

BAB II

PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA

II.1. Anggaran

Telah banyak para ahli yang memberikan pengertian tentang anggaran. Menurut Munandar (2000) anggaran ialah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu tertentu. Christina, dkk. (2001) menyatakan bahwa anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu tertentu di masa yang akan datang. Asri dan Adisaputro (1996) memberikan pendapat yang sedikit berbeda, anggaran adalah suatu pendekatan yang formal dan sistematis dan pelaksanaan tanggung jawab manajemen di dalam perencanaan, koordinasi dan pengawasan.

Anggaran ialah suatu rencana, uraian tentang kegiatan yang akan dilaksanakan dan dinyatakan dalam bentuk uang (Azwar, 1996). Menurut Munandar (2000) anggaran mempunyai 3 kegunaan pokok, yaitu :

1. Sebagai pedoman kerja dan memberikan arah serta sekaligus memberikan target yang harus dicapai oleh kegiatan-kegiatan perusahaan di waktu yang akan datang.

2. Sebagai alat pengkoordinasian kerja agar semua bagian yang terdapat di dalam perusahaan dapat saling menunjang, saling bekerja sama dengan baik, untuk menuju sasaran yang telah ditetapkan.
3. Sebagai alat pengawasan kerja yaitu sebagai alat pembanding untuk menilai realisasi kegiatan perusahaan.

Sementara itu menurut purwanto (2005) anggaran mempunyai fungsi yaitu :

1. Alat perencanaan (*planning tool*), merencanakan tindakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.
2. Alat pengendalian (*control tool*), memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
3. Alat kebijakan fiskal (*fiskal tool*), mendorong dan memfasilitasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.
4. Alat politik (*political tool*), bentk komitmen eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.
5. Alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*), mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dan alat komunikasi dalam lingkungan eksekutif.
6. Alat penilaian kerja (*performance tool*), pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

7. Alat motivasi (*motivation tool*), memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi.

Langkah-langkah yang harus diikuti dalam penganggaran adalah ; (1) penetapan tujuan, (2) pengevaluasian sumber-sumber daya yang tersedia, (3) negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat mengenai angka anggaran, (4) persetujuan akhir, (5) pendistribusian anggaran yang disetujui (Shim dan Siegel, 2000).

Menurut Salomo (2005) terdapat tiga jenis anggaran yaitu :

1. *Line item budgeting/traditional budgeting* yaitu sistem penganggaran yang disusun berdasarkan fungsi suatu organisasi. Bertujuan untuk melakukan kontrol keuangan dan berorientasi pada input organisasi serta pendekatannya melalui kenaikan bertahap, dalam prakteknya indikator keberhasilannya adalah kemampuan menyerap anggaran. Kelemahannya adalah kontrol uang sebatas administrasinya, tidak menggambarkan kinerja karena berorientasi pada input, hanya menetapkan rencana anggaran berdasarkan kenaikan secara bertahap yang berakibat tidak tersedianya informasi yang logis dan rasional tentang anggaran tahun yang akan datang. Indikator keberhasilannya adalah kemampuan menghabiskan anggaran. Kelemahan ini mengakibatkan inefisiensi, inefektivitas dan rendahnya akuntabilitas publik.

2. *Planning programming budgeting system* dan *zero based budgeting* yaitu penyusunan anggaran yang berorientasikan pada rasionalitas dengan menjabarkan anggaran dalam program-program, sub-program dan proyek, dalam hal ini yang diukur adalah biaya dan manfaatnya. Kelemahan sistem ini adalah memerlukan banyak kertas kerja, data dan sistem manajemen informasi canggih sehingga sulit karena keterbatasan sumber daya manusia, menghasilkan keputusan unit yang menghasilkan paket alternatif anggaran dengan tujuan agar responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. *Performance budgeting*, anggaran yang berorientasi pada kinerja yaitu sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi.

II.2. KONSEP PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA

2.2.1 Arsitektur Organisasi, Program Kinerja dan Alokasi Pagu

Kerangka logis menggambarkan keterkaitan antara kinerja pada berbagai tingkatan yang dihubungkan dengan alokasi/pagu anggaran, serta dilaksanakan oleh unit kerja pemerintahan. Struktur organisasi, kebijakan perencanaan, akuntabilitas kinerja dan alokasi dana jika disandingkan dalam satu diagram, maka menghasilkan suatu gambaran susunan atau arsitektur yang memiliki keterkaitan. Keterkaitan tersebut dapat dilihat pada gambar 2.1.

Gambar 2.1 Arsitektur Organisasi, Program, Kinerja, dan Alokasi Pagu



Sumber : Buku 2 Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), 2009, Departemen keuangan & Bappenas

Gambar 2.1 menggambarkan hubungan dan keterkaitan masing-masing tingkatan yang dapat dicermati secara bersamaan dari atas ke bawah dan dari kiri ke kanan sebagai berikut (Anonim, 2009):

1. Tingkatan I (paling atas)
 - a. Presiden dalam menjalankan fungsi pemerintahan diwarnai dengan visi-misinya yang sesuai dengan *platform* yang ditetapkan.
 - b. Visi-misi Presiden diterjemahkan dan dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

(RPJMN) dan secara Tahunan berupa Rencana Kerja Pemerintah (RKP), termasuk prioritas pembangunan nasional.

- c. Tujuan RKP yang ingin dicapai adalah sasaran nasional, seperti berkurangnya kemiskinan atau peningkatan akses pendidikan pada tingkat dasar. Hal ini tercapai apabila didukung dengan dana yang memadai melalui pagu belanja.

2. Tingkatan II

- a. Menteri /pimpinan Kementerian Negara/Lembaga (K/L) menerjemahkan visi-misi Presiden ke dalam visi-misi K/L yang dipimpinnya.
- b. Visi-misi K/L dituangkan ke dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) K/L dan secara tahunan dalam Rencana Kerja K/L yang berisikan dukungan terhadap pencapaian prioritas dan fokus terhadap pencapaian pembangunan nasional.
- c. Sasaran Renstra merupakan sasaran yang ingin diwujudkan untuk masa 5 (lima) tahun yang akan datang. Dan hal ini tercapai apabila didukung dengan dana yang memadai melalui pagu belanja K/L

3. Tingkatan III

- a. Unit Organisasi Eselon 1 menerjemahkan visi-misi K/L sesuai tugas dan fungsi (Tupoksi) dalam program.
- b. Pencapaian keberhasilan suatu progra dapat diukur dengan adanya penetapan indikator kinerja utama program. Suatu

program dirinci lebih lanjut dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh Unit Eselon 1. Pencapaian kinerja kegiatan dapat diukur melalui penetapan indikator kinerja kegiatan.

4. Tingkatan IV

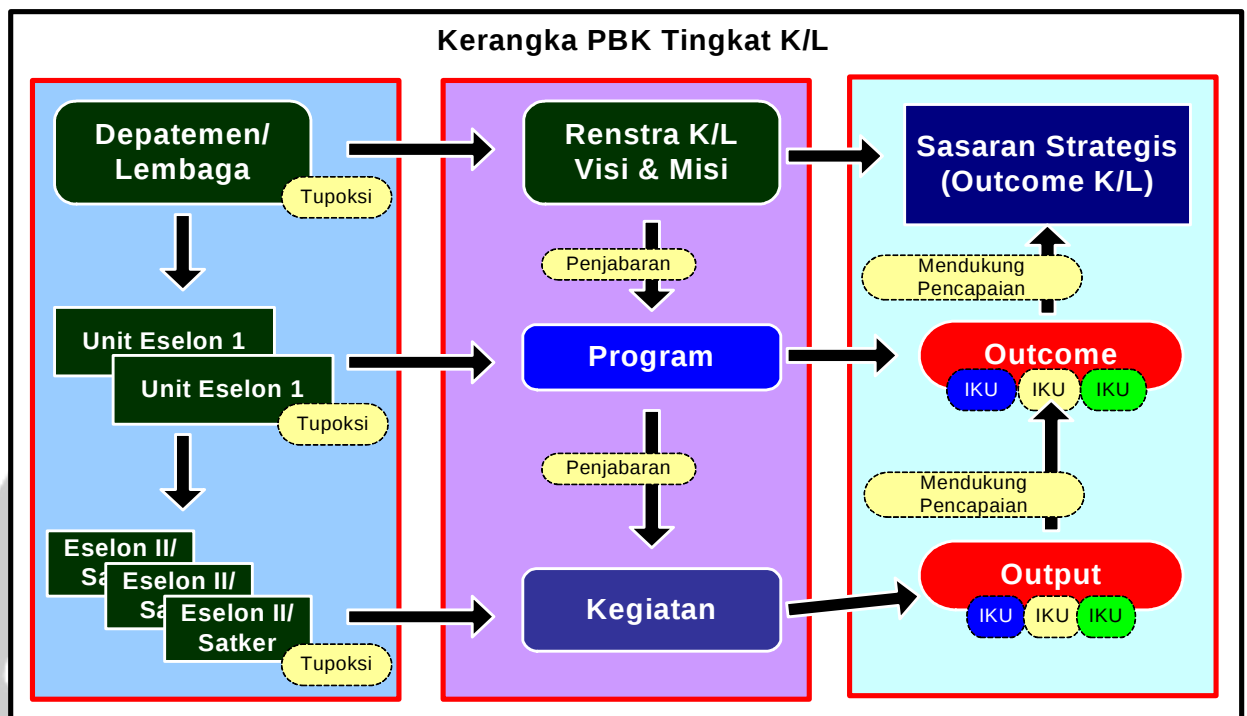
- a. Satuan kerja menerjemahkan kegiatan yang dilaksanakan Unit Eselon II melalui kegiatan teknis operasional
- b. Pencapaian keberhasilan suatu kegiatan dapat diukur dengan penetapan indikator keluaran
- c. Capaian kinerja keguatan teknis operasional dapat diwujudkan apabila didukung dengan dana yang memadai dalam Dokumen Pelaksanaan Isian Anggaran (DIPA).

2.2.2 Kerangka PBK Tingkat K/L

Kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja pada tingkat K/L dan keterkaitan antara tingkatan kinerja secara rinci dalam rangka pencapaian *outcome* K/L dapat dilihat pada gambar 2.2.

Kementerian/Lembaga melaksanakan rencana strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) dan menghasilkan *outcome* K/L beserta indikator kinerja utama. Renstra dijabarkan dalam program yang menjadi tanggung jawab Unit Eselon I K/L dan menghasilkan *outcome* program. Selanjutnya program dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan yang menjadi tanggung jawab Unit Eselon II-nya dan menghasilkan *output* kegiatan beserta indikator kinerja.

Gambar 2.2 Kerangka PBK Tingkat Kementerian/Lembaga



Sumber : Buku 2 Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), 2009, Departemen Keuangan & Bappenas

2.2.3 Prinsip dan Tujuan Penganggaran Berbasis Kinerja

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi (Anonim, 2009) :

1. Alokasi Anggaran Berorientasi pada Kinerja (*output and outcome oriented*)

Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini, program/kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana.

2. Fleksibilitas

Pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*) Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan manager unit kerja dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manager unit kerja bertanggung jawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).

3. *Money Follow Function, Function Followed by Structure*

Money follow function merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku).

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas maka tujuan penerapan PBK diharapkan (Anonim, 2009):

1. Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*);
2. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*);
3. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

2.2.4 Komponen Penganggaran Berbasis Kinerja

Penyusunan anggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan sebagaimana uraian Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga berupa:

1. Indikator Kinerja

Indikator Kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Indikator Kinerja yang digunakan terdiri dari *Key Performance Indicator* (KPI) diterjemahkan sebagai Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan)

untuk menilai kinerja kegiatan, dan Indikator Keluaran untuk menilai kinerja sub kegiatan (tingkatan di bawah kegiatan).

2. Standar Biaya

Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK digunakan oleh Kementerian Negara/Lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu.

Dalam konteks penerapan PBK di Indonesia, standar biaya mempunyai peran unik. Standar biaya tidak dikenal oleh negara-negara yang telah terlebih dahulu menerapkan PBK. PBK menggunakan standar biaya sebagai alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi dari sistem penganggaran yang bercorak “*input base*” ke penganggaran yang bercorak “*output base*”.

K/L diharuskan untuk merumuskan keluaran kegiatan beserta alokasi anggarannya. Alokasi anggaran tersebut dalam proses penyusunan anggaran berdasarkan pada prakiraan cara pelaksanaannya (asumsi). Pada saat pelaksanaan kegiatan, cara pelaksanaannya dapat saja berbeda sesuai dengan kondisi yang ada, sepanjang keluaran kegiatan tetap dapat dicapai. Sudut pandang

pemikiran tersebut sejalan dengan prinsip “*let the manager manage*”.

3. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/kegiatan. Cara pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektivitas) dan realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya (dilihat dari sisi efisiensi). Hasil evaluasi kinerja merupakan umpan balik (*feed back*) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya.

II.3. TATA CARA PENERAPAN PBK

2.3.1 Siklus PBK

Penganggaran berbasis kinerja akan memberikan informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program/kegiatan pada suatu K/L serta dampak/hasilnya bagi masyarakat luas. Informasi kinerja yang dicantumkan tidak hanya keluaran dan hasil pada tingkatan program/kegiatan tetapi juga menjelaskan hubungan erat antar tingkatan tersebut (Anonim, 2009). Keterkaitan tersebut terlihat sejak dari perumusan Visi dan Misi K/L yang selanjutnya diterjemahkan dalam program beserta alokasi anggarannya. Tingkatan di bawah program merupakan penjelasan lebih rinci dari program yang memuat

antara lain: nama kegiatan, bagian atau tahapan kegiatan yang dilaksanakan, alokasi anggaran untuk masing-masing tahapan, bahkan rincian item biayanya.

Dalam rangka penerapan PBK yang lebih menekankan pada informasi kinerja sebagaimana gambaran di atas maka, siklus yang harus dijalani terdiri dari 8 (delapan) tahapan (Anonim, 2009):

1. penetapan sasaran strategis K/L;
2. penetapan *outcome*, program, *output*, dan kegiatan;
3. penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan;
4. penetapan standar biaya;
5. penghitungan kebutuhan anggaran;
6. pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan;
7. pertanggungjawaban;
8. dan pengukuran dan evaluasi kinerja.

Yang perlu dicermati dari kedelapan langkah tersebut adalah tahapan terakhir (pengukuran dan evaluasi kinerja). Pengukuran dan evaluasi merupakan sesuatu yang sudah dinyatakan dalam sistem penganggaran, tetapi penerapannya belum maksimal. Secara rinci tahapan siklus ke satu sampai dengan tahapan ketiga telah/sedang dilaksanakan melalui langkah sebagaimana tabel berikut :

Tabel 2.1 Kegiatan dalam Penerapan PBK

No	Uraian Kegiatan	Dokumen Sumber
1	Penetapan Visi dan Misi K/L	Renstra K/L dan Tupoksi K/L
2	Perumusan Sasaran Strategis K/L (outcomes K/L)	Renstra K/L
3	Restrukturisasi Program	Tupoksi Eselon I
4	Perumusan Outcome Program	Visi & Misi Eselon I
5	Penetapan Indikator Kinerja Utama (IKU) Program	IKU Kegiatan unggulan atau pendekatan lain
6	Perumusan Kegiatan per Eselon II/Satker	Tupoksi Eselon II/Satker
7	Penetapan Output Kegiatan	Output utama sesuai <i>core bussines</i> unit
8	Penetapan Indikator Kinerja Kegiatan	Pendekatan kuantitas, kualitas dan harga ; Indikator Keluaran, Suboutput

Sumber : Buku 2 Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), 2009, Departemen Keuangan & Bappenas

2.3.2 Persiapan

Langkah persiapan merupakan tahapan terpenting dalam penerapan anggaran berbasis kinerja yang meliputi (Anonim, 2009):

1. Pemahaman Tujuan Penganggaran Berbasis Kinerja

Perencana memahami tujuan Penganggaran Berbasis Kinerja secara benar. Dengan pemahaman tersebut, perencana mampu merumuskan kinerja yang akan dicapai melalui perumusan *output* (pada tingkat kegiatan) dan cara menghubungkan dengan tujuan Penganggaran Berbasis Kinerja.

2. Pemahaman Kerangka Logis

Hal ini harus dipahami terlebih dahulu sehingga ada keajegan berpikir dalam rangka pencapaian tujuan Penganggaran Berbasis Kinerja melalui kerangka logis kinerja yang akan dibangun.

3. Penyediaan Dokumen Sebagai Dokumen Sumber

Yang dimaksud dengan dokumen tersebut antara lain: dokumen perencanaan (Rencana Strategis K/L, Rencana Strategis Unit Eselon I, Rencana Kerja K/L, dan Rencana Kinerja Tahunan), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tahun sebelumnya; dan Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga mengenai tugas-fungsi unit kerja.

Pemahaman mengenai tujuan dan kerangka logis Penganggaran Berbasis Kinerja merupakan pemahaman konseptual berkenaan dengan Penganggaran Berbasis Kinerja. Kedua pemahaman tersebut merupakan hal mendasar sebelum perencana menyusun anggaran yang berbasis kinerja. Dengan adanya pemahaman ini, perencana dapat menjelaskan arah tujuan yang akan dicapai dan bagaimana pelaksanaannya, katakanlah kinerja unit Eselon I dapat dicapai (diharapkan tercapai) melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang direncanakan (Anonim, 2009).

Sedangkan penyediaan dokumen sumber merupakan langkah yang diperlukan dalam penyusunan informasi kinerja beserta rincian alokasi anggaran kegiatan yang mengarah pada pencapaian kinerja yang diharapkan. Salah satu contoh informasi tersebut adalah indikator kinerja kegiatan. Adanya indikator kinerja kegiatan akan membantu perencana dalam mempertimbangkan cara/tahapan kegiatan yang terbaik: efektif mencapai sasaran dan efisiensi biayanya.

Rincian dokumen sumber tersebut meliputi (Anonim, 2009):

1. Dokumen perencanaan sebagai acuan pengalokasian anggaran pada tingkatan program/kegiatan/subkegiatan;
2. Dokumen LAKIP yang berisikan capaian kinerja kegiatan/subkegiatan tahun sebelumnya sebagai pertimbangan dalam merencanakan kegiatan/subkegiatan: apakah kegiatan/subkegiatan tersebut telah selesai atau akan dilanjutkan pada tahun yang direncanakan, dan berapa jumlah biaya yang diserap oleh kegiatan/subkegiatan;
3. Dokumen Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga mengenai tugas-fungsi unit kerja sebagai acuan: apakah kegiatan/subkegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan tugas-fungsi masing-masing unit kerja.

2.3.3 Peluang dan Tantangan

Penerapan PBK di Indonesia mempunyai tantangan yang tidak ringan karena berubahnya sistem penganggaran. Tantangan yang lebih berat adalah mengubah *mind set* tidak hanya pada lingkungan pemerintah (eksekutif) tetapi juga pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. *Mind set* DPR dalam rangka pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diharapkan juga berubah menjadi *output base*, tidak lagi *input base*. Beberapa butir-butir pemikiran berkenaan dengan hubungan antara eksekutif dengan legislatif dalam rangka pembahasan

dan penetapan APBN dapat dikemukakan sebagai berikut (Anonim, 2009) :

1. Di level nasional, pengalokasian anggaran di dasarkan pada target kinerja sesuai prioritas dan fokus prioritas pembangunan serta pemenuhan kewajiban sesuai dengan amanat konsitusi.
2. Target kinerja sesuai dengan prioritas dan fokus prioritas selanjutnya dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan prioritas.
3. Di level K/L pengalokasian anggaran mengacu pada program dan kegiatan masing-masing unit sesuai dengan tugas dan fungsinya termasuk kebutuhan anggaran untuk memenuhi angka dasar (*baseline*) serta alokasi untuk kegiatan prioritas yang bersifat penugasan.
4. Penghitungan kebutuhan anggaran untuk masing-masing kegiatan mengacu pada standar biaya dan target kinerja yang dihasilkan.
5. Rincian penggunaan dana menurut jenis belanja, dituangkan dalam dokumen anggaran hanya pada level jenis belanja (tidak dirinci sampai dengan kode akun)

II.4. MEKANISME TRANSFORMASI DI MASA TRANSISI

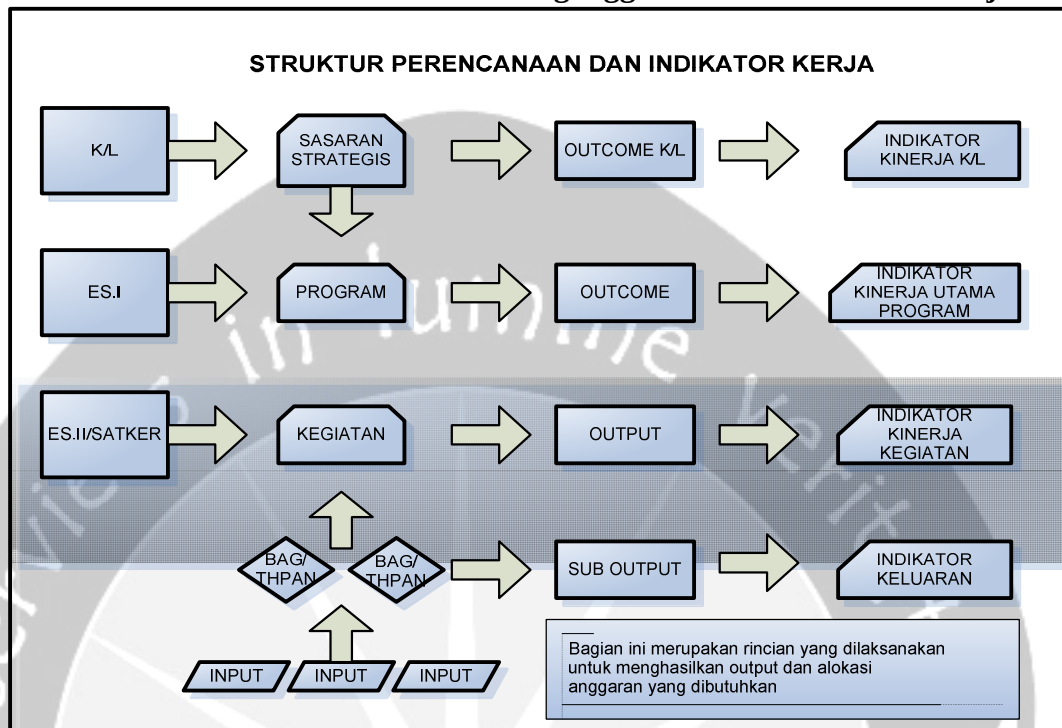
2.4.1 Transformasi Program atau Kegiatan

Salah satu aturan secara umum mengenai restrukturisasi program/kegiatan adalah suatu unit Eselon II/satker mempunyai satu kegiatan. Pemikiran ini membawa konsekuensi bahwa satu kegiatan yang ada pada unit Eselon II/satker akan mempunyai ruang lingkup pembiayaan baik untuk pembayaran gaji dan tunjangan, operasional dan pemeliharaan perkantoran sehari-hari, sekaligus pelayanan birokrasi (Anonim, 2009). Dengan kata lain, suatu kegiatan akan mempunyai komponen yang sifatnya penunjang (gaji dan tunjangan, operasional dan pemeliharaan perkantoran sehari-hari) dan komponen yang sifatnya langsung berkaitan dengan keluaran kegiatan.

Proses transformasi alokasi anggaran program/kegiatan perlu ditata langkah demi langkah agar dapat dicapai hasil yang diharapkan. Hasil tersebut berupa alokasi anggaran program/kegiatan yang secara bersama mendukung pencapaian prioritas nasional dan sesuai dengan visi misi Presiden terpilih. Langkah dimaksud secara berurut sebagai berikut (Anonim, 2009) :

1. Pemahaman struktur program/kegiatan 2009 dibandingkan dengan program/kegiatan hasil restrukturisasi. Perencana mampu memahami struktur program/kegiatan hasil restrukturisasi dan hubungan antar tingkatan.

Gambarl 2.3 Struktur Perencanaan Penganggaran dan Indikator Kinerja



Sumber : Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), 2009, Departemen Keuangan & Bappenas

- a. Rencana kinerja K/L pada dasarnya merupakan rumusan kebijakan yang akan dilaksanakan untuk kurun waktu tertentu di masa yang akan datang (biasanya 5 tahun) sebagai upaya mewujudkan visi-misi K/L. Informasi ini tertuang dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra). Rencana kinerja tersebut menghasilkan *outcome* K/L dengan ukuran keberhasilan melalui perumusan indikator kinerja K/L. Pokokpokok kebijakan yang ada dalam Renstra K/L mewarnai kebijakan yang dibuat secara tahunan yang ada dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP);

- b. Rencana kinerja baik pada tingkat program atau kegiatan, termasuk sasaran terukur yang dihasilkan beserta ukuran capaian kinerjanya (indikator kinerja) merupakan *design* dari penentu kebijakan di Pemerintah Pusat berupa RKP;
- c. Rincian alokasi anggaran dan cara pelaksanaannya merupakan design unit kerja yang akan melaksanakan.
- d. Aturan umum rumusan suatu kegiatan adalah satu unit Eselon II mempunyai 1 kegiatan. Artinya jika suatu unit Eselon II mempunyai semua jenis kegiatan sebagaimana kelompok kegiatan dalam RKA-KL tahun 2009 maka, tingkatan kegiatan dimaksud setelah hasil restrukturisasi menjadi subkegiatan

2. Mempersiapkan data berupa :

- a. Nama program, kegiatan, sub kegiatan, dan grup akun beserta alokasi anggarannya yang berasal dari data RKA-KL tahun 2009. Hal yang perlu dipahami bahwa grup akun dalam suatu sub kegiatan beserta sub *output* yang dihasilkan adakalanya bersifat mandiri. Artinya sub *output* yang dihasilkan mempunyai sifat yang menunjang langsung *output* kegiatan, tetapi tidak terkait langsung dengan sub output pada tingkat sub kegiatannya. Oleh karena itu dalam penyediaan data ini perlu adanya pemetaan kembali program sampai dengan grup-grup akun.

- b. Program/kegiatan hasil restrukturisasi (termasuk Indikator Kinerjanya).

3. Pemetaan Program/Kegiatan

Berdasarkan data-data butir 2 tersebut di atas maka, K/L melakukan transformasi melalui pemetaan (*mapping*) program, kegiatan, sub-subkegiatan, dan grup akun dalam program/kegiatan hasil restrukturisasi dengan cara sebagai berikut:

- a. Program-program 2009 pada suatu Unit Eselon I dimasukkan dalam program hasil restrukturisasi;
- b. Kegiatan-kegiatan 2009 dimasukkan dalam kegiatan hasil restrukturisasi dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 - i. Eks Kegiatan 0001 dan 0002 setelah transformasi menjadi suatu subkegiatan tersendiri dan menghasilkan sub *output* dengan sifat penunjang tidak langsung pencapaian *output* kegiatan tetapi mempunyai dampak terhadap *output* secara keseluruhan (dari sisi efektivitas dan kualitas-nya)
 - ii. Mengelompokkan grup-grup akun dalam suatu subkegiatan tersendiri yang menghasilkan sub *output* tertentu yang bersifat menunjang langsung pencapaian *output* kegiatan. Kelompok grup akun ini berasal dari subkegiatan eks Kegiatan 0003, eks

Kegiatan Prioritas K/L, dan eks Kegiatan Prioritas Nasional.

iii. Masing-masing sub kegiatan yang menghasilkan sub *output* tersebut agar dapat dinilai kinerjanya maka, dibentuk Indikator Keluaran (Inkel). Inkel tersebut harus dapat dinilai keterkaitan substansinya dengan salah satu Indikator Kinerja Kegiatan.

4. Setelah ketiga tahapan/langkah tersebut selesai dilakukan, barulah program/kegiatan hasil restrukturisasi yang sudah terisi secara lengkap sampai dengan subkegiatannya beserta alokasi anggarannya dimasukkan dalam format baru RKA-KL.

2.4.2 Transformasi Format *Existing* RKA-KL dalam Format Baru RKA-KL

Dokumen anggaran dalam proses penyusunan anggaran sebagaimana diuraikan di atas secara formal disebut Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL). RKA-KL ini disusun oleh satuan kerja (satker) pada masing-masing K/L. Dokumen RKA-KL ini terdiri dari format-format yang berisikan informasi mengenai kinerja, organisasi, belanja dan pendapatan (Anonim, 2009).

Sebelum bicara mengenai transformasi format RKA-KL perlu dipahami mengenai perbedaan substansi kedua format tersebut, yaitu (Anonim, 2009):

1. RKA-KL Format *Existing* (Lama)

RKA-KL terdiri dari 13 form yang dapat dikelompokkan dalam form belanja dan form pendapatan. Form belanja berbentuk daftar rincian biaya suatu kegiatan (termasuk jenis belanja pengeluaran) beserta keluran yang ingin dicapai kegiatan. Sedangkan form pendapatan berbentuk daftar rincian pendapatan per kegiatan dan per akun pendapatan yang diterima oleh suatu satker atas pelaksanaan kegiatan. Informasi kinerja dalam format lama RKA-KL sangat minim disampaikan oleh K/L. Informasi kinerja hanya terdapat pada isian indikator keluaran pada tingkat kegiatan dan subkegiatan. Jika informasi tersebut ada, masih perlu diuji terlebih dahulu apakah isian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran kinerja kegiatan. Disamping itu kesinambungan informasi kinerja antar tingkatan program/kegiatan/subkegiatan belum dapat dilihat secara utuh, adakalanya terputus pada tingkat sub kegiatan dan/atau kegiatan. Yang menghubungkan informasi kinerja hanya berupa nama kegiatan.

2. RKA-KL Baru Format

RKA-KL format baru terdiri dari 3 form yang dapat dikelompokkan berdasarkan keutuhan informasi kinerja pada tingkat K/L dan Unit Eselon I. Informasi belanja dan pendapatan yang ada dalam format lama RKA-KL berada pada form terpisah. Sedangkan yang ada dalam form baru RKA-KL, informasi dimaksud digabung menjadi satu.

Informasi yang dikemukakan dalam format baru RKA-KL lebih menonjolkan mengenai kinerja yang akan dicapai oleh masing-masing K/L dan masing-masing Unit Eselon I. Ruang lingkup informasi kinerja tersebut meliputi:

- a. Kinerja yang ingin dicapai oleh K/L sebagai terjemahan visi & misi Presiden sebagaimana tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah;
- b. Kinerja Unit Eselon I sebagai terjemahan dan dukungan terhadap pencapaian kinerja K/L melalui program dan dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan;
- c. Rencana pendapatan K/L sehubungan dengan pelaksanaan program/kegiatan.

Berdasarkan gambaran informasi kinerja antara format lama dengan format baru RKA-KL maka, langkah transformasi dari format lama ke format baru RKA-KL dapat dilakukan melalui:

- a. Informasi kinerja yang merupakan hasil restrukturisasi program/kegiatan diambil dan dijadikan referensi dalam program aplikasi format baru RKA-KL;
- b. Sedangkan informasi kinerja lainnya seperti strategi pencapaian sasaran strategi dan strategi pencapaian hasil harus diisi secara manual dalam format baru RKA-KL. Yang mengisi informasi tersebut adalah Biro Perencanaan/Kuangan masing-masing K/L karena

berisikan hal-hal yang sifatnya strategis bagi K/L;

- c. Berdasarkan informasi yang telah ada dalam tabel referensi aplikasi RKA-KL tersebut dan arah kebijakan maka, Unit Eselon II/satker akan merinci alokasi anggaran program/kegiatan sesuai dengan acuan capaian kinerja dari masing-masing Unit Eselon II/Satker.

II.5. SUMBER DAYA MANUSIA

Sumber Daya Manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Perilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya. Sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya. (Hasibuan, 2001)

Kemampuan dan kecakapan yang tinggi akan tercipta jika aparatur memiliki profesionalisme dalam melaksanakan tugasnya. Profesionalisme tercipta jika aparatur memiliki kualitas yang tinggi. Kualitas Sumber Daya Manusia yang tinggi amat dibutuhkan agar manusia dapat melaksanakan peran sebagai pelaksana yang handal dalam proses pembangunan (Hasibuan, 2001).

Kemampuan Sumber Daya Manusia dalam perencanaan anggaran sangat menentukan dalam keberhasilan untuk mencapai sasaran dan target yang akan dicapai. Syamsi (1998) menyatakan manusia merupakan faktor penting dalam manajemen karena manusia adalah penentu keberhasilan perencanaan dalam mencapai tujuan dan sasaran. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Rienke (1994), personel perencana dituntut untuk profesional, berpengalaman,

berpikiran praktis serta harus mempunyai teknis yang baik. Advokasi dapat berubah menjadi dukungan bagi usulan yang diajukan, sehingga kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) perencanaan untuk melaksanakan advokasi sangat dibutuhkan.

Menurut Dickey (2001) keterampilan membuat perencanaan yang baik serta kepekaan terhadap faktor-faktor non teknis yang berpengaruh sangat diperlukan untuk mencapai kesuksesan. Kemampuan seseorang dapat mempengaruhi kinerjanya dan diperoleh melalui pemahaman pengetahuan dikombinasikan dengan kemampuan melaksanakan tugas (Mcloy, et al, 1994).

Sancoko, dkk (2008) menyebutkan, personalia merupakan faktor kunci bagi suksesnya sebuah proses modernisasi. Modernisasi administrasi publik hanya akan berhasil apabila potensi sumber daya manusia dimanfaatkan secara maksimal dan memperbaiki jika ada kekurangan. Dalam proses modernisasi penting sekali melibatkan karyawan dengan menentukan tujuan-tujuan yang jelas dan menunjukkan keuntungan apa saja yang mereka miliki dengan tujuan yang jelas tersebut, meningkatkan kompetensi dan kualitas pegawai, dimana proses untuk menjadi karyawan dalam kantor publik harus berdasarkan kualifikasi dan reliabilitas.

Dalam penelitian Daeng M Nazier (2009) terhadap SDM pengelola keuangan negara menunjukkan mayoritas, yaitu sebesar 76,77%, unit pengelola keuangan negara diisi oleh pegawai yang tidak memiliki latar belakang pendidikan Akuntansi. Maka dalam rangka penerapan sistem anggaran berbasis kinerja ini, dibutuhkan :

1. Sumber daya manusia yang memiliki latar belakang akuntansi untuk mengisi posisi jabatan pengelola keuangan.
2. Pemahaman terhadap administrasi keuangan negara. Meliputi :
 - a. meliputi pemahaman atas lingkup keuangan negara,
 - b. bentuk pertanggungjawaban keuangan negara,
 - c. batas penyampaian laporan keuangan,
 - d. standar akuntansi yang digunakan, dan
 - e. substansi standar akuntansi pemerintahan
3. Dorongan untuk mempelajari berbagai perubahan aturan terkait dengan administrasi negara.
4. Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Manusia terkait dengan administrasi keuangan negara. Materi pendidikan dan pelatihan harus sesuai dengan latar belakang pendidikan peserta sehingga peserta dapat memiliki tingkat pemahaman yang maksimal.

II.6. SISTEM INFORMASI

Definisi sistem menurut Mathiassen, et al (2000) adalah kumpulan dari komponen-komponen peralatan model *requirements*, *function* dan *interface*. Definisi lain tentang sistem menyebutkan bahwa sistem adalah sekelompok komponen-komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai tujuan guna memperbaiki organisasi ke arah yang lebih baik.

Definisi informasi menurut Raymond Mcleod, Jr (2001) adalah salah satu jenis sumber daya yang tersedia bagi manajer yang dapat dikelola seperti halnya

sumber daya yang lain. Definisi lain tentang sistem diungkapkan oleh O'Brien (2003) yang menyebutkan bahwa informasi adalah data yang telah diubah bentuknya menjadi lebih berarti dan berguna bagi pengguna-pengguna khusus. Informasi adalah data yang telah diproses atau data yang sudah memiliki arti tertentu bagi penggunanya. Suatu informasi bisa berguna memiliki beberapa ciri atau karakteristik berikut ini :

1. *Reliable* (dapat dipercaya)

Informasi yang bebas dari kesalahan dan akurat dalam mempresentasikan suatu kejadian atau kegiatan dari organisasi.

2. *Relevant* (cocok atau sesuai)

Informasi yang relevan harus memberikan arti kepada pembuat keputusan. Informasi ini bisa mengurangi ketidakpastian dan bisa meningkatkan nilai dari suatu keputusan.

3. *Timely* (tepat waktu)

Informasi yang disajikan tepat pada saat dibutuhkan dan bisa mempengaruhi proses pengambilan keputusan.

4. *Complete* (lengkap)

Informasi yang disajikan termasuk di dalamnya semua data yang relevan dan tidak mengabaikan kepentingan yang diharapkan oleh pembuat keputusan.

5. *Understandable* (dimengerti)

Informasi yang disajikan hendaknya dalam bentuk yang mudah dimengerti oleh pembuat keputusan.

Definisi sistem informasi merupakan perpaduan dari definisi sistem dan informasi. Sistem informasi dapat diorganisasikan dengan adanya gabungan antara manusia, perangkat keras, perangkat lunak, jaringan komunikasi dan sumber-sumber data yang mengumpulkan, mengubah, dan menyebarkan informasi dalam suatu organisasi. (O'Brien 2003, hal 7). Laudon (2002) berpendapat bahwa :

“...information system can be defined technically as a set of interrelated components that collect (or retrieve), proses, store and distribute information to support decision making, coordination and control in a organization...”

Sistem informasi dapat diartikan sebagai serangkaian prosedur yang saling berkaitan, tempat data dikumpulkan, diproses, disimpan dan didistribusikan kepada para pemakai untuk berbagai kebutuhan, seperti membantu manajemen mengambil keputusan, pengendalian proses bisnis dan koordinasi organisasi. Sistem informasi juga dapat didefinisikan sebagai kumpulan dari komponen-komponen atau unsur-unsur yang saling berkaitan dengan memiliki kemampuan dalam hal menyimpulkan, memproses, menyimpan dan mendistribusikan keluaran atau informasi kepada pemakai dalam rangka memenuhi kebutuhan pemakai (Ward dan Peppard, 2002).

Anderson (1985) dalam Soegiharto (2001) mengemukakan bahwa kontribusi potensial dari pemakai sistem menjadi lebih tinggi selama tahap definisi dan implementasi dalam pengembangan sistem. Pemahaman pemakai terhadap teknologi, tugas pekerjaan dan keputusan yang rumit, lingkungan sosial politik dimana sistem akan digunakan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan sistem. Tingkat pendidikan atau pengalaman rata-rata dari anggota kelompok sistem informasi dapat digunakan untuk mengukur kemampuan

personel sistem informasi (Ives *et.al.*, 1983 dalam Soegiharto, 2001). Kemampuan teknik personal sistem informasi mempunyai pengaruh yang besar dalam analisis kebutuhan informasi dan perancangan sistem informasi.

Menurut Bambang Suprasto dalam penelitiannya yang berjudul “Peluang dan Tantangan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja”, periode saat ini merupakan masa transisi dari *single entry* ke *doble entry* (orang menjurnal ke *computer base accounting*) untuk mendukung sistem pengelolaan keuangan daerah baru. Hal ini memerlukan kesiapan sumber daya manusia (SDM) yang memadai.

Penggabungan informasi dan komunikasi yang cepat, pemadatan data untuk pengendalian dan kemungkinan mengakses kumpulan data guna memenuhi keinginan pelanggan, membutuhkan jaringan alat pengolahan data sehingga pekerjaan bisa dilakukan dengan cepat, akurat dan dapat dipercaya (Sancoko, dkk, 2008).