

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Penganggaran Berbasis Kinerja**

Pada dasarnya penganggaran berbasis kinerja berorientasi pada korelasi antara keluaran (*Output*) dan masukan (*Input*) (Abdallah & Carolina, 2019). Penganggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* yang berkaitan dengan visi misi serta perencanaan strategis (Bastian, 2006). Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran untuk mengaitkan setiap pendanaan untuk menghasilkan keluaran dengan harapan pencapaian hasil dari keluaran menjadi efisien (Miller, 2018). Penganggaran berbasis kinerja sangat penting karena dapat meningkatkan efektifitas pembangunan dan memperbaiki tata kelola keuangan dengan harapan dapat memperbaiki taraf hidup dan pemerintah yang lebih baik, sehingga penganggaran berbasis kinerja sangat menekankan pada prestasi kerja atau hasil (Nanda & Darwanis, 2016).

Penerapan penganggaran berbasis kinerja setidaknya mengandung 3 (tiga) prinsip. Pertama pada struktur organisasi prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja (*money follow function*). Kedua prinsip alokasi anggaran yang berorientasi pada kinerja (*output and outcome*

*oriented*). Dan yang terakhir prinsip fleksibilitas pengelolaan anggaran yang tidak diluar dari prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*) sesuai dengan PP Nomor 90 Tahun 2010.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan pengganti sistem penganggaran lama yang masih bersifat inkrementalisme dan struktur anggarannya bersifat *line item* (Kurrohman, 2013). Penganggaran berbasis kinerja diciptakan untuk menghubungkan antara anggaran negara dengan hasil yang diharapkan, sehingga pemanfaatan anggaran menjadi efisien, efektif, akuntabilitas, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas secara transparan.

## **2.2 Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga**

Berdasarkan PP Nomor 90 Tahun 2010, RKA-K/L merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran tahunan yang berisikan program dan kegiatan Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang menjadi Rencana Kerja K/L tersebut. RKA berpengaruh terhadap efektifitas dan efisiensi anggaran secara keseluruhan (Handayati et al., 2015).

Dalam proses penyusunan RKA-K/L berdasarkan dengan hasil kesepakatan Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui Pembicaraan Pendahuluan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) (Muchtar et al., 2012). Selanjutnya, penyusunan RKA-K/L juga menggunakan 3 (tiga) instrumen yang terdiri dari indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja (Armala, 2020; Mahfudin, 2021). Selain itu penyusunan RKA-K/L berdasarkan pendekatan sistem penganggaran yang meliputi penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah

(Swandana, 2017) dan klasifikasi anggaran yang meliputi klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi, dan klasifikasi jenis belanja (Yulianto et al., 2020).

Menteri Keuangan menyusun RKA-K/L berdasarkan Pagu Anggaran, Renja-K/L, RKP hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR dalam pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN, dan standar biaya serta berisikan usulan Inisiatif Baru (Ramli & Ambardi, 2016). Kementerian Keuangan menghimpun RKA-K/L untuk digunakan sebagai bahan penyusunan Nota Keuangan, Rancangan APBN, dan Rancangan Undang-Undang tentang APBN serta dokumen pendukung pembahasan Rancangan APBN (Arliman, 2020; Hesrini, 2015).

### **2.3 Kertas Kerja**

Kertas Kerja adalah suatu daftar lampiran yang dibuat untuk menyajikan semua data akuntansi yang diperlukan pada akhir periode (Fransisko, n.d.). Rincian Kertas Kerja (RKK) pada RKA-K/L terdapat informasi mendetail dari satuan kerja, program, kegiatan, keluaran (*output*), sub *output*, komponen, sub komponen, akun dan detail item (Wibawa & Wibowo, 2021). Kertas Kerja merupakan lampiran dari RKA-K/L yang berisikan rincian belanja satker yang menjelaskan RAB dari level *output* hingga level detil biaya.

Kertas Kerja juga berfungsi sebagai alat pembantu untuk mempermudah penyusunan laporan keuangan, dengan adanya kertas akan menghasilkan laporan keuangan yang rapi dan baik (Akhmad et al., 2017). Maka, bentuk dari Kertas Kerja adalah kolom-kolom atau lajur-lajur yang dirancang dan direncanakan secara khusus untuk menghimpun seluruh data-data dari rincian kerja satker pada tahun

tertentu yang dibutuhkan dan digunakan untuk menyusun laporan keuangan secara sistematis.

#### **2.4 Standar Biaya Keluaran**

Biaya adalah seluruh pengeluaran dapat berupa uang maupun bukan uang, sebagai rasa tanggungjawab terhadap upaya pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (Atmaja et al., 2016). Standar adalah ukuran atau tingkat tertentu yang menjadi patokan (Keuangan, 2007). Secara singkat Standar Biaya merupakan ukuran tertentu yang menjadi patokan seluruh pengeluaran dapat berupa uang maupun bukan uang. Maka Standar Biaya adalah satuan biaya yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal (*Chief Financial Officer/CFO*) baik berupa standar biaya masukan maupun standar biaya keluaran, yang menjadi acuan perhitungan kebutuhan anggaran dalam penyusunan RKA-KL (Muliawan, 2017).

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 232 Tahun 2020, Standar Biaya Keluaran (SBK) berlaku untuk beberapa/seluruh K/L yang penetapannya oleh Menteri Keuangan dengan terlebih dahulu berkoordinasi dengan K/L, atau juga berlaku untuk satu K/L tertentu yang penetapannya oleh Menteri Keuangan berdasarkan usulan dari pimpinan K/L atau pejabat yang berwenang dengan mengatasnamakan pimpinan K/L. SBK merupakan instrumen dalam penyusunan RKA-KL Berbasis Kinerja yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas dengan menekankan setiap penggunaan uang negara dan harus memiliki nilai manfaat yang terukur (Soderi, 2017).

SBK terbagi menjadi dua jenis, yaitu Indeks Biaya Keluaran (IBK) untuk menghasilkan satu volume keluaran dan Total Biaya Keluaran (TBK) untuk

menghasilkan total volume keluaran (Lestari, 2017). Terdapat kriteria untuk keluaran atau sub keluaran agar dapat dijadikan usulan standar biaya keluaran, yaitu bersifat berulang, mempunyai jenis dan satuan yang jelas dan terukur, serta mempunyai komponen/tahapan yang jelas (Kusuma et al., 2019). Keluaran bersifat berulang adalah keluaran yang dilakukan secara rutin tiap tahunnya. Hal ini juga mempermudah dalam menyusun perencanaan dan penganggaran sekaligus menghemat waktu agar lebih efisien. Selain itu keluaran memiliki jenis dan satuan yang jelas dan terukur.

Berdasarkan PMK Nomor 232 Tahun 2020, jenis dan satuan yang jelas serta terukur yaitu keluaran yang diusulkan harus berupa barang/jasa yang dapat diukur secara kuantitas, artinya setiap barang/jasa memiliki harga atau biaya yang terinci dalam proses pencapaian keluaran. Hal tersebut mempermudah dalam penyusunan Rincian Anggaran Biaya (RAB) yang berkaitan dengan standar biaya keluaran tersebut.

Barang/jasa yang dijadikan keluaran memiliki satuan ukur yang jelas sehingga dapat terdefinisi dengan baik, karena akan dijadikan standar keberhasilan dalam pencapaian keluaran yang telah direncanakan. Keluaran dengan jenis dan satuan yang jelas serta terukur bertujuan untuk menghindari adanya duplikasi anggaran dan jenis keluaran yang diusulkan sehingga akan lebih efisien dan efektif.

Dalam penyusunan SBK juga diperlukan adanya komponen/tahapan yang jelas dengan tujuan untuk mengetahui proses pencapaian keluaran/sub keluaran yang akan dihasilkan. Relevansi terhadap pencapaian keluaran/sub keluaran, baik terhadap volume maupun kualitasnya. Keterkaitan dan kesesuaian antar tahapan

dalam mendukung pencapaian keluaran/sub keluaran. Secara umum, komponen/tahapan dalam pencapaian suatu keluaran/sub keluaran menggambarkan pelaksanaan fungsi manajemen yang terdiri atas Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pelaksanaan (*actuating*), dan Pengendalian (*controlling*).

SBK juga berfungsi sebagai batas tertinggi yang besarnya tidak dapat dilampaui, referensi penyusunan prakiraan maju, bahan penghitungan pagu indikatif K/L, dan/atau referensi penyusunan SBK untuk keluaran (*output*) sejenis pada K/L yang berbeda (Lestari, 2018). Pada pelaksanaannya, SBK berfungsi sebagai estimasi besaran biaya yang tidak dapat dilampaui, walaupun adanya perubahan komponen/tahapan dan/atau penggunaan standar biaya yang dipengaruhi harga pasar.

Penerapan biaya keluaran dapat dilakukan dengan pendekatan standar biaya masukan, karena setiap *output* merupakan kumpulan dari beberapa *input*. Keluaran yang muncul pada tahun anggaran sebelumnya dapat dijadikan patokan dalam penyusunan *unit cost*, tahapan/komponen, dan alokasi anggaran untuk keluaran tahun anggaran berikutnya. SBK juga bermanfaat untuk memperbaiki kualitas perencanaan, mempercepat penyusunan dan penelaahan RKA-KL, dan memudahkan pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi dalam pencapaian keluaran (*output*).