

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Dasar Penganggaran Berbasis Kinerja

Reformasi di bidang keuangan di Indonesia dimulai di tahun 2003. Reformasi tersebut ditandai dengan terbitnya tiga paket undang-undang yaitu meliputi UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam perencanaan dan penganggaran dilakukan dengan suatu pendekatan yaitu dengan *performance based budgeting* atau yang biasa disebut dengan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK). Menurut UU No 17 Tahun 2003, PBK merupakan pendekatan sistem penyusunan anggaran yang berorientasi pada prestasi atau kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut merupakan prestasi kerja dalam bentuk *output*/produk akhir dan/atau *outcome*/kondisi yang diharapkan dari suatu instansi pemerintahan dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Pendekatan PBK yang memiliki orientasi pada kinerja yang akan dicapai bertujuan agar dapat menghasilkan perencanaan anggaran yang efektif, efisien, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas suatu anggaran.

Menurut PP No. 90 Tahun 2010, PBK memiliki 3 (tiga) prinsip yaitu:

- a. prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada stuktur organisasi (*money follow function, function followed by structures*);
- b. prinsip alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*); dan
- c. prinsip fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Menurut ketiga prinsip tersebut, dengan menggunakan pendekatan PBK pengalokasian anggaran disusun sesuai dengan program/kegiatan yang sesuai dengan tugas dan fungsi unit kerja. Program adalah penjelasan dari kebijakan yang telah disinkronisasikan dengan visi dan misi Kementerian/Lembaga. Rumusan program menggambarkan tugas dan fungsi unit eselon I atau unit Kementerian/Lembaga untuk mencapai hasil dengan kegiatan yang telah ditentukan serta indikator kinerja yang terukur. Sedangkan rumusan kegiatan merupakan penjelasan dari program yang menggambarkan tugas dan fungsi unit eselon II/satuan kerja atau penugasan tertentu Kementerian/Lembaga. Dalam rumusan kegiatan terdapat komponen kegiatan untuk mencapai *output* dengan indikator kinerja yang terukur. Penyusunan alokasi anggaran juga ditujukan untuk memperoleh sumber daya sebesar-besarnya dengan menggunakan alokasi sumber daya yang ada. Pada prinsip yang ketiga, dengan adanya fleksibilitas suatu unit kerja diberi keleluasaan untuk menentukan langkah atau tahapan untuk mencapai

suatu keluaran/*ouput* yang telah ditentukan. Dalam pelaksanaannya, PBK memiliki tiga komponen yaitu:

1. Indikator Kinerja, yaitu instrumen yang digunakan untuk mengukur kinerja;
2. Standar Biaya, yaitu satuan biaya yang ditetapkan baik berupa standar biaya masukan (SBM) maupun standar biaya keluaran (SBK) sebagai rujukan perhitungan kebutuhan dalam penyusunan anggaran. Standar biaya merupakan kebutuhan anggaran paling efisien untuk dapat menghasilkan keluaran/*ouput*.
3. Evaluasi Kinerja, yaitu proses penilaian terhadap capaian sasaran kinerja, tingkat efisiensi, konsistensi perencanaan dan implementasi, serta realisasi penyerapan anggaran. Evaluasi dapat dilakukan dengan melaksanakan dua acara, yaitu dengan membandingkan antara hasil terhadap target untuk melihat efektivitas serta realisasi terhadap pemanfaatan sumber daya untuk melihat sisi efisiensi. Evaluasi kinerja dapat menjadi *feedback* bagi unit-unit kerja untuk memperbaiki kinerjanya masing-masing.

PBK diharapkan dapat menjadi solusi dari permasalahan sistem penganggaran tradisional yaitu sering terjadinya duplikasi serta tumpang tindih tugas, fungsi, dan kegiatan unit-unit kerja. Pencapaian target kinerja diharapkan juga dapat dilaksanakan dengan optimal karena program/kegiatan yang diusulkan unit-unit kerja telah sesuai dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya masing-masing.

2.2 Konsep *Logic Model* dalam Penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja

Sesuai dengan tujuan dari PBK yang tercantum dalam PP No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, pendekatan PBK digunakan untuk menunjukkan kejelasan hubungan antara alokasi

anggaran dengan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program dan kejelasan penanggungjawab pencapaian kinerja sesuai dengan struktur organisasi dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efektifitas penggunaan anggaran secara terukur, maka diperlukan metode atau kerangka berpikir yang tepat agar perencanaan dan penganggaran dapat dilakukan dengan baik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Metode atau kerangka berpikir yang diterapkan dalam pendekatan PBK adalah *logic model* atau kerangka berpikir logis. *Logic model* merupakan gambaran logis suatu program/kegiatan yang menjadi satu rangkaian hubungan sebab-akibat antara *input*, aktivitas, *output*, dan *outcome* yang ingin dicapai sesuai dengan indikator dan target kinerja yang telah ditentukan suatu organisasi (Fitrianty & Biswan, 2018). Konsep *logic model* harus menggunakan prinsip-prinsip penalaran yang logis serta memperhatikan keterkaitan antara satu elemen dengan lainnya maupun antar keseluruhan elemen. Dalam struktur *logic model* yang sederhana setidaknya mencakup empat (4) elemen yaitu:

- a. Masukan/*input*, merupakan sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan keluaran/*output*. *Input* dapat terbagi menjadi dua yaitu *input* material dan *input* nonmaterial.
- b. Proses/aktivitas, merupakan suatu tindakan yang menggunakan *input* untuk menghasilkan keluaran/*ouput*;
- c. Keluaran/*output*, merupakan barang/jasa yang dihasilkan dari proses/aktivitas yang telah dilaksanakan; dan
- d. *Outcome*, merupakan tujuan yang ingin dicapai dalam periode waktu tertentu.

Dalam penyusunan informasi kinerja, penerapan *logic model* dapat dimulai dari menetapkan *outcome* yang ingin dicapai serta menentukan *output* yang harus dihasilkan untuk mendukung tercapainya *outcome*. Lalu, dilanjutkan dengan menentukan aktivitas yang harus dilakukan serta *input* atau sumber daya yang diperlukan untuk menghasilkan keluaran/*output*. Penentuan *output* dan *outcome* memerlukan adanya asumsi yaitu anggapan dasar terkait dengan program dan pihak yang terlibat di dalamnya. Diperlukan asumsi yang masuk akal dan akurat dalam penentuan *output* dan *outcome* yang ingin dicapai.

Agar penerapan *logic model* dapat terlaksana dengan jelas dan terukur maka diperlukan indikator dan target kinerja. Setiap *outcome* dan *output* memiliki indikator dan target kinerja masing-masing. Indikator kinerja merupakan tanda yang berfungsi sebagai alat ukur pencapaian kinerja, baik *outcome* maupun *output*.

Informasi kinerja yang disusun dengan menggunakan *logic model* tercantum di dalam dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran. Rencana strategis (Renstra) merupakan dokumen perencanaan yang disusun lima tahunan dengan sebagai salah satu bentuk dari konsistensi penerepan PBK. Renstra memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, serta program dan kegiatan Kementerian/Lembaga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya yang berpedoman pada RPJM Nasional. Selanjutnya, Renstra akan dijabarkan menjadi Rencana Kerja (Renja) yang akan menjadi pedoman dari Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta penyusunan LAKIN (Laporan Kinerja).

Selanjutnya, dokumen penganggaran terdiri atas Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan Renja, pagu anggaran dan alokasi anggaran, RKP

hasil kesepakatan pemerintah dan DPR, serta standar biaya. Proses penyusunan RKA K/L berdasarkan ADIK telah dimulai sejak tahun 2005. Dalam RKA K/L terdapat informasi kinerja yang terdiri atas program, kegiatan, sasaran strategis, sasaran program, sasaran kegiatan, serta keluaran/*output*. Dokumen penganggaran selanjutnya adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang berpedoman pada RKA K/L. DIPA berisikan uraian fungsi/subfungsi, program, sasaran program, rincian kegiatan/sub kegiatan, jenis belanja, perkiraan penerimaan K/L, dsb.

2.3 Pedoman Penyusunan Informasi Kinerja

Informasi Kinerja yang tercantum di dalam dokumen perencanaan dan penganggaran setidaknya telah memuat komponen *input*, aktivitas, *output*, *outcome*, serta indikator dan target kinerja. Berikut adalah penjelasan dari kriteria serta tahapan dalam melakukan perumusan *input*, aktivitas, *output*, *outcome*, serta indikator dan target kinerja.

1. Perumusan *Outcome*

Saat melakukan perumusan komponen *outcome* terdapat beberapa kriteria yang harus diperhatikan yaitu rumusan *outcome* harus dalam perspektif eksternal/customer, spesifik dan tidak terlalu luas/umum, terukur dan dapat ditunjukkan indikatornya, serta dibuat dalam kalimat positif dengan tetap mempertahankan substansinya. Tahapan dalam perumusan *outcome* adalah sebagai berikut:

- a. memahami fungsi/sub fungsi yang merupakan urusan organisasi berkenaan;
- b. menentukan seberapa besar skala/segmentasi urusan tersebut;

- c. mengidentifikasi apakah urusan tersebut sepenuhnya menjadi tanggungjawab organisasi terkait;
- d. menganalisis masalah/kebutuhan;
- e. mengidentifikasi perubahan kondisi yang harus terwujud; dan
- f. menyusun indikator *outcome*.

2. Perumusan *Output*

Kriteria yang harus diperhatikan dalam perumusan *output* sama seperti kriteria dalam perumusan *outcome*. *Output* dapat diklasifikasikan menjadi beberapa jenis yaitu:

- a. *Output* Teknis, yaitu *output* spesifik yang dihasilkan suatu K/L dalam mencapai target kinerjanya;
- b. *Output* Generik, yaitu *output* yang pada umumnya dihasilkan oleh setiap K/L dan bersifat seragam;
- c. *Output* Internal, yaitu *output* yang dihasilkan oleh unit-unit pendukung untuk keperluan internal organisasi.
- d. *Output* Eksternal, yaitu *output* yang dihasilkan oleh unit-unit teknis yang ditujukan untuk penerima manfaat di luar unit-unit kerja yang bersangkutan.

Berikut adalah tahapan dalam perumusan *output*:

- a. memperhatikan kembali rumusan *outcome* yang telah dihasilkan;
- b. menentukan produk akhir yang diperlukan oleh pihak eksternal dan secara langsung dapat mempengaruhi *outcome*;
- c. memperhatikan kembali *output* yang telah disusun dan kesesuaiannya dengan kriteria yang telah disebutkan; dan

d. menyusun indikator *output*.

3. Perumusan Indikator Kinerja

Penentuan indikator kinerja harus sesuai dengan kriteria antara lain *relevant*, akurat, dapat diukur dengan skala penilaian, mudah dimengerti dan tidak bermakna ganda, serta pemilihan indikator yang sesuai. Tahapan atau mekanisme dalam perumusan indikator kinerja adalah sebagai berikut:

- a. merumuskan/menyusun ukuran kinerja di setiap tingkatan (program/kegiatan);
- b. mengidentifikasi metode perbandingannya (antar periode waktu/tahun/grup tertentu);
- c. merumuskan proses pengumpulan data sebagai alat bukti utama yang dapat menunjukkan *progress* dari suatu capaian kinerja;
- d. melakukan uji coba pengumpulan data;
- e. melakukan penyempurnaan terhadap ukuran kinerja serta framework program dan kegiatan apabila diperlukan;

4. Perumusan Target Kinerja

Target kinerja merupakan sasaran kinerja spesifik yang akan dicapai dalam periode waktu yang telah ditentukan. Target kinerja yang ditentukan harus sesuai dengan kriteria yaitu realistis, tidak berdasarkan data series/informasi, serta lebih disesuaikan untuk kepentingan eksternal/*customer* dibandingkan kemudahan dalam pengukurannya.