*strategic planning*) suatu organisasi”. Secara umum menurut Bastian (2006:24) dapat juga dikatakan bahwa “kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu”. Untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat diukur dan pengukuran tersebut tidak semata-mata kepada masukan, tetapi lebih ditekankan kepada keluaran, hasil atau manfaat program tersebut.

5. Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran Berbasis kinerja menurut Sony Yuwono dkk (2005:34) adalah ”sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal”. Selain itu menurut pandangan Yuwono (2005:35) dalam *Government Performance Result Act (GPRA)*, “*Performance budgeting is a systematic approach to help government become more responsive to the tax paying public by linking program funding to performance and protection*”. Dari definisi tersebut, dapat diartikan bahwa anggaran kinerja dapat disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai, atau bisa juga diartikan bahwa dengan sejumlah dana yang telah dianggarkan, pemerintah dapat mencapai hasil sesuai dengan harapan masyarakat.

Menurut PP 21 Tahun 2004, Rencana Kerja dan Anggaran adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan suatu kementerian negara/lembaga yang merupakan penjabaran dari rencana kerja pemerintah dan rencana strategis kementerian negara/lembaga yang bersangkutan

dalam satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.

6. Maksud dan Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja.

Anggaran berbasis kinerja bersifat desentralisasi & *devolved management*, berorientasi pada *input*, *output*, dan *outcome (value for money)*, utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang, berdasarkan sasaran dan target kinerja, lintas departemen, (*cross department*), *Zero-Base Budgeting*, *Planning Programming Budgeting System*, Sistematis dan rasional, *Bottom-up budgeting*. Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggung jawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggung jawaban kinerja pemerintah.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan 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 kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap

tingkat pencapaian tujuan. Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja. Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya.
2. Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.
3. Penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemrograman, penganggaran dan evaluasi.

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

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
2. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus.
3. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang).
4. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas.
5. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 105/PMK.02/2008, maksud dan tujuan penganggaran berbasis kinerja dapat dirinci sebagai berikut:

1. Mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*Output*) dan dampak (*Outcomes*) atas alokasi belanja (*Input*) yang ditetapkan.
2. Disusun berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran.
3. Program dan kegiatan disusun berdasarkan renstra/tupoksi kementerian lembaga/negara.

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut maka penerapan penganggaran berbasis kinerja yang efektif membutuhkan pra-kondisi sebagai berikut:

1. Telah tercipta sebuah lingkungan atau kondisi yang mendukung dan berorientasi pada pencapaian kinerja.
2. Sistem kontrol yang efektif, memerlukan mekanisme akuntabilitas masing-masing pimpinan kementerian\lembaga (*managerial accountability*).
3. Telah tersedia sistem dan metode akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi (*intregated financial management system*).
4. Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian sumber daya yang berorientasi pada *output*.
5. Telah berjalannya sistem audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja (*performance audit*) dilakukan.

Manfaat Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja:

1. Transparansi

- a. Meningkatkan transparansi dengan menekankan kejelasan hubungan antara pengguna anggaran dengan kinerja pemerintah sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi dalam pengalokasian anggaran dan pelaksanaannya.
- b. Melalui penguangan kebijakan pemerintah ke dalam program-program pemerintah dapat menunjukkan komitmennya kepada rakyat secara jelas dan mudah dipahami.
- c. Penganggaran dan pencatatan akuntansi dapat dilakukan menurut program sehingga pemisahan data biaya dan penerimaan per program memperjelas untuk pengambilan keputusan, disamping memberikan gambaran yang jelas pula mengenai keluaran dan hasil yang diharapkan.

2. Pola Penganggaran

- a. Mengubah pola penganggaran dari semula terfokus pada bagaimana mendapatkan anggaran dan membelanjakannya menjadi bagaimana membiayai kegiatan berdasarkan program dengan tujuan tertentu sesuai prioritas.
- b. Prosesnya dimulai dengan menentukan keluaran dan hasil yang diharapkan sesuai tujuan dan sasaran program, kemudian baru ditetapkan inputnya yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dimaksud.

- c. Tujuan yang luas dan strategi yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan, disusul dengan penyusunan program, kegiatan dan sub kegiatan untuk mendapat tujuan yang dimaksud.

3. Penentuan Prioritas

- a. Pendekatan Anggaran Berbasis kinerja memberikan peluang kepada lembaga penentu/pembuat kebijakan seperti kabinet dan DPR untuk dapat menentukan prioritas secara rasional.
- b. Pendekatan Anggaran berbasis kinerja membawa kejelasan atas fokus kebijakan pemerintah, bagaimana kegiatan administrasi pendukung menunjang tujuan dan target, serta bagaimana anggaran dibagi diantara berbagai prioritas.

4. Efisiensi Birokrasi

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja berpotensi besar meningkatkan efisiensi birokrasi. Anggaran Berbasis Kinerja mencerminkan harapan bahwa birokrasi terselenggara dalam performa yang prima yang mendorong terfokusnya pencapaian hasil.

B. Penelitian Terdahulu

Indra Lubis (2010). Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja BPK RI Provinsi Sumatera Utara.

Tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk mengetahui ada dan tidaknya pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja BPK RI Provinsi Sumatera Utara dan seberapa besar pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja BPK RI Provinsi Sumatera Utara.

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai BPK RI Provinsi Sumatera Utara yang berjumlah 150 orang dan sampel yang diambil sebesar 67 responden. Teknik penarikan sampel yaitu random sampling. Metode yang digunakan untuk pengumpulan data adalah metode kuesioner dan metode dokumentasi. Data yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif persentase dan regresi linier berganda.

Setelah dianalisa dan dilakukan pengujian hipotesis dengan SPSS 11.0, diperoleh hasil Fhitung sebesar 124,289 pada taraf signifikansi 0,000 dan Ftabel sebesar 2,67 pada taraf signifikansi 0,05. dengan demikian $F_{hitung} > F_{tabel}$ menunjukkan bahwa ada pengaruh yang nyata antara penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja. Besarnya pengaruh atau kontribusi yang diberikan penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja adalah sebesar 0,727 atau 72,7% dan sisanya sebesar 27,3% dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak dikaji dalam penelitian ini.

Doni Setiawan (2012). Pengaruh Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran terhadap Kinerja BPK RI Perwakilan Sumatera Utara.

Tujuan dari penelitian ini adalah : Untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran terhadap kinerja BPK RI Perwakilan Sumatera Utara dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh

perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran terhadap kinerja BPK RI Perwakilan Sumatera Utara.

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai BPK RI Provinsi Sumatera Utara yang berjumlah 153 orang dan sampel yang diambil sebesar 54 responden. Metode pengumpulan data menggunakan angket dan dokumentasi. Analisis data menggunakan analisis regresi.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap kinerja BPK RI Perwakilan Sumatera Utara dan terdapat pengaruh Pelaksanaan Anggaran terhadap kinerja BPK RI Perwakilan Sumatera Utara. 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 Kinerja BPK RI Perwakilan Sumatera Utara.

C. Kerangka Konseptual

Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Agar fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran serta pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem yang berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Maksud dan tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*Output*) dan dampak

(*Outcomes*) atas alokasi belanja (*Input*) yang ditetapkan dimana penyusunannya berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran.

Dari hasil telaah landasan teoritis di atas, maka dapat diambil kerangka berpikir dalam penelitian. Kerangka berpikir dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar.2.2
Kerangka konseptual

D. Hipotesis

Perumusan hipotesis penelitian merupakan langkah selanjutnya dalam penelitian setelah penelitian mengemukakan Landasan teori dan Kerangka berpikir. Sugiyono (2011:64) menjelaskan tentang hipotesis sebagai berikut : “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan”. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empirik.

Berdasarkan uraian di atas penulis akan mengemukakan hipotesis bahwa: ”Jika kinerja memiliki analisis yang baik maka pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara akan menjadi baik”.