

**ANALISIS PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI KANTOR
IMIGRASI KELAS I PADANG**

SKRIPSI

*Diajukan kepada Tim Penguji Skripsi Ilmu Administrasi Negara sebagai salah satu
Persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik*



WINDA DWI GUSTI

TM/NIM : 2012/1201590

JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS ILMU SOSIAL

UNIVERSITAS NEGERI PADANG

2016

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang

Pada Hari Jum'at, Tanggal 22 April 2016 Pukul 09.00- 11.00 WIB

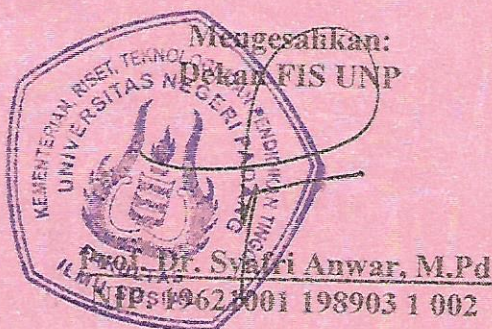
Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kanter Imigrasi Kelas I Padang

Nama : Winda Dwi Gusti
Nim/TM : 1201590 / 2012
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 28 April 2016

Tim Penguji

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Aldri Frinaldi, S.H, M.Hum, Ph.D	1 
Sekretaris	: Zikri Alhadi, S.IP, MA	2 
Anggota	: Siska Sasmita, S.IP, MPA	3 
Anggota	: Adil Mubarak, S.IP, M.Si	4 



PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Judul : Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di
Kantor Imigrasi Kelas I Padang
Nama : Winda Dwi Gusti
NIM/TM : 1201590 / 2012
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 28 April 2016

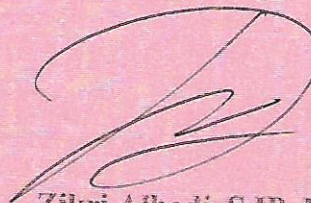
Disetujui Oleh:

Pembimbing I



Aldri Frinaldi, S.H. M.Hum, Ph.D
NIP. 19700212 199802 1 001

Pembimbing II



Zikri Alhadi, S.IP, MA
NIP. 19840606 200812 1 003

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Winda Dwi Gusti

NIM / TM : 1201590 / 2012

Tempat / Tanggal lahir : Padang, 2 Agustus 1994

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang” adalah benar merupakan karya asli saya, kecuali kutipan yang disebutkan sumbernya. Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan dalam skripsi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab saya sebagai penulisnya

Demikianlah surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Padang, 28 April 2016

Yang Membuat Pernyataan



WINDA DWI GUSTI

1201590 / 2012

ABSTRAK

WINDA DWI GUSTI 1201590/2012 : Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang

Penganggaran berbasis kinerja sebuah sistem penganggaran yang memiliki keterkaitan antara pendanaan dengan target kinerja. Ketidakseimbangan antara penyerapan anggaran dengan pencapaian target kinerja menyebabkan inefisiensi anggaran. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pencapaian target kinerja serta mengetahui hambatan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Lokasi penelitian yaitu Urusan Keuangan Kantor Imigrasi Kelas I Padang. Informan sebanyak 12 orang terdiri dari Pejabat Pembuat Komitmen, Kepala Kantor, staf Urusan Keuangan, masing-masing Kaur (Kepala Urusan) dan dan Kasi (Kepala Seksi). Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, studi dokumentasi dan observasi. Analisis data dilakukan dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran masih bersifat *incremental*. Realisasi anggaran tahun 2015 mampu melebihi target yang telah ditetapkan pada Renstra Kemenkumham 2015-2019 tetapi ada beberapa program yang dibawah target capaian itu dikarenakan adanya kegiatan yang bersifat *incase*. Kendala dalam penerapan anggaran berbasis kinerja karena faktor komunikasi, sumber daya manusia serta kelengkapan sarana dan prasarana. Penerapan anggaran berbasis kinerja sangat penting dalam pencapaian target kinerja secara efisien dan efektif (*value for money*). Sementara itu, Imigrasi Kelas I Padang belum mampu secara maksimal menerapkan prinsip anggaran berbasis kinerja. Hal ini disebabkan karena pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Padang masih membutuhkan pelatihan dalam perubahan *mindset* tentang prinsip dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Pelatihan dan sosialisasi sangat dibutuhkan. Jadi, penerapan anggaran berbasis kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang telah mencapai input dan output, tetapi belum mencapai *outcome*. Hendaknya Pimpinan mampu memberikan dorongan kepada bawahan seperti *reward* dan sanksi.

Kata Kunci: *Anggaran Berbasis Kinerja, Penerapan, Imigrasi, Analisis dan Padang*

KATA PENGANTAR

Assalammu'alaikum Wr. Wb

Syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi dengan judul **“Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang”**. Tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Penulisan skripsi ini dapat diselesaikan berkat bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, untuk itu Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ayah “Yuskal” dan Ibu “Elnayeti” selaku orang tua penulis yang telah banyak memberikan dorongan dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Syafri Anwar, M.Pd Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang
3. Bapak Drs. Syamsir, M.Si, Ph.D Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang
4. Bapak Drs. Yasril Yunus, M.Si selaku Dosen Pembimbing Akademik selama penulis mengikuti perkuliahan di Universitas Negeri Padang
5. Bapak Aldri Frinaldi, S.H, M.Hum, Ph.D selaku Dosen Pembimbing I yang telah membimbing dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini

6. Bapak Zikri Alhadi, S.IP, MA selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan arahan dan membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini
7. Bapak Dr. Dasril M.Ag, Ibuk Siska Sasmita, S.IP,MPA dan Bapak Adil Mubarak, S.IP, M.Si selaku Tim Penguji yang telah memberikan banyak kritik dan saran yang membangun kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini
8. Seluruh Pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Padang yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian dan memberikan kemudahan dalam penelitian
9. Seluruh Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara yang telah memberikan penulis pelajaran dan pengalaman
10. Buat teman-teman Jurusan Ilmu Administrasi Negara 2012 “terimakasih banyak atas kebersamaannya”
11. Buat teman-teman BEM FIS 45 “ terimakasih banyak atas kebersamaannya”

Semoga masukan, saran dan motivasi yang Bapak, Ibu dan teman-teman berikan menjadi amal kebaikan dan mendapat balasan yang sesuai oleh Allah SWT.

Penulis menyadari keterbatasan ilmu yang penulis miliki, sehingga mungkin terdapat kesalahan dan kekurangan dalam skripsi ini. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritikan dan saran dari pembaca. Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca. Amiin.

Padang, April 2016

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
BAB I PENDAHULUAN	
a. Latar Belakang Masalah	1
b. Identifikasi Masalah	7
c. Batasan Masalah	8
d. Rumusan Masalah	8
e. Fokus Penelitian	9
f. Tujuan Penelitian	9
g. Manfaat Penelitian	9
BAB II KAJIAN TEORI	
a. Kajian Teoritis	
1. Konsep Anggaran	11
2. Konsep Anggaran Berbasis Kinerja	21
3. Konsep Penerapan	29
b. Kerangka Konseptual	32
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
a. Jenis Penelitian	34
b. Lokasi Penelitian	35
c. Informan Penelitian	36
d. Jenis, Sumber, Teknik dan Alat Pengumpulan Data	37
e. Uji Keabsahan Data	41
f. Teknik Analisis Data	42

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

a. Temuan Umum	45
b. Temuan Khusus	51
c. Pembahasan	70

BAB V PENUTUP

a. Kesimpulan	79
b. Saran	80

DAFTAR PUSTAKA	81
-----------------------------	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Realisasi anggaran tahun 2013 dan 2014 Kantor Imigrasi Kelas I Padang
Tabel 1.2	Perbandingan realisasi belanja TA 2013 dan TA 2014 pada Kantor Imigrasi Kelas I Padang
Tabel 2.1	Perbandingan anggaran tradisional dengan pendekatan NPM
Tabel 2.2	<i>Performance budgeting categories</i>
Tabel 2.3	Sistem pengukuran kinerja berbasis analisis anggaran
Tabel 3.1	Informan penelitian
Tabel 4.1	Program dan kegiatan Direktorat Jenderal Imigrasi sesuai Renstra Kemenkumham 2015-2019
Tabel 4.2	Realisasi anggaran dan realisasi belanja tahun anggaran 2015
Tabel 4.3	Penyerapan anggaran tahun 2015

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 2.1 Kerangka penganggaran berbasis kinerja
- Gambar 2.2 Kerangka penganggaran berbasis kinerja tingkat K/L
- Gambar 2.3 Struktur anggaran penerapan anggaran berbasis kinerja
- Gambar 2.4 Kerangka konseptual
- Gambar 4.1 Peta wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I Padang
- Gambar 4.2 Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Kelas I Padang
- Gambar 4.3 Model aplikasi SAIBA

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 Dokumentasi Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan keluarnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menuntut perubahan sistem penganggaran dari *traditional budget* menjadi penganggaran berbasis kinerja. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan beberapa peraturan pemerintah lainnya digunakan sebagai dasar petunjuk pelaksanaan anggaran. Undang-undang dan peraturan ini mengharuskan digunakannya sistem penganggaran yang berbeda dengan sebelumnya, yaitu perubahan dari sistem *dual budgeting* menjadi *unified budgeting*, penganggaran dengan basis input menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting system*). Sistem ini menggantikan sistem penganggaran tradisional (*traditional budgeting system*) yang mempunyai banyak kelemahan, karena adanya tumpang tindih biaya sehingga berdampak pada inefisiensi anggaran.

Permasalahan anggaran menyangkut dengan masalah keuangan publik, baik itu permasalahan pendapatan, belanja maupun masalah pembiayaan. Permasalahan pada aspek pendapatan pada umumnya dapat dilihat dari optimalisasi pendapatan itu sendiri, selain itu permasalahan dari aspek belanja dapat dilihat dari permasalahan komposisi belanja dan permasalahan penyerapan anggaran sedangkan permasalahan pada aspek pembiayaan adalah permasalahan mencari dana untuk menutupi defisit. Melihat banyaknya permasalahan dalam keuangan publik, maka dituntut untuk melakukan

reformasi keuangan negara. Menurut Mardiasmo (2002:27) reformasi keuangan negara meliputi lima bidang berikut:

1. Reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*)
2. Reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*)
3. Reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*)
4. Reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*)
5. Reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*)

Salah satu wujud reformasi sistem penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut (Halim, 2014: 87). Penyusunan anggaran berbasis kinerja mempunyai konsekuensi menitikberatkan pada aspek manajemen strategik dalam rangka efektifitas dan efisiensi anggaran untuk optimalisasi output yang dihasilkan dari suatu input (biaya) tertentu. Penyusunan anggaran dengan berbasis kinerja harus berdasarkan pertimbangan beban kerja dan unit *cost* setiap kegiatan karena orientasi tidak hanya pada *output* saja tetapi juga *outcome*, *benefit* dan *impact* sehingga setiap satker harus menetapkan tujuan yang jelas terlebih dahulu. Penerapan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia berpedoman pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam penganggaran berbasis kinerja penyerapan anggaran bukan merupakan tolak ukur penilaian suatu kegiatan. Namun, kegiatan yang direncanakan dalam penganggaran merupakan urutan yang melibatkan input, output dan *outcome*. Walaupun anggaran berbasis kinerja telah lama dilaksanakan

di Indonesia, namun pada kenyataannya pengelolaan keuangan ini masih belum terlaksana secara maksimal, hal ini disebabkan oleh belum didukungnya tujuan dan sasaran kerja dalam perencanaan anggaran, masih adanya Satker (Satuan Kerja) yang menyusun anggaran lebih memberikan perhatian kepada input (*input based*), hal ini bisa dilihat dari format anggaran yang disusun secara *line item* (Andriani dan Ermataty, 2012:26)

Permasalahan anggaran yang sering terjadi di Indonesia merupakan permasalahan penyerapan anggaran yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: lemahnya perencanaan anggaran, lamanya proses pembahasan anggaran, lambannya proses tender, ketakutan menggunakan anggaran (Halim, 2014:91). Oleh sebab itu, perlu diterapkannya penganggaran berbasis kinerja untuk memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Pengukuran kinerja berbasis anggaran dapat dilihat dari efisiensi penggunaan anggaran, efektivitas kegiatan yang dibiayai anggaran, *outcome*, *benefit* dan *impact*. Pengukuran kinerja berbasis anggaran dapat dilihat dari realisasi anggaran tersebut. Sebelum anggaran direalisasikan maka perlu dibuat rancangan anggaran untuk tahun selanjutnya demi tercapainya kinerja yang lebih baik. Indikator kinerja yang digunakan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja dapat dilihat dari sisi input, output dan *outcome*.

Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) sudah lama dicanangkan semenjak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun penerapannya baru dilaksanakan pada tahun 2010 untuk tingkat K/L (Kementerian/Lembaga). Ini disebutkan dalam PMK RI Nomor 136/PMK.02/2014

tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Renjana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Imigrasi sebagai Satuan Kerja (satker) di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) bertugas dalam pemberian pelayanan bagi WNI (Warga Negara Indonesia) yang hendak melakukan perjalanan keluar negeri dan bagi WNA (Warga Negara Asing) dalam memperoleh izin untuk masuk ke Indoensia

Kantor Imigrasi Kelas I Padang merupakan satuan kerja yang berada dibawah Kemenkumham untuk wilayah kerja Sumatera Barat. Kantor Imigrasi Kelas I Padang mempunyai 7 (tujuh) unit kerja yaitu Urusan Kepegawaian, Urusan Umum, Urusan Keuangan, Seksi Forsakim, Seksi Lantaskim, Seksi Statuskim dan Seksi Wasdakim. Masing-masing unit kerja ini mempunyai program dan kegiatan dalam rangka pencapaian rencana strategis Kantor Imigrasi Kelas I Padang. Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) menuntut setiap unit merumuskan kegiatan/program yang akan menjadi input dalam sebuah anggaran.

Input merupakan jumlah sumber daya yang digunakan dalam menjalankan suatu kegiatan atau program. Dalam penganggaran berbasis kinerja yang menjadi input adalah perencanaan anggaran. Perencanaan anggaran merupakan proses berulang-ulang yang terus dilakukan oleh organisasi sektor publik dan pemerintah yang menggunakan anggaran sebagai basis atau dasar penilaian. Seringnya terjadi revisi saat anggaran berjalan mencerminkan bahwa buruknya perencanaan anggaran yang dibuat, sehingga menyebabkan terhambatnya proses penyerapan anggaran.

Berdasarkan data yang diperoleh selama magang di Kantor Imigrasi Kelas I Padang bahwa sampai bulan Juli tahun anggaran 2015 telah terjadi 3 (tiga) kali revisi anggaran berjalan yang dikarenakan oleh kesalahan dalam penentuan mata anggaran. Hal ini dibenarkan oleh Kepala Urusan Keuangan Kantor Imigrasi Kelas I Padang Ibu Herly Witarius, S.H dari hasil wawancara pada tanggal 19 Juli 2015, yang menyatakan bahwa:

“Seringnya terjadi revisi pada tahun anggaran berjalan khususnya pada tahun anggaran 2015 disebabkan oleh kesalahan dalam penentuan mata anggaran dan jumlah anggaran yang tidak sesuai dengan perencanaan tahun sebelumnya.”

Selain itu dalam perencanaan anggaran sering kali tidak berpedoman pada evaluasi anggaran sebelumnya sehingga, pencapaian kinerja tidak sesuai dengan target yang diinginkan. Permasalahan dalam anggaran berbasis kinerja tidak hanya dilihat dari segi input saja tetapi juga dilihat dari sisi output dan *outcome* nya, karena permasalahan anggaran merupakan permasalahan yang saling keterkaitan satu sama lain. Output merupakan pengukuran keluaran langsung dari suatu proses, sedangkan *outcome* merupakan hasil yang dicapai dari suatu program dibandingkan dengan hasil yang diharapkan.

Wawancara selanjutnya penulis lakukan dengan salah satu pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Padang yaitu Bapak Firman pada tanggal 4 Januari 2016 yang menyatakan bahwa:

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) belum optimal dilakukan, karena banyaknya kendala yang dihadapi dalam menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), selain itu masih ada unit dalam organisasi yang berfikir untuk bagaimana menghabiskan anggaran yang tersedia dari pada pencapaian target kinerja yang telah disepakati dalam dokumen anggaran”

Selain itu, berdasarkan laporan keuangan Kantor Imigrasi Kelas I Padang pada tahun 2013 dan tahun 2014 dapat dilihat realisasi anggarannya sebagai berikut:

Tabel 1.1 Realisasi anggaran tahun 2013 dan 2014 Kantor Imigrasi Kelas I Padang

Uraian	2013			2014		
	Anggaran	Realisasi	%Real. Thd Anggaran	Anggaran	Realisasi	%Real. Thd Anggaran
Pendapatan	8.484.600.000	9.643.011.412	113,65	9.671.550.000	9.157.470	0,09
Belanja	9.712.658.000	6.966.876.735	71,73	9.865.813.000	8.891.479.902	90,17

Sumber: laporan Keuangan Kantor Imigrasi Kelas I Padang Tahun 2014

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa realisasi pendapatan mengalami penurunan, hal ini dikarenakan oleh proses pembiayaan paspor sudah tidak melalui Bendahara Penerima Kantor Imigrasi Kelas I Padang, tapi pemohon sudah langsung melakukan pembayaran melalui Bank BNI. Menurunnya realisasi anggaran bisa menyebabkan lemahnya penyerapan anggaran hal ini dikarenakan anggaran merupakan input untuk menjalankan program/kegiatan. Peganggaran berbasis kinerja tidak hanya dilihat dari seberapa besar anggaran yang direalisasikan tetapi juga dilihat untuk apa anggaran itu digunakan, guna mencapai sasaran kerja (*outcome*). Realisasi anggaran ini tentu dilihat pada pos-pos laporan realisasi anggaran. Hal ini dilihat dari uraian laporan belanja negara pada Kantor Imigrasi Kelas I Padang yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.2 Perbandingan Realisasi Belanja T.A 2013 dan T.A 2014 pada Kantor Imigrasi Kelas I Padang

Uraian Jenis Belanja	Realisasi T.A 2013 (%)	Realisasi T.A 2014 (%)	Naik (Turun) %
Belanja Pegawai	95,93	104,52	8,07
Belanja Barang	51,21	79,22	28,01
Belanja Modal	83,35	92,22	9,58
Jumlah Belanja	97,29	92,22	15,22

Sumber: laporan Keuangan Kantor Imigrasi Kelas I Padang Tahun 2014

Berdasarkan Tabel 1.2 perbandingan realisasi belanja (bersih) TA 2013 dan TA 2014 menunjukkan bahwa realisasi belanja TA tahun 2014 mengalami kenaikan sebesar 15,22 persen dibandingkan realisasi belanja pada TA 2013, Peningkatan realisasi belanja ini ditujukan dalam rangka mendukung rencana kerja strategis Kantor Imigrasi Kelas I Padang. Realisasi belanja Kantor imigrasi Kelas I Padang selalu mengalami peningkatan dimana tujuan peningkatan adalah untuk mencapai rencana kerja strategis yaitu seluruh unit kerja memenuhi standar pelayanan prima dan mencapai target kinerjanya dengan administrasi yang akuntabel.

Meskipun terjadi peningkatan realisasi tetapi hal ini tidak diimbangi dengan capaian kinerja ini dapat dilihat pada Lakip Kantor Imigrasi Kelas I Padang tahun 2013 dimana seringnya terjadi permasalahan dalam pencapaian kinerja seperti alat cetak paspor yang sering bermasalah. Ketidakseimbangan ini menyebabkan terjadinya inefisiensi anggaran.

Berdasarkan permasalahan diatas terdapat beberapa masalah dalam penerapan anggaran berbasis kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang maka dari itu penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian Latar Belakang Masalah diatas, selanjutnya penulis mencoba mengidentifikasikan masalah penelitian tersebut sebagai berikut:

1. Kurangnya perencanaan anggaran, yang menyebabkan seringnya terjadi revisi anggaran

2. Masih ada unit dalam organisasi lebih memberikan perhatian pada *input (input based)* dan menjadikan tujuan utama untuk menghabiskan anggaran daripada mencapai target kinerja yang telah disepakati dalam dokumen anggaran.
3. Peningkatan realisasi anggaran tidak dimbangi dengan peningkatan kinerja sesuai dengan target kinerja yang menyebabkan inefisiensi anggaran
4. Penganggaran tahun berikutnya sering tidak berpedoman pada evaluasi anggaran tahun sebelumnya.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah pada penelitian ini penulis membatasi dengan hanya membahas mengenai Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan Batasan Masalah diatas maka dapat dirumuskan beberapa masalah yaitu:

1. Bagaimana penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pencapaian target kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang?
2. Apa hambatan-hambatan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pencapaian target kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang?
3. Apa upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut?

E. Fokus Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas maka penelitian ini difokuskan pada: “Analisis penerapan anggaran berbasis kinerja di Kantor Imigasi Kelas I Padang yang berkaitan dengan input, output dan outcome dalam dokumen anggaran 2015”.

F. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas, yang menjadi tujuan dari penelitian ini yang hendak dicapai yaitu:

1. Mengetahui penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pencapaian target kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang
2. Mengetahui hambatan-hambatan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pencapaian target kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang
3. Mengetahui upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja untuk pencapaian target kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang

G. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti terhadap pengembangan konsep ilmu pengetahuan dan dijadikan sebagai referensi ilmiah terutama berkaitan dengan Keuangan publik.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini memiliki beberapa manfaat antara lain:

- a. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi instansi terkait khususnya dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja sehingga dapat mencapai target/program kerja yang diharapkan.
- b. Memberi masukan bagi peneliti lanjutan yang berhubungan dengan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Anggaran

a. Pengertian Anggaran

Anggaran (Kumorotomo, 2005:2) adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan lembaga, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.

Sedangkan menurut Dobell dan Ulrich (dalam Adelstin, 2015:100) Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji dan kebijakannya kedalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut. Anggaran juga dimaksudkan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Dari pengertian diatas maka unsur-unsur yang terdapat dalam anggaran adalah:

- a. Rencana, penentuan tentang aktivitas yang akan datang yang mempunyai spesifikasi khusus dan disusun secara sistematis. Beberapa alasan yang mendorong penyusunan anggaran:
 - 1) Waktu yang akan datang penuh dengan ketidakpastian
 - 2) Waktu yang akan datang penuh dengan berbagai alternatif pilihan

- 3) Rencana diperlukan sebagai pedoman kerja diwaktu yang akan datang
 - 4) Rencana diperlukan sebagai alat koordinasi seluruh kegiatan yang ada di masing-masing lembaga tersebut
 - 5) Rencana diperlukan sebagai alat pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan–kegiatan lembaga
- b. Meliputi seluruh kegiatan lembaga, yaitu mencakup semua kegiatan yang dilakukan oleh semua bagian yang ada di lembaga tersebut.
 - c. Dinyatakan dalam unit moneter, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai lembaga yang beraneka ragam.
 - d. Jangka waktu tertentu yang akan datang, yang menunjukkan bahwa berlakunya anggaran untuk masa yang akan datang.
 - e. Pertimbangan untuk menentukan jangka waktu anggaran, seperti jangkauan pelayanan, posisi lembaga dalam persaingan, jenis dan kualitas produk pelayanan, tersedianya data atau informasi untuk melakukan *forecasting* dan keadaan perekonomian pada umumnya.

Pengertian anggaran menurut Mardiasmo (2009) merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan menurut Halim (2014:84) anggaran publik merupakan kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk sederhana anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi.

Ada beberapa alasan penyebab anggaran dianggap penting (Mardiasmo, 2009), yaitu:

- a. anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas
- c. anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.

Sebagai rencana keuangan, anggaran berfungsi sebagai dasar untuk menilai kinerja (Schift dan Lewin, dalam Sukardi, 2004). Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan suatu rencana keuangan yang disusun dalam jangka periode tertentu (satu tahun) yang ditujukan untuk kegiatan lembaga/organisasi/instansi yang diukur secara finansial yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja selama periode waktu tertentu.

b. Fungsi Anggaran

Menurut Komurotomo (2005:6-7) anggaran mempunyai fungsi sebagai berikut:

- 1) Alat perencanaan

Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan untuk mencapai tujuan organisasi, yang berisikan rencana-rencana kegiatan/program yang akan dilaksanakan, rencana biaya yang akan dikeluarkan dan hasil yang akan dicapai. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- a) Merumuskan tujuan dan sasaran agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
- b) Merencanakan berbagai program/kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan
- c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun
- d) menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2) Alat pengendalian

Anggaran memberikan kerangka dan rambu-rambu yang mengendalikan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah agar dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai alat pengendalian digunakan untuk:

- a) Menghindari adanya *over-spending* dan *under-spending* dan salah sasaran pembiayaan pada kegiatan atau program yang bukan prioritas.
- b) memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional kegiatan/program pemerintah
- c) Meyakinkan kepada pihak masyarakat dan lembaga legislatif bahwa pemerintah mempunyai dana yang cukup untuk melaksanakan kewajibannya

- d) Memberikan informasi bahwa pelaksanaan kegiatan atau program dapat berjalan dengan efisien dan efektif serta tanpa ada pemborosan maupun korupsi.

Selain itu, Menurut Mardiasmo (2009:64) pengendalian anggaran sektor publik dapat dilakukan melalui empat cara yaitu:

- a) Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan
- b) menghitung selisih anggaran
- c) menemukan penyebab yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan
- d) Merevisi standar biaya atau target anggaran tahun berikutnya.

3) Alat kebijakan fiskal

Anggaran digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

4) Alat politik

Anggaran merupakan salah satu bentuk komitmen antara eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Dalam penyusunan anggaran diperlukan kemampuan politik maupun koalisi, keahlian bernegosiasi dan pemahaman tertentu mengelola keuangan publik

5) Alat koordinasi dan komunikasi

Anggaran berfungsi sebagai alat untuk berkoordinasi dan berkomunikasi antar bagian lembaga eksekutif dalam pelaksanaan kegiatan/program yang termuat dalam anggaran.

6) Alat Motivasi

Anggaran sebagai alat motivasi memberikan dorongan agar bekerja secara ekonomis, efisien dan efektif dalam mencapai target atau tujuan yang telah ditetapkan

7) Alat penilai kerja

Anggaran sebagai alat penilai kerja dapat dilihat dari pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

Selain tujuh fungsi anggaran diatas, Mardiasmo (2009:66) menambahkan fungsi anggaran lainnya yaitu sebagai alat untuk menciptakan ruang publik, dimana masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Sedangkan menurut Abdullah (2014:180) anggaran pemerintah (organisasi publik) berfungsi sebagai berikut:

- 1) Untuk membantu menentukan kebutuhan masyarakat yang sifatnya sangat vital.
- 2) Alat untuk mewujudkan kebijakan pemerintah dalam membangun kemakmuran bangsa dan negara melalui kebijakan fiskal.
- 3) Sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Oleh sebab itu, dapat dilihat bahwa anggaran mempunyai fungsi yang sangat luas untuk mengatur perekonomian dan pencapaian target kerja bagi suatu organisasi/instansi sehingga dapat meminimalisir terjadinya penyerapan anggaran yang rendah.

c. Jenis-jenis Anggaran Sektor Publik

Menurut Kumorotomo (2005:7) Jenis anggaran terdiri dari dua macam yaitu:

- 1) Anggaran Tradisional

Anggaran tradisional berorientasi pada *input*, menggunakan pendekatan *incremental* (menetapkan rencana anggaran dengan menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran periode yang lalu atau pada anggaran yang sedang berjalan) dan pengukuran keberhasilan organisasi ditentukan oleh kemampuan menyerap anggaran. Selain itu, anggaran tradisional memiliki struktur anggaran yang bersifat *line-item* yang didasarkan atas dasar sifat dari penerimaan dan pengeluaran (Mardiasmo, 2009: 77), Metode *line-item budget* tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun sebenarnya riil item tertentu sudah tidak relevan lagi untuk digunakan pada periode sekarang. Keuntungan dari jenis anggaran ini adalah sederhana (mudah untuk di aplikasikan) dan dapat mengurangi konflik dalam persoalan alokasi sumber-sumber yang tersedia. Sedangkan kelemahannya penganggaran tradisional adalah jenis anggaran ini tidak mempunyai analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan pelaksanaan program, sehingga tidak bisa dilakukan evaluasi guna mendapatkan informasi atau data yang rasional dalam penyusunan anggaran berikutnya dan budaya menghabiskan sisa anggaran dan didukung oleh sifat birokrasi yang cenderung berperilaku *budget maximizer* mengakibatkan tujuan pelayanan publik tidak tercapai. Selain itu, Mardiasmo (2009:78) menambahkan ada beberapa kelemahan metode penganggaran tradisional antara lain:

- a) Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang

- b) Pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektivitasnya
- c) Lebih berorientasi pada *input* dari pada *output*
- d) Sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai
- e) Proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi
- f) Anggaran tradisional bersifat tahunan
- g) Sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran
- h) Persetujuan anggaran yang lambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan manipulasi anggaran
- i) Aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.

2) Anggaran Publik dengan Pendekatan NPM (*New Public Management*)

Model *New Public Management* ini mulai dikenal tahun 1980-an dan kembali populer tahun 1990-an. NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan orientasi kebijakan. Penggunaan paradigma NPM menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya dan kompetisi tender.

Anggaran dengan pendekatan NPM terdiri atas:

- a) *Performance Budgeting*, dikenal dengan istilah anggaran kinerja yang menekankan pada konsep *value for Money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.
- b) *Zero Based Budgeting* (ZBB), konsep ini dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero-base*). ZBB dalam penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini dan berfokus pada *value for money*.
- c) *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), merupakan teknik penganggaran yang berorientasi pada *output* dan tujuan, dengan penekanan utama pada alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. PPBS berfokus pada tujuan dan aktivitas (program) untuk mencapai tujuan, mempertimbangkan semua biaya yang terjadi serta berorientasi pada masa depan.

**Tabel 2.1 Perbandingan Anggaran Tradisional dengan Pendekatan NPM
(Kumorotomo, 2005:12)**

Anggaran Tradisional	NPM
1. Sentralistik	1. Desentralisasi dan <i>devolved management</i>
2. Berorientasi pada input	2. <i>Value for money</i> (orientasi pada <i>input, output</i> dan <i>outcome</i>)
3. Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	3. Utuh dan Komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
4. Inkremental dan <i>line item</i>	4. Sasaran Kinerja
5. Batasan departemen yang kaku (<i>rigid department</i>)	5. Lintas departemen (<i>cross department</i>)
6. Menggunakan aturan klasik: <i>vote accounting</i>	6. <i>Cross department</i>
7. Bersifat tahunan	7. Sistematis dan rasional
	8. Bottom-up

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat perbandingan antara anggaran tradisional dengan anggaran melalui pendekatan *New Publik Management* (NPM). *Performance Budgeting* atau dikenal dengan anggaran kinerja merupakan salah satu anggaran dalam pendekatan NPM yang mana menekankan pada konsep *value for money* yaitu anggaran yang berorientasi pada input, output dan *outcome*

d. Prinsip-prinsip Anggaran Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2009:67-68) prinsip-prinsip anggaran sektor publik meliputi:

- 1) Otorisasi oleh legislatif, anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif membelanjakan anggaran tersebut.
- 2) Komprehensif, anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah.
- 3) Keutuhan anggaran, semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).
- 4) *Nondiscretionary Appropriation*, jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.
- 5) Periodik, anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multitalunan.
- 6) Akurat, estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.

- 7) Jelas, anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan
- 8) Diketahui publik, anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas

Dalam penyusunan anggaran sektor publik, faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah tujuan dan target yang hendak dicapai, ketersediaan sumber daya, waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target dan faktor lainnya yang mempengaruhi anggaran. Dalam penyusunan anggaran sektor publik perencanaan anggaran merupakan hal yang penting karena perencanaan merupakan landasan dalam penggunaan anggaran.

2. Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Esensi utama anggaran berbasis kinerja adalah dimasukkannya elemen indikator kinerja dalam proses penyusunan anggaran sehingga setiap program atau kegiatan harus mempunyai tujuan atau sasaran yang terukur mulai dari masukan, aktifitas, keluaran, hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*).

Menurut Halim (2014: 89) penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program (Mardiasmo 2009, 84). Adapun

landasan konseptual yang mendasari penerapan penganggaran berbasis kinerja adalah:

- 1) Pengalokasian anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*)
- 2) Pengalokasian anggaran program/kegiatan yang didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*Money follow function*)
- 3) Adanya fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*Let the manager manages*)

Landasan konseptual diatas, dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja bertujuan untuk menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dengan kinerja yang akan dicapai, meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran dan meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran.

Selain itu Marc dan Jim (dalam Meily Surianti, 2015: 203) mengatakan bahwa:

“ the performance based budgeting is procedure or mechanism to strengthen the linkages between the funds provided to the agency/ government institutions with the outcome (impact) and/or output,through budget allocation based on’formal’ information about performance. The prformance based budgeting aims to improve the efficiency of the allocation and productivity of government spending”

Berdasarkan defenisi diatas dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa penganggaran berbasis kinerja bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas pengeluaran pemerintah, sehingga dapat mencapai sasaran strategis yang menunjang kinerja pegawai. Selain itu penganggaran berbasis kinerja mempunyai tiga kategori yaitu:

Tabel 2.2 Performance Budgeting Categories

Type	Linkages Between Performance Information and Funding	Planned or Actual Performance	Main Purpose in the Budget Process
<i>Presentation</i>	<i>No link</i>	<i>Performance targets and/or performance result</i>	<i>Accountability</i>
<i>Performance Informad Budgeting</i>	<i>Loose/ indirect link</i>	<i>Performance targets and/or performance result</i>	<i>Planning and/or accountability</i>
<i>Direct/ Formula Performance Budgeting</i>	<i>Tight/ direct link</i>	<i>Performance result</i>	<i>Resource allocation and accountability</i>

Source: OECD (2007:21)

Dapat dilihat bahwa berdasarkan tabel diatas penganggaran berbasis kinerja pada umumnya mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pada sektor publik. Prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja (Kumorotomo, 2005:16) antara lain:

1) *Transparansi*,

Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan pelaksanaan dan pelaporan evaluasi anggaran.

2) *Akuntabilitas*

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang mengandung arti bahwa proses penganggaran benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan lembaga perwakilannya.

3) *Value for Money*

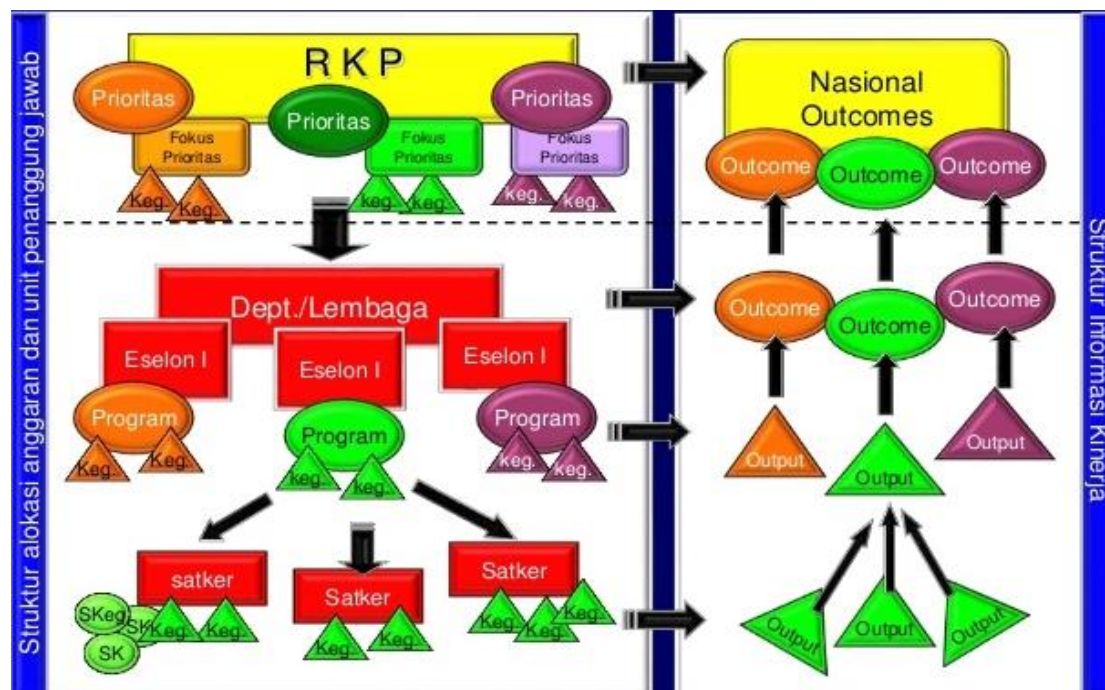
Proses penganggaran menerapkan prinsip ekonomis, efisien dan efektif.

Agar penerapan penganggaran berbasis kinerja dapat dioperasionalkan, maka diperlukan beberapa instrumen yaitu (Halim, 2014:87):

- 1) Indikator kinerja, merupakan instrumen yang digunakan untuk mengukur kinerja
- 2) Standar biaya, adalah satuan biaya yang ditetapkan berupa standar biaya masukan maupun standar biaya keluaran sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran
- 3) Evaluasi kinerja, merupakan penilaian terhadap capaian, sasaran kerja, konsistensi perencanaan dan implementasi serta realisasi penyerapan anggaran.

Dalam anggaran berbasis kinerja, diperlukan Kerangka logis untuk menggambarkan keterkaitan kinerja pada berbagai tingkatan yang dihubungkan dengan alokasi/ pagu anggaran, serta dilaksanakan oleh inti kerja pemerintah.

Gambar 2.1 Kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja



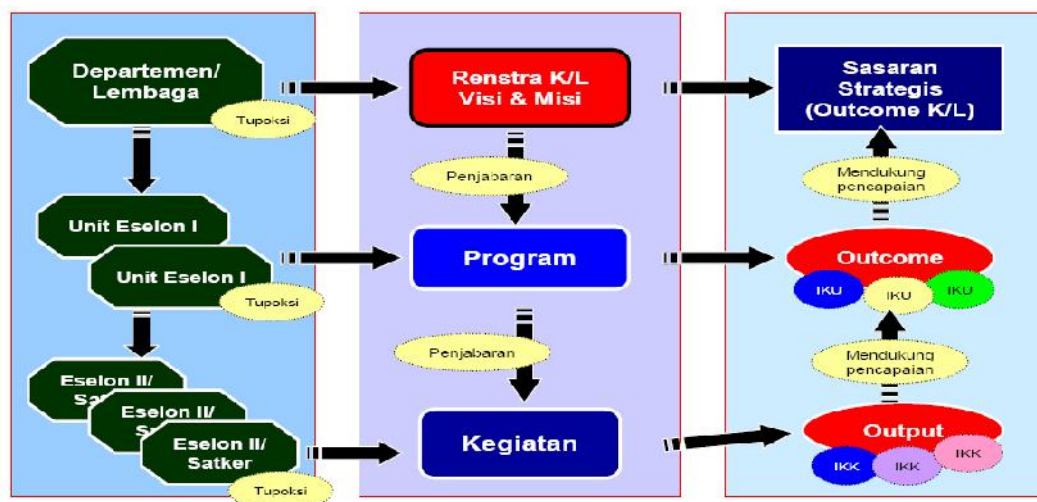
Sumber: Buku 2 Departemen Keuangan Republik Indonesia

Gambar diatas menggambarkan kerangka penganggaran berbasis kinerja secara umum dan hubungan masing-masing tingkatan kinerja dalam rangka pencapaian *Outcome* nasional sebagai berikut:

- 1) Rencana kerja Pemerintah (RKP) yang berisikan program dan kegiatan pemerintah menghasilkan kinerja berupa nasional *outcome*.
- 2) RKP dilaksanakan oleh K/L (Kementerian/ Lembaga) beserta unit-unit kerja dilingkungannya menghasilkan kinerja berupa *outcome* pada tingkat K/L.

Kantor Imigrasi Kelas I Padang merupakan instansi pemerintahan yang berada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam penganggaran berbasis kinerja, kerangka logis pada tingkat K/L dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar 2.2 Kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja tingkat K/L



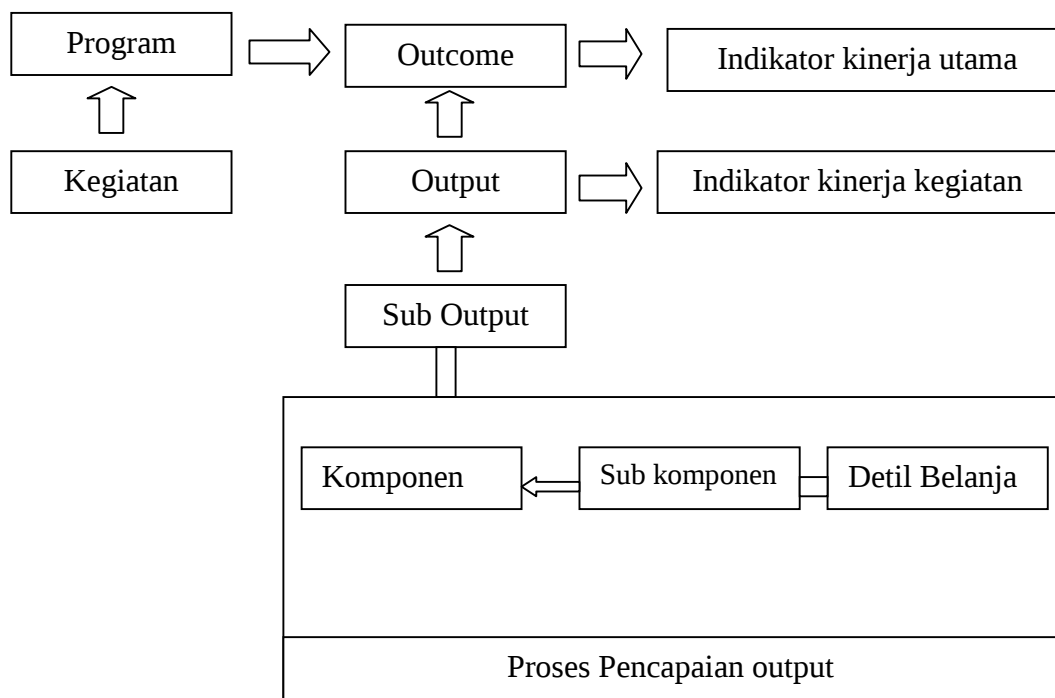
Sumber: Buku 2 departemen Keuangan Republik Indonesia

Kerangka penganggaran berbasis kinerja pada tingkat K/L dan hubungan masing-masing tingkatan kinerja secara rinci dalam rangka pencapaian *outcome* K/L sebagai berikut:

- 1) K/L melaksanakan rencana strategis (Renstra) dan rencana kerja (Renja) dan menghasilkan *output* K/L beserta indikator kinerja utama.
- 2) Renstra dijabarkan dalam program yang menjadi tanggung jawab unit Eselon I K/L dan menghasilkan *outcome* program.
- 3) Selanjutnya program dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan yang menjadi tanggung jawab unit Eselon II nya dan menghasilkan *output* kegiatan beserta indikator kinerja.

Dalam penganggaran berbasis kinerja struktur alokasi anggaran lebih fokus pada kejelasan keterkaitan hubungan antara perencanaan dan penganggaran yang merefleksikan keselarasan antara kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

Gambar 2.3. Struktur Anggaran penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja



Sumber: PMK RI No. 136/PMK.02/2014

Struktur anggaran merupakan kesatuan dalam kebutuhan sumber daya pendanaan anggaran yang dibutuhkan oleh satker dalam rangka pelaksanaan kegiatan yang menjadi tanggung jawab kewenangannya sebagaimana tugas dan fungsi yang diemban satker. Hal ini harus sejalan dengan rancangan kebijakan yang diputuskan pada tingkat organisasi pemerintah yang telah dikoordinasikan oleh unit-unit organisasinya yang bertanggung jawab terhadap program.

Pengukuran kinerja berbasis anggaran dilakukan dengan menilai selisih antara anggaran dengan realisasinya. Sistem pengukuran kinerja berbasis anggaran dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.3. Sistem pengukuran kinerja berbasis analisis anggaran (Mahsun dalam Abdullah, 2014:183)

Perencanaan	Pelaksanaan	Pengukuran Kinerja
Arah dan kebijakan umum anggaran	Persiapan	Mangumpulkan data realisasi anggaran
Rencana kegiatan operasional dan alokasi sumber daya	Penjabaran anggaran	Melakukan analisis selisih anggaran
Menetapkan Standar Analisis Belanja (SAB), tolak ukur kinerja dan standar biaya serta standar pelayanan minimum (SPM) yang jelas	Kemungkinan Rebudgeting	Menentukan adanya underspending dan overspending
		Feedback atau hasil pengukuran kinerja

Penyusunan anggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan sebagaimana uraian pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 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 indikator kinerja utama program (*Key Performance Indicator*), indikator kinerja kegiatan dan indikator kinerja keluaran.

2) Standar Biaya

Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada tahap awal perencanaan anggaran berbasis kinerja dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Penganggaran berbasis kinerja menggunakan standar biaya sebagai

alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi dari sistem penganggaran yang bercorak “*input base*” ke penganggaran yang bercorak “*output base*”.

3) Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/kegiatan.

Dapat disimpulkan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan sebuah sistem penganggaran yang melihat aspek kinerja sebagai tolak ukur dari penggunaan anggaran guna mencapai efisien dan efektivitas dalam pelaksanaan program atau kegiatan sehingga dapat dijadikan pedoman untuk tahun berikutnya.

3. Konsep Penerapan (Implementasi)

Penerapan dikenal juga dengan istilah implementasi. Istilah implementasi pertama kali digunakan oleh Harold Laswell (1956), Implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor (Grizzle dan Pettijhon, 2002). Sedangkan Endang Agus Purwanto (2012:21) menyatakan bahwa

“ Implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan”

Selain itu, Rian Nugroho (2015:27) bahwa dalam kebijakan publik, prosesnya dapat digeneralisasikan menjadi empat tahap yaitu: masalah kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tahap implementasi yaitu tahap dilaksanakannya suatu kebijakan dalam organisasi.

Dalam penerapan suatu kebijakan, *input* akan diolah atau dikonversikan menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). *Policy output* merupakan sebuah instrumen kebijakan, sebagai instrumen kebijakan *policy output* harus sampai pada kelompok sasaran atau target sasaran, dimana untuk mencapai *policy output* secara efektif, efisien dan akurat maka dibutuhkan Sumber Daya Manusi (SDM), teknologi, sumber keuangan dan keterampilan manajemen.

Interaksi dalam proses implementasi dengan lingkungannya menghasilkan 4 (empat) tipologi implementasi yaitu: kerjasama (*cooperation*), dukungan (*conformity*), tindakan tandingan (*counter action*) dan pemutusan hubungan (*detachment*). Empat tipologi implementasi ini dapat menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan, Selain itu menurut Edwards (1980) ada empat variabel yang menentukan keberhasilan dalam penerapan suatu kebijakan yaitu:

a. Komunikasi (*communications*)

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Komunikasi dalam suatu organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit, oleh sebab itu agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya.

b. Sumber Daya (*resources*)

Komponen sumber daya ini meliputi jumlah staf, informasi yang cukup relevan, keahlian dari para pelaksana, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang

dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan seperti dana, sarana dan prasarana. Jika jumlah staf pelaksana terbatas maka hal yang harus dilakukan adalah meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pelaksana untuk melaksanakan program. Untuk itu perlu manajemen sumber daya manusia agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumber daya yang penting bagi pelaksana program, ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan serta mengetahui hal apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Sumber daya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan baik penyediaan keuangan, pengadaan staf maupun pengadaan supervisor serta fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan harus terpenuhi seperti kantor, peralatan serta dana yang mencukupi.

c. Disposisi atau sikap (*disposition ot attitudes of implementer*)

Salah satu faktor yang mempengaruhi penerapan suatu kebijakan adalah sikap dari pelaksana kebijakan. Jika pelaksana setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

d. Struktur Birokrasi (*bereaucratic structure*)

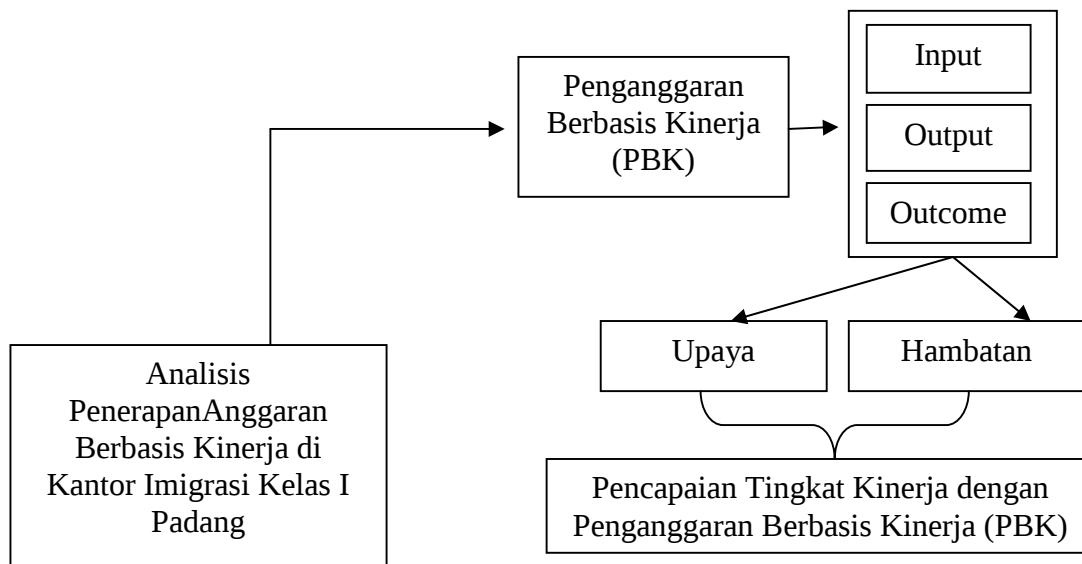
Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai

hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan

B. Kerangka Konseptual

Untuk penelitian ini kerangka konseptual menggambarkan cara berpikir peneliti dalam memahami objek yang diteliti. Secara sederhana, kerangka konseptual yang penulis gambarkan adalah sebagai berikut:

Gambar 2.4 Kerangka Konseptual



Dari kerangka konseptual diatas maka dalam penelitian ini ada 3 (tiga) hal yang terdapat dalam Penganggaran Berbasis Kinerja yaitu *input*, *output* dan *outcome*. *Input* merupakan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menghasilkan *output*, *output* merupakan barang atau jasa yang dihasilkan secara langsung dari pelaksanaan kegiatan berdasarkan *input* yang digunakan sedangkan *outcome* merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya *output* atau efek langsung dari *output* pada jangka menengah.

Namun dalam menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) yang didasarkan pada *input*, *output* dan *outcome* terdapat hambatan-hambatan, hambatan dalam penelitian ini yaitu faktor atau keadaan yang membuat tidak optimalnya penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) di Kantor Imigrasi Kelas I Padang. Faktor yang menjadi hambatan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang dilihat dari: Komunikasi, Sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur organisasi.

Untuk mengatasi masalah tersebut diperlukan adanya upaya, upaya untuk mengatasi hambatan dalam penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) adalah upaya yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I padang sehingga hambatan-hambatan tersebut dapat dilewati dalam Penerapan anggaran berbasis kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I padang yaitu dengan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dapat mencapai sasaran strategis/target kerja yang menerapkan prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja, adapun prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja (Kumorotomo, 2005:15) yaitu: transparansi, akuntabilitas dan *value for money* (ekonomis, efisien dan efektif).

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja yaitu pengalokasian anggaran yang berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*), dimana terdapat keterkaitan antara pendanaan dengan kinerja yang akan dicapai, meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran dan meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran sehingga dapat meningkatkan efisiensi dalam pencapaian kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan yaitu:

1. Bentuk penerapan anggaran berbasis kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang dalam penyusunan anggaran masih bersifat *incremental*, realisasi anggaran tahun 2015 telah melebihi target yang telah ditetapkan pada Renstra Kemenkumhan 2015-2019, meskipun target kinerja berada dibawah target yang telah ditetapkan. Hal ini dikarena banyaknya permasalahan dalam penerapan sehingga capaian *outcome* kurang optimal, selain itu juga disebabkan oleh kegiatan yang bersifat *incase*.
2. Kendala Kantor Imigrasi Kelas I Padang dalam penerapan anggaran berbasis kinerja yaitu faktor komunikasi, Sumber Daya Manusia (SDM) serta sarana dan prasarana.
3. Peranan kantor Imigrasi kelas I Padang terkait upaya dalam mengatasi kendala sangat penting untuk pencapaian target kinerja. Sementara itu Kantor Imigrasi Kelas I Padang ternyata belum bisa melaksanakan penganggaran berbasis kinerja. Hal ini disebakan karena pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Padang masih membutuhkan pelatihan, ternyata pegawai perlu diberikan stimulus dalam perubahan *mindset* tentang penganggaran berbasis kinerja. jadi peranan Kepala Kantor sangat dibutuhkan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dengan judul “ Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Kantor Imigrasi Kelas I Padang” maka peneliti mencoba memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Diharapkan kepada pegawai untuk dapat merubah *mindset* tentang penganggaran berbasis kinerja, bukan mengharapkan penyerapan anggaran yang semaksimal mungkin tetapi juga mengimbangi dengan target pencapaian kinerja, sehingga pencapaian kinerja lebih utama dari pada penyerapan anggaran.
2. Diharapkan Kepala Kantor mampu mengatasi kendala yang dihadapi dalam penerapan anggaran berbasis kinerja dengan memberikan stimulus seperti berupa *reward* dan sanksi yang disepakati bersama.
3. Dikarenakan ditemukan kendala dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, maka Kepala Kantor harus berupaya untuk mengatasi kendala tersebut seperti menggunakan sistem *reward* dan sanksi

DAFTAR PUSTAKA

Acuan dari Buku

- Abdul Halim. 2014. Manajemen Keuangan Sektor Publik: *Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya. Yogyakarta: Gava Media
- I Gusti Agung Rai. 2008. Audit Kinerja pada Sektor Publik. Jakarta: Salemba Empat.
- Lexi J Moleong. 2005. Penelitian Metodologi Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Mahmudi. 2015. Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. 2009. Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: ANDI
- Ma'ruf Abdullah. 2014. Manajemen dan Evaluasi Kinerja Pegawai. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.
- Moh Nasir. 2005. Metode Penelitian. Bogor Selatan: Ghalia Indonesia.
- OECD. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD
- Riant Nugroho. 2015. Policy Making. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Rulam Ahmadi. 2014. Metodologi Penelitian Kualitatif. Yogyakarta: AR-RUZZ MEDIA.
- Sugiyono. 2012. Memahami Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta
- Sugiyonio. 2013. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta
- Wahyudi Kumorotomo dan Erwan Agus Purwanto. 2005. Anggaran Berbasis Kinerja Konsep dan Aplikasinya. Yogyakarta: MAP UGM.

Acuan dari Jurnal

- Adelstin Tamasoleng. 2015. Analisis Efektivitas Pengelolaan anggaran di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro. Jurnal Riset Bisnis dan Manajemen. Volume 3, Nomor 1
<http://ojs.narotama.ac.id/index.php/magistra/article/download/25/24>.
- Meily Surianti. 2015. *The Implementation of Performance Based Budgeting in Public Sector (Indonesia Case: A Literature Review)*. Research Journal

of Finance and Accounting. Vol 6, Nomor 12.
<http://www.iiste.org/Journals/index.php/RJFA/article/download/23378/24210>.

Wiwik Andriani dan Ermataty Hatta. 2012. Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Pusat. *Jurnal Akuntansi dan Manajemen*, Vol 7 No. 2.

Hindri Asmoko. 2006. Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektivitas Pengendalian. *Jurnal Akuntansi Pemerintahan*, Volume 2 Nomor 2.

Yazici, Kuddusi. 2015. *Performance Based Budget Arrangements, The Implementation Process and Advancements in Turkey*. *International Journal of Business and Social Science*. Vol 6 Nomor 4.
http://ijbssnet.com/journals/Vol_6_No_4_1_April_2015/7.pdf

Acuan dari Skripsi/ Tesis/ Disertasi

Mohd. Isnaini. 2011. Komunikasi Organisasi di Perpustakaan Perguruan tinggi: Studi Kasus pada Unit Pelaksana Teknis Perpustakaan Perguruan Tinggi XY. Tesis. Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya. Program Magister Ilmu Perpustakaan. Universitas Indonesia.

Acuan dari Bahan Ajar / Modul

Aldri Frinaldi dan Afriva Khaidir. 2015. Hukum Administrasi Negara. Program Studi Magister Administrasi Publik. FIS UNP

Acuan Dari Dokumen Resmi Pemerintah Tanpa Pengarang Dan Lembaga:

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga

Peraturan Menteri keuangan Republik Indonesia Nomor 136/PMK.02/2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Buku 2 Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja. Departemen Pengelolaan Keuangan Republik Indonesia. Jakarta 2009