

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Anggaran**

Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah meliputi rencana, pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode. Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja dan pendapatan yang diharapkan dapat menutup kebutuhan belanja atau pembiayaan yang diperlukan. Anggaran mengkoordinasikan aktivitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya perolehan pendapatan dan pembiayaan untuk periode anggaran, yaitu periode tahunan.

Dalam pengertian lain dapat dikatakan bahwa anggaran sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan :

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

Sedangkan anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas (Nordiawan, 2006 : 48).

Anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan:

1. Berapa biaya-biaya atas rencana yang dibuat (pengeluaran/biaya), dan
2. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

Uraian tersebut dapat dinyatakan bahwa anggaran sektor publik adalah perencanaan finansial tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi di masa mendatang dengan melihat data yang diperoleh dari masa lalu sebagai acuan penetapan anggaran. (Mardiasmo, 2009:78)

Selain itu, anggaran sektor publik memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:

- a. Anggaran dinyatakan dalam satuan uang dan non-keuangan.
- b. Anggaran yang umumnya mencakup jangka waktu tertentu.
- c. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
- d. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
- e. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

### **2.1.1 Tujuan dan manfaat anggaran**

Menurut (Nurlan, 2008) Tujuan disusunnya suatu anggaran adalah:

1. Mengkoordinasikan semua faktor produksi yang mengarah pada pencapaian.
2. Sebagai suatu alat untuk mengestimasi semua estimasi yang mendasari disusunnya suatu anggaran sebagai titik pangkal disusunnya suatu kebijaksanaan keuangan di masa yang akan datang.
3. Sebagai alat untuk melakukan penilaian prestasi, sehingga membangkitkan motivasi para pelaksananya agar dapat mengoreksi kekurangan yang terjadi.
4. Sebagai alat komunikasi semua fungsi dalam perusahaan sehingga kebijaksanaan dan metode yang dipilih dapat dimengerti dan didukung oleh semua bagian untuk tercapainya tujuan perusahaan.

Secara umum, tujuan disusunnya suatu anggaran adalah agar kebutuhan jangka pendek yang tercantum dalam anggaran dapat dipenuhi, anggaran akan menuntun agar pencapaian tujuan jangka pendek tetap konsisten sesuai dengan tujuan dan sasaran perusahaan. Usia anggaran pada umumnya satu tahun bertujuan agar anggaran harus memungkinkan untuk dilakukan revisi dari waktu ke waktu karena perubahan kondisi ekonomi peraturan pemerintah serta faktor-faktor eksternal lainnya.

Manfaat anggaran pada suatu perusahaan merupakan alat untuk membantu manajemen dalam pelaksanaan, fungsi perencanaan, koordinasi, pengawasan, dan juga

sebagai pedoman kerja dalam menjalankan perusahaan untuk tujuan yang telah ditetapkan.

a. Fungsi Perencanaan

Perencanaan merupakan salah satu fungsi manajemen dan fungsi ini merupakan dasar pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal memvisualisasi serta merumuskan aktifitas-aktifitas yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil yang diinginkan.

b. Fungsi Pengawasan

Anggaran merupakan salah satu cara mengadakan pengawasan dalam perusahaan. Pengawasan ini merupakan usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat dicapai. Dengan demikian pengawasan adalah mengevaluasi prestasi kerja dan tindakan perbaikan apabila perlu. Aspek pengawasan yaitu dengan membandingkan antara prestasi dengan yang dianggarkan, apakah dapat ditemukan efisiensi atau apakah para manajer pelaksana telah bekerja dengan baik dalam mengelola perusahaan. Tujuan pengawasan itu bukanlah mencari kesalahan akan tetapi mencegah dan memperbaiki kesalahan. Sering terjadi fungsi pengawasan itu disalahartikan yaitu mencari kesalahan orang lain atau sebagai alat menjatuhkan hukuman atas suatu kesalahan yang telah dibuat pada hal tujuan

pengawasan itu untuk menjamin tercapainya tujuan-tujuan dan rencana perusahaan.

c. Fungsi Koordinasi

Fungsi koordinasi menuntut adanya keselarasan tindakan bekerja dari setiap individu atau bagian dalam perusahaan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan adanya koordinasi diperlukan perencanaan yang baik, yang dapat menunjukkan keselarasan rencana antara suatu bagian dengan bagian yang lainnya. Anggaran yang berfungsi sebagai perencanaan harus dapat menyesuaikan rencana yang dibuat untuk berbagai bagian dalam perusahaan, sehingga rencana kegiatan yang satu akan selaras dengan lainnya. Untuk itu anggaran dapat dipakai sebagai alat koordinasi untuk seluruh bagian yang ada dalam perusahaan, karena semua kegiatan yang saling berkaitan antara satu bagian dengan bagian lainnya sudah diatur dengan baik.

d. Anggaran Sebagai Pedoman Kerja

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Umum penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksiran-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatannya.

### 2.1.2 Jenis-jenis anggaran

Menurut (Bastian, 2010:202) menjelaskan bahwa jenis-jenis anggaran pada akuntansi sektor publik:

1. *Line item budgeting* adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana (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 ' *traditional budgeting*'. Walaupun dapat disangkal, '*line-item budgeting*' sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah dilaksanakan. *Line-item budgeting* mempunyai sejumlah karakteristik yang penting, yaitu tujuan utamanya adalah melakukan pengendalian keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan inkremental (kenaikan bertahap), dan dalam prakteknya tidak jarang memakai 'kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran' sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.
2. *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. Permasalahan yang harus dipecahkan bersama adalah metode kenaikan/penurunan (*incremental*) dari angka anggaran tahun sebelumnya.

Logika sistem penganggaran ini sebelumnya seluruh kegiatan yang dilaksanakan merupakan kelanjutan dari kegiatan tahun sebelumnya.

3. *Planning Programming Budgeting System (PPBS)* adalah proses perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai 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 di masa yang akan datang.
4. *Zero based budgeting (ZBB)* merupakan sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada apa yang telah dilakukan di masa lalu. Setiap kegiatan akan dievaluasi secara terpisah. Ini berarti berbagai program akan dikembangkan dalam visi tahun yang bersangkutan. Tiga langkah penyusunan ZBB adalah:
  - a. Mengidentifikasi unit keputusan.
  - b. Membangun paket keputusan.
  - c. Mereview dan menyusun peringkat paket keputusan.
5. *Performance Budgeting* (anggaran yang berorientasi kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, serta rencana strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran output (*output measurement*) sebagai

indikator kinerja organisasi. Lebih jauh, pengkaitan biaya dengan output organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggarannya. Dengan kata lain, *performance budgeting* adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan biaya unit (*unit cost*) dari setiap kegiatan yang terstruktur. Struktur disini diawali dengan pencapaian tujuan, program, dan didasari pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen. Penyusunan anggaran menjamin tingkat keberhasilan program, baik dari sisi eksekutif maupun legislatif. Oleh karena itu dianggap sebagai pencerminan program kerja.

## **2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

APBD dapat didefinisikan sebagai rencana oprasional keuangan pemda, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. (Abdul Halim, 2008: 219)

Adapun struktur APBD berdasarkan Pemendagri nomor 13 tahun 2006 terdiri dari 3 bagian yaitu:

### **1. Pendapatan Daerah**

Penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan hutang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Oleh karena

itu, pendapatan dapat berupa arus kas aktiva masuk, peningkatan aktiva atau pengurangan hutang yang bukan berasal dari kontribusi ekuitas pemerintah daerah.

## 2. Belanja Daerah

Menurut IASC *Framework*, penurunan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus kas keluar atau deplesi asset atau terjadinya hutang yang mengakibatkan berkurangnya ekuitas dana. Menurut Halim (2007:52), definisi atau pengertian belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah pada suatu periode anggaran.

## 3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang dimaksudkan untuk menutupi defisit anggaran atau sebagai alokasi surplus anggaran. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD semakin inovatif yaitu dapat memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah.

### 2.3 Siklus Anggaran

Menurut Bastian (2010:208), siklus penganggaran publik terdiri dari beberapa tahapan:

#### 1. Penetapan prosedur dan Tim Penganggaran Tahun Terikat

Tahapan pertama dari siklus anggaran adalah penetapan prosedur atau aturan dalam pembuatan anggaran sekaligus penetapan tim penganggaran tahun terikat. Hal ini merupakan bagian yang penting dalam proses penganggaran, karena dibutuhkan prosedur untuk memberikan arahan yang jelas dan sebagai pengendalian agar

anggaran yang disusun tidak mengandung kesalahan yang material. Sedangkan tim penganggaran nantinya akan bertugas menyusun anggaran tahun terkait.

## 2. Penetapan Dokumen Standar Harga

Dokumen standar harga ditujukan untuk mengendalikan harga berbagai kebutuhan organisasi (barang dan jasa).

## 3. Penyebaran dan Pengisian Formulir Rencana Kerja dan Anggaran

Pada tahapan ini akan disebarakan formulir program kerja dan anggaran tahun terkait. Pedoman pengisian formulir rencana kerja dan anggaran adalah dokumen standar harga serta draft atau dokumen perencanaan yang telah dibuat sebelumnya.

## 4. Rekapitulasi Kertas Kerja

Tahapan selanjutnya setelah proses pembahasan kertas kerja adalah rekapitulasi kertas kerja tersebut. Rekapitulasi adalah proses meringkas atau mengumpulkan data dari kertas kerja.

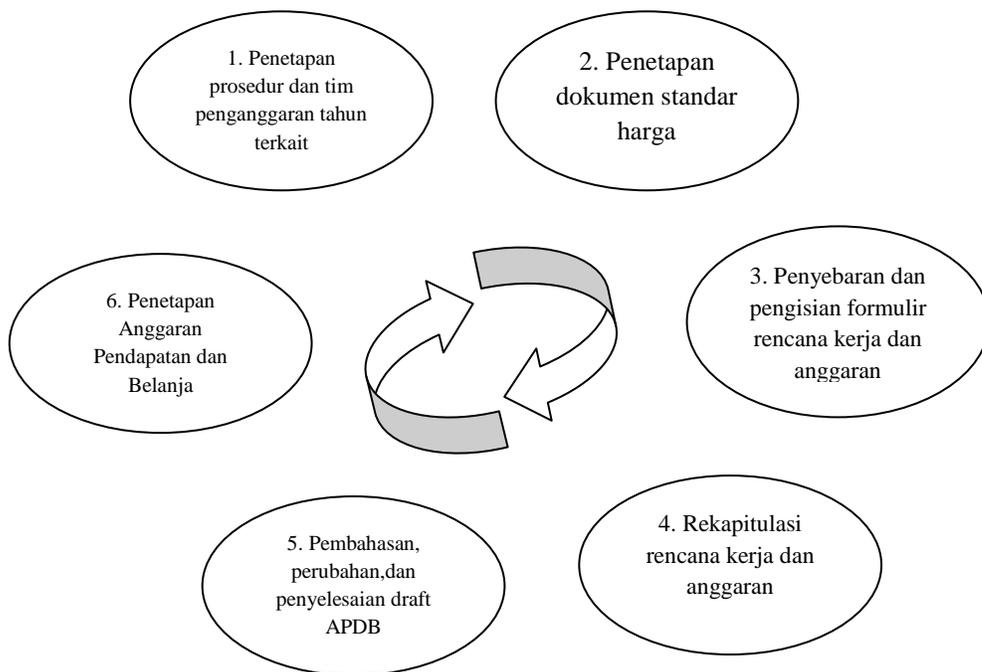
## 5. Pembahasan Perubahan dan Penyelesaian Draft Anggaran Pendapatan dan Belanja

Setelah selesai melakukan tahapan rekapitulasi, kemudian dilakukan pembahasan anggaran untuk periode berikutnya berdasarkan kertas kerja anggaran dan rencana kerja final. Tahapan selanjutnya adalah menyelesaikan draft anggaran pendapatan dan belanja. Pada tahapan ini dilakukan pengecekan ulang terhadap draft anggaran yang dibuat, selain juga memastikan bahwa draft anggaran telah sesuai dengan perencanaan dan tanpa kesalahan.

## 6. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Draft anggaran yang telah selesai kemudian ditetapkan menjadi anggaran. Proses penetapan anggaran ini adalah tahapan akhir dari proses pembuatan anggaran. Dalam penyusunan anggaran periode berikutnya, kita bisa kembali ke tahapan pertama diatas.

Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada gambar berikut:



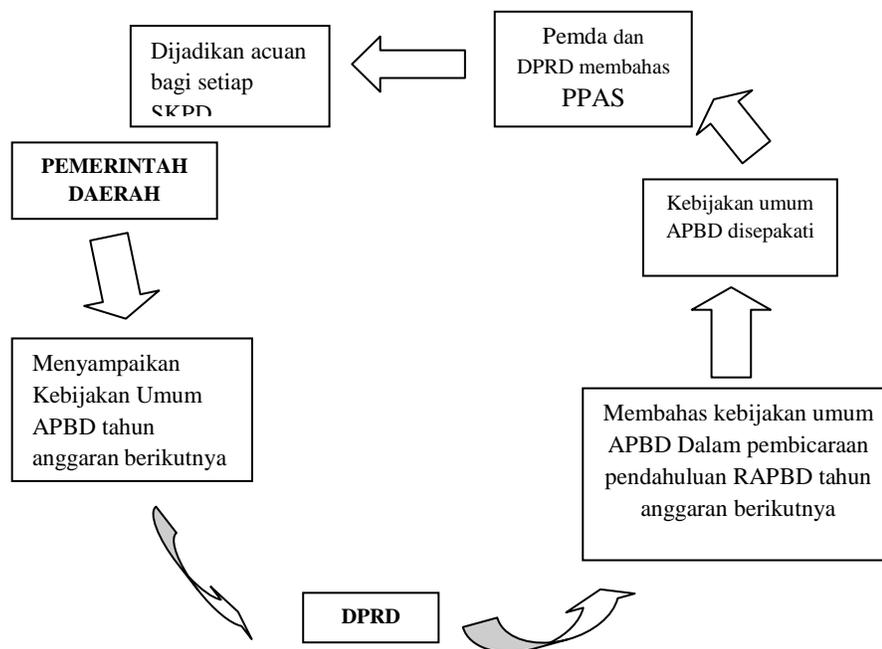
Sumber : Bastian,I. 2010. Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar. Jakarta:Penerbit Airlangga.

Gambar.2.1  
SIKLUS PENGANGGARAN PUBLIK

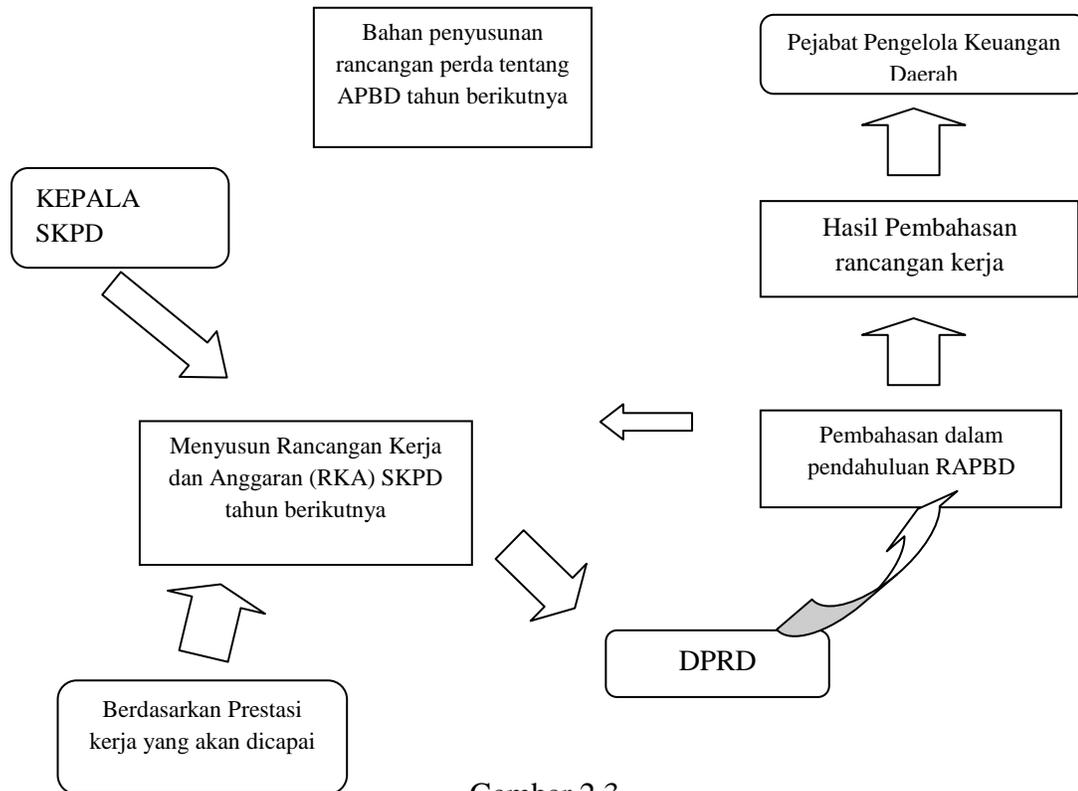
#### 2.4 Penyusunan APBD

Menurut (Puranto, 2010:148 ) berdasarkan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan dengan surat edaran kepala daerah yang di dalamnya memuat Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang ditetapkan, pemerintah daerah melalui Pejabat Pengelola Keuangan (PPKD) menyusun

rancangan APBD. Rancangan APBD yang disusun, merupakan agregasi dari usulan-usulan yang telah disusun dan diajukan oleh organisasi pemerintah daerah maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkup pemerintah daerah yang dituangkan dalam masing-masing Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Usulan-usulan dimaksud merupakan jumlah anggaran pendapatan, belanja setiap program dan kegiatan serta pembiayaan yang hendak direalisasikan dalam satu tahun anggaran, untuk lebih jelasnya akan di jelaskan dengan gambar berikut:



Gambar 2.2  
BAGAN PENYUSUNAN APBD (1)



Gambar 2.3  
Bagan Penyusunan APBD (2)

## 2.5 Laporan Realisasi Anggaran

Menurut Darise (2008:95) Laporan Realisasi Anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam suatu periode laporan. Tujuan pelaporan realisasi anggaran adalah memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding. Penyandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Laporan Realisasi Anggaran disajikan sedemikian rupa sehingga menonjolkan berbagai unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan yang

diperlukan untuk penyajian yang wajar. Laporan Realisasi Anggaran dijelaskan lebih lanjut dalam Catatan Atas Laporan Keuangan yang memuat hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, serta daftar-daftar yang merinci lebih lanjut angka-angka yang dianggap perlu untuk dijelaskan.

Laporan Realisasi Anggaran sekurang-kurangnya mencakup pos-pos sebagai berikut:

1. Pendapatan
2. Transfer
3. Belanja
4. Surplus atau Defisit
5. Penerimaan Pembiayaan
6. Pengeluaran Pembiayaan
7. Pembiayaan Netto; dan
8. Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (SiLPA/SiKPA).

### **2.5.1 Manfaat laporan realisasi anggaran**

Manfaat informasi Laporan Realisasi Anggaran mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan Informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan dari suatu entitas

pelaporan yang masing-masing dibandingkan dengan anggarannya. Informasi tersebut berguna bagi pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya ekonomis, akuntabilitas, dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan:

1. Menyediakan informasi mengenai sumber alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomis.
  2. Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas pengguna anggaran.
- b. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan Informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomis yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. Laporan Realisasi Anggaran dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomis:
1. Telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat.
  2. Telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya.
  3. Telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Manfaat suatu Laporan Realisasi Anggaran berkurang jika laporan tersebut tidak tersedia tepat pada waktunya. Faktor-faktor seperti kompleksitas operasi pemerintah tidak dapat dijadikan pembenaran atas ketidakmampuan entitas pelaporan untuk menyajikan laporan.

### **2.5.2 Tujuan laporan realisasi anggaran**

Menurut SAP PP Nomor 71 Tahun 2010 dalam PSAP 02, tujuan dari penyusunan Laporan Realisasi Anggaran yaitu :

- a. Tujuan Standar Laporan Realisasi Anggaran adalah menetapkan dasar-dasar penyajian Laporan Realisasi Anggaran untuk pemerintah dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.
- b. Tujuan Pelaporan Realisasi Anggaran adalah memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding. Penyandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. Laporan realisasi anggaran dapat menyajikan informasi kepada kepala para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi:

- a. Telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat.
- b. Telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBD/APBN).
- c. Telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2.6 Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)**

Menurut (Anggraini, 2010:95) Anggaran Berbasis Kinerja dapat diartikan sebagai prosedur atau mekanisme untuk memperkuat keterkaitan antara dana yang diberikan kepada instansi / lembaga pemerintah dengan *outcome* (hasil/dampak) dan/atau *output* (keluaran, melalui pengalokasian anggaran yang didasarkan pada informasi ‘formal’ tentang kinerja. Informasi kinerja ‘formal’ mencakup informasi mengenai ukuran kinerja (*performance measure*), ukuran biaya untuk masing-masing kelompok *output* dan *outcome*, dan penilaian atas efektivitas dan efisiensi belanja melalui berbagai alat analisis.

Analisis Berbasis Kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif. Jika terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya, dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber input dan bagaimana keterkaitannya dengan *output/outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program.

### **2.6.1 Tujuan anggaran berbasis kinerja**

Menurut (Anggraini, 2010:97) Tujuan dilakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja meliputi:

- a. Efisiensi pelaksanaan anggaran dengan menghubungkan kerja dan kegiatan terhadap biaya
- b. Mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan publik

- d. Merubah paradigma dan kinerja lembaga berdasarkan bedar dana yang menjadi penilaian berdasarkan pencapaian kinerja yang diukur dengan indikator-indikator substantif yang dihasilkan suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan secara efisien, efektif, dan ekonomi dan sejalan dengan kebijakan organisasi.

### **2.6.2 Keunggulan anggaran berbasis kinerja**

Menurut (Anggraini, 2010:98) Keunggulan anggaran berbasis kinerja, adalah bahwa penyusunan anggaran ini dilakukan dengan mendasarkan pada program, fungsi serta aktivitas dengan menetapkan satuan pengukuran tertentu dan tujuan (visi) yang telah dirumuskan, sehingga dapat dilakukan penilaian terhadap masukan dan keluaran (input-output) atau penilaian terhadap kinerja pelaksanaan kegiatan.

Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan adalah:

- a. Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik
- b. Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah  
(*work better and cost less*)
- c. Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparasi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran

- d. Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan
- e. Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja disetiap organisasi yang terkait
- f. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasan bagi para pelaksanaannya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Hal penting dalam upaya memperbaiki proses penganggaran disektor publik adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Hal ini karena anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan program, fungsi, serta aktivitas dengan ditetapkan satuan ukur tertentu, dan tujuan telah dirumuskan, maka bisa dilakukan penilaian terhadap masukan dan keluarannya (*input-output*), atau penilaian terhadap kinerja pelaksanaan kegiatan.

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik ini memiliki karakteristik umum sebagai berikut:

- 1) Komprehensif/komparatif.
- 2) Terintegrasi dan lintas departemen.
- 3) Proses pengambilan keputusan yang rasional.
- 4) Berjangka panjang.
- 5) Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas.
- 6) Analisis total *cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*).
- 7) Berorientasi *input*, *output*, dan *outcome*, bukan sekedar input.

### 2.6.3 Prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja

Menurut (Mardiasmo, 2002:69), Dalam menyusun Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) perlu diperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, aktivitas utama dalam penyusunan ABK, peranan legislatif, siklus perencanaan anggaran daerah, struktur APBD, dan penggunaan ASB.

Prinsip-prinsip utama dan sifat-sifat yang dikandung dalam teknik Anggaran Kinerja, meliputi:

1. Penekanan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output yang diukur dengan beberapa indikator.

Tiga elemen *value for money* adalah:

- a) Ekonomis, yaitu pemerolehan input dengan kuantitas dan kualitas tertentu pada harga terendah atau dalam praktik berarti ‘meminimalkan penggunaan sumber daya dalam melaksanakan suatu kegiatan’
  - b) Efisien, yaitu pemanfaatn input minimal untuk mencapai hasil yang maksimal atau dalam praktik berarti ‘melaksanakan sesuatu dengan benar’
  - c) Efektif, yaitu mencapai tujuan dan sasaran dengan target yang telah ditetapkan secara maksimal atau dalam praktik berarti ‘melakukan hal yang benar’.
2. Pengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan.
  3. Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik termasuk adanya pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang yang

dianggarkan untuk mencapai tujuan, sasaran dan indikator yang telah ditetapkan.

4. Penerapan transparansi, akuntabilitas, dan terbukanya ruang bagi partisipasi publik, untuk memastikan bahwa berbagai fungsi-fungsi tanggungjawab pengelolaan keuangan daerah dijalankan dengan baik dan bahwa setiap keputusan yang menyangkut keuangan daerah benar-benar didasarkan bagi kepentingan seluruh masyarakat.
5. Kegiatan sebagai dasar usulan anggaran yang bersifat *bottom-up*. Kegiatan diajukan oleh unit teknis atau unit terbawah unit kerja yang mengetahui dengan jelas apa yang harus dilakukan sesuai tupoksinya serta apa target dan indikator kinerjanya.
6. Pendelegasian wewenang secara berjenjang dalam pengelolaan anggaran dan pelaksanaan kegiatan dengan memberikan perhatian yang cukup bagi keberlanjutan dalam penggunaan sumberdaya bagi setiap kegiatan, hasil-hasil yang diperoleh serta manfaat yang ditimbulkannya.

#### **2.6.4 Elemen-elemen anggaran berbasis kinerja**

Menurut (Anggraini, 2010:89) 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 dari konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.

Penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemograman, penganggaran dan evaluasi.

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

- 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.

Secara sederhana, penganggaran daerah (kerap dikenal sebagai penganggaran sektor publik daerah) dapat dipahami sebagai suatu proses atau metode untuk mempersiapkan dan menyusun anggaran disuatu daerah, yang merupakan penjabaran mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu, dinyatakan dalam ukuran finansial. Ini merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan dana publik.

### **2.6.5 Aktivitas dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja**

Menurut (Anggraini, 2010:101), Aktivitas utama dalam penyusunan Analisis Berbasis Kinerja (ABK) adalah mendapatkan keputusan penganggarnya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan *output* dan *outcome* yang diharapkan. Perolehan dan penyajian data kuantitatif juga akan menjelaskan bagaimana manfaat setiap program bagi rencana strategis. Sedangkan proses pengambilan keputusannya melibatkan setiap level dari manajemen pemerintahan. Pemilihan dan prioritas program yang akan dianggarkan tersebut akan sangat tergantung pada data tentang target kinerja yang diharapkan dapat dicapai.

### **2.7 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)**

Menurut (Yunita, 2010:64) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan arah pembangunan yang ingin dicapai daerah dalam kurun waktu 5 tahun sesuai masa bhakti Kepala Daerah terpilih yang disusun berdasarkan visi, misi, dan program Kepala Daerah.

RPJM Daerah berfungsi sebagai:

- a. Pedoman bagi Kepala SKPD untuk menyempurnakan rancangan Renstra SKPD menjadi Renstra SKPD
- b. Bahan utama penyusunan RKPD
- c. Dasar evaluasi dan laporan pelaksanaan atas kinerja kepala daerah

- d. RPJMD Provinsi merupakan bahan masukan dalam penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota
- e. Dalam menyusun RPJMD ini ditambahkan rancangan program indikatif satu tahun ke depan setelah periode RPJMD berakhir.