

BAB II

LANDASAN TEORI

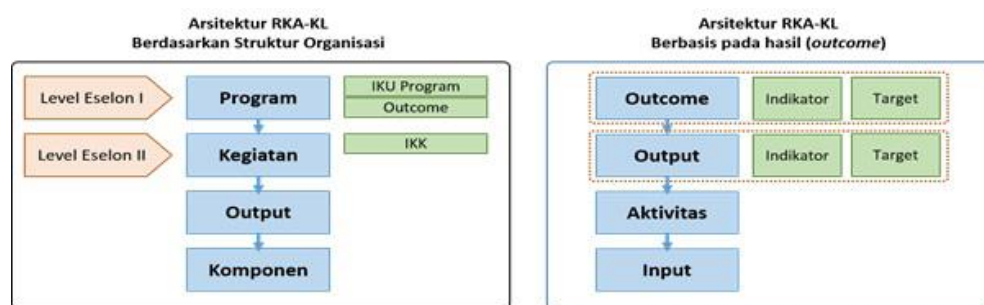
2.1 Penganggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja atau PBK memiliki dua kata dasar, yaitu anggaran dan kinerja. Anggaran merupakan rencana keuangan pemerintah yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan kinerja merupakan prestasi kerja berupa hasil/keluaran (*output*) dari suatu kegiatan atau dampak (*outcome*) dari suatu program dengan kualitas serta kuantitas yang terukur (Pemerintahan Republik Indonesia, 2010). PBK dilaksanakan dengan mengalokasikan sumber daya pada program (*input*) dan menggunakan pengukuran *output* dan *outcome* sebagai indikator utama kinerja pemerintah (Nainggolan, 2016). PBK diimplementasikan sebagai transparansi, akuntabilitas, efisiensi, pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan anggaran dan meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan pengalokasian sumber daya yang lebih baik dengan tujuan politik dan sosial (Arizti et al., 2010).

Sejak tahun 2004, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mengimplementasikan PBK pada sistem penganggaran di Indonesia (Hernawan et al., 2016). Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Kementerian Keuangan melakukan evaluasi atas implementasi PBK pada tahun 2013 dengan hasil yang menunjukkan keterkaitan antara sumber daya (*input*) dengan hasil (*output*), maupun *output*

dengan *outcome* yang ingin dicapai, tergolong masih sangat lemah. Menanggapi hal tersebut, dilakukan penyempurnaan terkait kebijakan sistem penganggaran berbasis *outcome* oleh Kementerian Keuangan. Ilustrasi penataan ADIK disajikan pada gambar II.1.

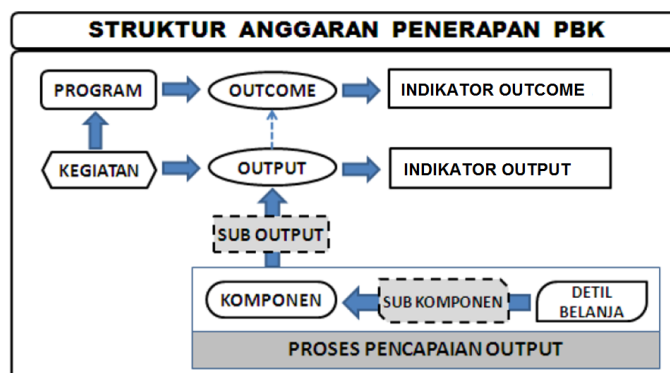
Gambar II.1. Penataan ADIK



Sumber: Diolah dari Hernawan (2016)

Penyempurnaan sistem PBK diawali dengan penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK) pada dokumen penganggaran untuk dilakukan penguatan dan penajaman informasi kinerja yang semakin jelas, relevan, dan terukur (Wahyu Niansyah & Biswan, 2018). Arsitektur kinerja dalam RKA-KL yang awalnya berdasarkan struktur organisasi diubah menjadi berbasis pada hasil (*outcome*) dengan menggunakan pendekatan kerangka logika (*logic model*). *Logic model* membentuk keterkaitan logis antara *outcome*, *output*, aktivitas, dan *input*, serta indikator dan target capaian untuk masing-masing *output* dan *outcome*. Ringkasan struktur anggaran penerapan PBK disajikan pada gambar II.2.

Gambar II.2. Struktur Anggaran Penerapan PBK



Sumber: Diolah dari Sulistio (2013)

Struktur anggaran penerapan PBK terdiri dari program, *outcome*, kegiatan, *output*, indikator *output/outcome* (Biswan et al., 2018). Program berisi kegiatan-kegiatan sesuai dengan visi dan misi kementerian/lembaga untuk mencapai *outcome* (Prastowo, 2019). Program dijabarkan menjadi kegiatan berupa pengalokasian sumber daya sebagai *input* untuk menghasilkan *output* (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019). Keluaran atau hasil dari suatu kegiatan bersifat spesifik dan terukur serta mendukung dalam rangka pencapaian *outcome* disebut dengan *output* (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019). *Outcome* menunjukkan keadaan atau dampak yang ingin dicapai dan/atau dipertahankan pada penerima manfaat (*stakeholder*) dalam periode waktu tertentu (Biswan et al., 2018). Untuk mengukur tingkat kinerja baik *output* maupun *outcome* digunakan indikator kinerja sebagai instrumen atau alat ukurnya (Kristiyanti, 2012).

Implementasi PBK menghasilkan informasi kinerja yang menunjukkan rencana kinerja suatu organisasi pemerintahan (satuan kerja) dari pencantuman alokasi *input* hingga *outcome* yang diharapkan untuk tercapai berdasarkan fungsi (disusun sesuai

dengan kerangka *logic model*) dan berbasis pada *outcome* (Biswan & Grafitanti, 2021). Terdapat struktur yang bersifat baku (*input-aktivitas-output-outcome*) dalam *logic model* setiap level organisasi sehingga setiap satker wajib menyusun informasi kinerja dan menuangkannya pada dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA dan POK) sebagai dasar kinerja dalam pelaksanaan kegiatan.

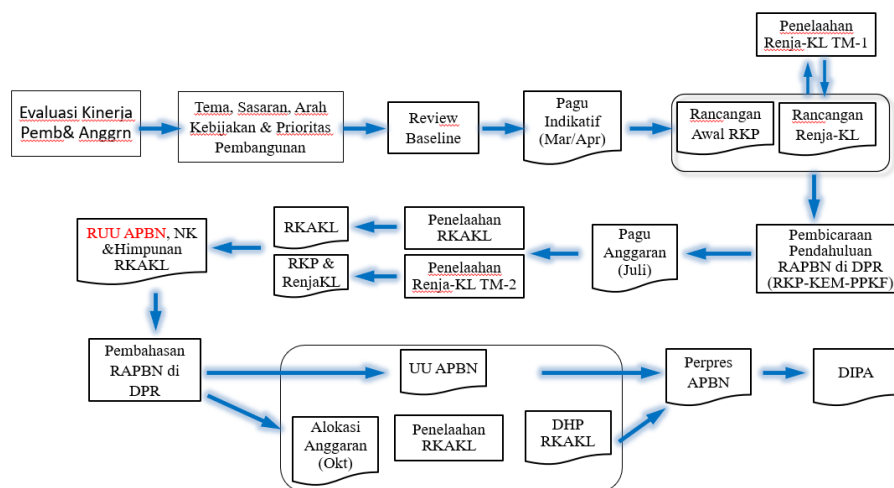
2.2 Dokumen Pelaksanaan Anggaran

Dokumen pelaksanaan anggaran yang akan dianalisis pada KTTA ini adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA adalah dokumen anggaran sebagai dasar Pengguna Anggaran (PA)⁵ untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan APBN (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019). DIPA disusun oleh PA atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)⁶ sebagai pelaksanaan APBN menurut bagian anggaran yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden mengenai rincian APBN (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019). Fungsi DIPA adalah sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah pengesahan dari Menteri Keuangan atau sebagai alat untuk melaksanakan APBN (Direktorat Penyusunan APBN, 2014). Dalam penyusunan DIPA, terdapat alur proses perencanaan dan penganggaran sampai menjadi DIPA (*timeline* penyusunan DIPA). Ringkasan alur perencanaan dan penganggaran DIPA, disajikan pada gambar II.3.

⁵ Pengguna Anggaran (PA) adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga (PMK Nomor 208/PMK.02/2019).

⁶ Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan (PMK 208/PMK.02/2019)

Gambar II.3. Alur Perencanaan dan Penganggaran



Sumber: Diolah oleh dari Direktorat Penyusunan APBN (2014)

Pada penyusunan pagu pada DIPA, terdapat tiga mekanisme yaitu penyusunan pagu indikatif, pagu anggaran KL, dan alokasi anggaran KL. Penyusunan pagu indikatif dilakukan oleh Kementerian Keuangan bersama Kementerian PPN/Bappenas (Suliantoro, 2021). Penyusunan pagu indikatif didahului dengan proses perencanaan, reviu angka dasar (*baseline*), dan pengusulan inisiatif baru (*new initiative*) (Suliantoro, 2017). Penyusunan pagu anggaran dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas bersama DPR (Pemerintahan Republik Indonesia, 2017). Penyusunan pagu anggaran diawali dengan proses penelaahan renja KL atau *Trilateral Meeting* (Zamaro, 2018). Setelah pagu anggaran ditetapkan proses selanjutnya adalah penyusunan Kertas Kerja, RKA Satker, dan RKAKL. Dokumen RKAKL yang telah disusun kemudian diteliti, direviu, dan ditelaah. Setelah itu, ditetapkan RUU APBN dilengkapi dengan nota keuangan dan himpunan RKAKL untuk dilakukan pembahasan RAPBN di DPR. Setelah

dilakukan pembahasan RAPBN di DPR, kemudian ditetapkan alokasi anggaran, penyesuaian RKAKL, penerbitan Perpres APBN, dan pencetakan DIPA.

2.3 Dokumen Pelaporan Kinerja

Dokumen pelaporan kinerja yang akan dianalisis pada KTTA ini adalah Laporan Kinerja (LAKIN). Laporan kinerja merupakan bentuk akuntabilitas dari pelaksanaan tugas dan fungsi (capaian kinerja) setiap instansi pemerintah atas penggunaan APBN/APBD (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, 2014). Laporan kinerja berisi ringkasan *output* dari setiap aktivitas dan hasil yang diinginkan dari program yang telah ditetapkan dalam APBN/APBD (Wahyuni, 2019). Instansi pemerintah wajib melakukan penyusunan laporan kinerja sebagai upaya pertanggungjawaban atas pencapaian tujuan atau sasaran strategis instansi (Pemerintahan Republik Indonesia, 2014). Penyusunan laporan kinerja dilakukan sebagai upaya dalam pengukuran kinerja, evaluasi kinerja, dan penyampaian analisis dari pengukuran kinerja sehingga laporan kinerja menjadi salah satu langkah dalam mengimplementasikan *good governance* (Ulum, 2012).

Laporan kinerja merupakan hasil dari implementasi PBK dalam lingkup nasional (Kementerian/Lembaga) melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP digunakan instansi pemerintah untuk penetapan, pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, dan pelaporan kinerja dalam rangka mempertanggungjawabkan pencapaian kinerja dan kendala dalam pelaksanaan visi dan misi serta peningkatan kinerja instansi pemerintah (Badruzaman, 2012). Laporan kinerja yang dihasilkan oleh SAKIP akan

dikompilasi oleh Kementerian PAN-RB menjadi Laporan Kinerja Pemerintah Pusat yang akan dicantumkan sebagai lampiran pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Laporan Kinerja (LAKIN) pada KPPN Metro disusun berdasarkan surat/nota dinas Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Pada tahun 2018 disusun berdasarkan surat Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor S-177/PB.1/2018. Tahun 2019 disusun berdasarkan nota dinas Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor ND-4049/PB.1/2019. Tahun 2020 disusun berdasarkan nota dinas Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor ND-24/PB.1/2021. Penyusunan laporan kinerja juga mengacu pada data realisasi capaian Indikator Kinerja Utama (IKU) Kemenkeu-*Three* yang tercantum dalam kontrak kinerja tahun anggaran berkenaan antara Kepala KPPN dan Kepala Kanwil DJPb. Format LAKIN pada KPPN Metro terdiri dari empat BAB yang masing-masing BAB memuat beberapa bahasan. BAB I (Pendahuluan) memuat latar belakang, tugas, fungsi dan struktur organisasi, peran strategis dan sistematika laporan. BAB II (Perencanaan Kinerja) memuat visi, misi, tujuan, sasaran, dan penetapan perjanjian kinerja. BAB III (Akuntabilitas Kinerja) memuat capaian kinerja organisasi, realisasi anggaran, kinerja lainnya, inovasi manajemen/pelayanan, penghargaan, dan capaian pelaksanaan program kerja tahun berkenaan. BAB IV (Penutup) memuat ikhtisar dari capaian kinerja KPPN Metro.