

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH BERBASIS KINERJA
(STUDI PADA PEMERINTAH KABUPATEN ENREKANG)**

**NURWIRA RAHAYU MUBAR
P2600 211 502**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul : ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMPENGARUHI PENYUSUNAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
BERBASIS KINERJA (STUDI PADA
PEMERINTAH KABUPATEN ENREKANG)

Nama Mahasiswa : NURWIRA RAHAYU MUBAR

N I M : P2600211502

Program Studi : Magister Keuangan Daerah (MKD)

Telah Memenuhi Syarat Untuk Ujian Akhir Magister

Menyetujui,
Komisi Penasehat

Prof. Dr. Muhammad Ali, SE.,MS
Ketua

Dr. Nuriannah Hamid, SE.,M.Agr
Anggota

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah

Dr. Sumardi, SE.,M.Si

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : NURWIRA RAHAYU MUBAR

Nomor Mahasiswa : P2600211502

Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar maka saya sanggup menerima sanksi/hukuman apapun sesuai peraturan yang berlaku.

Makassar, Juli 2013

Yang Menyatakan,

NURWIRA RAHAYU MUBAR

ABSTRAK

NURWIRA RAHAYU. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Enrekang) (dibimbing oleh **Muhammad Ali** dan **Nurjannah Hamid**)

Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaruh faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumberdaya yang cukup, penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara simultan dan parsial.

Populasi pada penelitian ini adalah seluruh satuan kerja perangkat daerah di lingkup Pemerintah Kabupaten Enrekang berjumlah 37 unit dan Kepala SKPD dan Kasubag Perencanaan pada SKPD dengan sampel berjumlah 74 orang. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Data dianalisis dengan Uji F dan Uji t dengan metode analisis regresi linear berganda melalui SPSS 20,0.

Hasil penelitian membuktikan bahwa secara simultan faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumberdaya yang cukup, penghargaan dan sanksi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Sebanyak 60,7% variabel dependen yaitu penyusunan APBD berbasis kinerja dipengaruhi oleh variabel independen yaitu komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi sedangkan sisanya sebesar 39,3% dipengaruhi oleh variabel lain diluar objek penelitian ini.

Kata Kunci : komitmen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumberdaya, penghargaan, sanksi dan penyusunan APBD berbasis kinerja.

ABSTRACT

NURWIRA RAHAYU . *An Analysis of Factors Affecting The Arrangement of Performance Based Local Budget (A Study on The Government of Enrekang Regency)(supervised by Muhammad Ali and Nurjannah Hamid)*

The aim of the research is to analyze the commitment factors of all organization components, administration completeness, adequate resources, reward and punishment on the arrangement of performance based local budget either simultaneously partially.

The population of the research were all local work units in the government of Enrekang Regency consisting of 37 units. The samples were the Head of SKPD and the Heads of Sub-Units of Planning of each SKPD consisting on 74 people. To test the hypothesis affecting the commitment factors of all organization components, administration completeness, adequate resources, reward and punishment on the the arrangement of performance based local budget either simultaneously partially, F-test and t-test were used with multiple linear regression analysis through SPSS 20.0.

The results of the research indicate that simultaneously commitment factors of all organization components, administration completeness, adequate resources, reward and punishment have a positive and significant influence on the the arrangement of performance based local budget. Partially, commitment factors of all organization components, administration completeness, and punishment have a positive and significant influence on the the arrangement of performance based local budget. Besides, it is also indicated that 60.7% of dependent variable, i.e. the arrangement of performance based local budget is influence by independent variables, i.e. all organization components, administration completeness, adequate resources, reward and punishment, while the rest 39.9% is influenced by other variables which are not under the research.

Key Words : *organization commitment, administration completeness, resources, reward, punishment, the arrangement of performance based local budget*

PRAKATA

Segala Puji bagi Allah Subhanahu Wata'aalaa yang telah melimpahkan rahmat, taufiq serta hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini dengan baik sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini tidak akan terwujud jika hanya bertumpu pada kemampuan penulis sebagai manusia biasa yang penuh kekurangan akan tetapi karya ini dihasilkan atas bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. Muhammad Ali, MS. Selaku Pembimbing I dan Dr. Nurjannah Hamid, M.Agr. selaku pembimbing II, atas bimbingannya dalam penyusunan tesis.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya, tak lupa penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Haji La Tinro La Tunrung selaku Bupati Kepala Daerah Kabupaten Enrekang dan Ibu Dra. Yuyu Yuhaeni selaku Kepala BKD yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Pascasarjana Magister Keuangan Daerah Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Drs. Mustakim. SM selaku Kepala Bappeda beserta Staf atas izin, dukungan moril dan materi yang telah diberikan kepada penulis.

3. Bapak Prof. Dr. Ir. Idrus Paturusi selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Prof. Dr. Muhammad Ali, MS selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin.
5. Bapak Dr. Sumardi, SE, M.Si selaku Ketua Program Studi Magister Keuangan Daerah.
6. Bapak/Ibu dosen pada Program Studi Magister Keuangan Daerah dan Pengelola MKD yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan.
7. Ibunda Subaeda Syamsuddin, anakku Muhammad Yusuf Sulaiman dan keluarga tercinta atas do'a dan dukungan yang diberikan kepada penulis hingga selesainya tesis ini.
8. Seluruh rekan-rekan Mahasiswa angkatan XVII Magister Keuangan Daerah Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas partisipasinya kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa masih banyak keterbatasan yang dimiliki oleh penulis dalam menyelesaikan tesis ini, sehingga kami menerima saran yang sifatnya membangun. Semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis dan para pembaca.

Makassar, Juli 2013

NURWIRA RAHAYU MUBAR

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Hasil Penelitian Terdahulu	14
B. Landasan Teori	18
1. Anggaran Berbasis Kinerja	18
2. Komitmen dari Seluruh Komponen Organisasi	22
3. Penyempurnaan Administrasi	26
4. Sumber Daya yang Cukup	29
5. Penghargaan (<i>Reward</i>)	33
6. Sanksi (<i>Punishment</i>)	35
7. Penyusunan APBD Berbasis Kinerja	37
C. Kerangka Pemikiran	56
D. Hipotesis Penelitian	61
BAB III METODE PENELITIAN	62
A. Lokasi dan Waktu Penelitian	62

B.	Populasi dan Sampel	62
C.	Metode pengumpulan Data	64
D.	Jenis dan Sumber Data	65
E.	Metode dan Teknik Analisis Data	66
	1. Metode Analisis Data	67
	2. Teknik Analisis Data	67
	3. Analisis Koefisien Determinasi	73
F.	Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel	73
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	81
A.	Deskripsi Data	81
	1. Deskripsi Lokasi	81
	2. Karakteristik Responden	81
B.	Analisis Data	84
	1. Uji Kualitas Data	84
	1.1 Uji Validitas	84
	1.2 Uji Reliabilitas	86
	2. Uji Asumsi Klasik	87
	2.1 Uji Normalitas Data	87
	2.2 Uji Multikolinearitas	89
	2.3 Uji Heteroskedasitas	89
C.	Deskripsi Variabel Penelitian	90
	1. Variabel Komitmen dari Seluruh Komponen Organisasi (X_1)	91
	2. Variabel Penyempurnaan Administrasi (X_2)	93
	3. Variabel Sumber Daya yang Cukup (X_3)	97
	4. Variabel Penghargaan (<i>Reward</i>) (X_4)	99
	5. Variabel Sanksi (<i>Punishment</i>) (X_5)	101
	6. Variabel Penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Y)	103
D.	Pengujian Hipotesis	105
	1. Pengujian Hipotesis dengan Uji F	105
	2. Pengujian Hipotesis dengan Uji t	107
E.	Hasil Persamaan Regresi	108
F.	Analisis Koefisien Determinasi (R^2)	111
G.	Pembahasan Hasil Penelitian	112
	1. Pengaruh Komitmen dari Seluruh Komponen Organisasi Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja	118
	2. Pengaruh Penyempurnaan Administrasi Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja	119

3. Pengaruh Sumber Daya yang Cukup Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja	120
4. Pengaruh Penghargaan (<i>Reward</i>) Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja	122
5. Pengaruh Sanksi (<i>Punishment</i>) Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja	123
H. Keterbatasan Penelitian	124
BAB V PENUTUP	125
A. Simpulan	125
B. Saran	126
DAFTAR PUSTAKA	127

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
3.1	Populasi dan Sampel	63
4.1	Pengumpulan Data	81
4.2	Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	82
4.3	Karakteristik Responden Berdasarkan Usia	82
4.4	Karakteristik Responden Berdasarkan Jabatan	83
4.5	Karakteristik Responden Berdasarkan Lama Menduduki Jabatan	83
4.6	Karakteristik Responden Berdasarkan Pendidikan	83
4.7	Karakteristik Responden Berdasarkan Kursus/Diklat/Bintek Tentang Anggaran	84
4.8	Uji Validitas Variabel Penelitian	85
4.9	Uji Reliabilitas Variabel Penelitian	86
4.10	Uji Multikolinearitas	89
4.11	Deskripsi Variabel Komitmen dari Seluruh Komponen Organisasi (X_1)	91
4.12	Deskripsi Variabel Penyempurnaan Administrasi (X_2)	94
4.13	Deskripsi Variabel Sumber Daya yang Cukup (X_3)	97
4.14	Deskripsi Variabel Penghargaan (<i>Reward</i>) (X_4)	100
4.15	Deskripsi Variabel Sanksi (<i>Punishment</i>) (X_5)	101
4.16	Deskripsi Variabel Penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Y)	103
4.17	Hasil Uji F	106
4.18	Hasil Uji t	107

4.19	Hasil Analisis Koefisien Determinasi	112
5.1	Hasil Penelitian Terdahulu	173
6.1	Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel	176

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
2.1	Siklus Manajemen Strategik Sektor Publik	56
2.2	Kerangka Pemikiran	61
4.1	Grafik Uji Normalitas (P-P Plot dan Histogram)	88
4.2	Grafik Uji Heteroskedasitas	90

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor		Halaman
1	Kuisisioner Penelitian	132
2	Hasil Analisis Deskriptif	141
3	Hasil Uji Reliabilitas dan Validitas	156
4	Hasil Analisis Regresi	168
5	Hasil Penelitian Terdahulu	173
6	Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel	176

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara ekonomis, efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan anggaran berbasis kinerja (ABK).

Undang-Undang Nomor 17 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. APBD berbasis kinerja yang disusun oleh Pemda harus didasarkan pada SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) di antaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pelaksanaan penyempurnaan manajemen keuangan, yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektifitas dari pelaksanaan kebijakan dan program.

Sistem penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem penyusunan anggaran yang menekankan pada hasil dan mengendalikan belanja. Sistem ini terutama berusaha untuk mengaitkan langsung antara keluaran (*outputs*) dengan hasil (*outcomes*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektivitas dan efisiensi anggaran yang dialokasikan.

Mengacu pada PP No.21/2004 pasal 7 ayat 1 dan 2, penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan

hasil tersebut yang dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Dalam penganggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan. Penyusunan anggaran berbasis kinerja mendasarkan prosesnya pada perencanaan kinerja, yang terdiri dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dan indikator kinerja yang ingin dicapai oleh suatu entitas penggunaan anggaran (*budget entity*).

Hal yang perlu dicatat bahwa APBD berbasis kinerja merujuk pada indikator "*inputs-process-outputs-outcomes-impacts-benefits*". Berhasil dalam konteks ini bukan berarti "sukses menghabiskan anggaran" (*inputs justification*) tetapi sukses dalam cara mencapainya (sesuai aturan) dan efisien dalam pencapaian dengan hasil optimum yang terukur sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dari perencanaan awal (Harian Ekonomi Neraca, "*Revitalisasi Anggaran Berbasis Kinerja*", 14 Maret 2012).

Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Imam T Raharto (2008) bahwa terdapat hubungan antara keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran/output dengan perencanaan anggaran berbasis kinerja.

Dalam menyusun anggaran berbasis kinerja organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi hasil program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Program pada anggaran berbasis kinerja ini didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai

sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Dalam buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja yang diterbitkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tahun 2005 dinyatakan : tuntutan pentingnya pelaksanaan penyusunan anggaran berbasis kinerja, ternyata membawa konsekuensi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu :

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi
2. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus
3. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang)
4. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas
5. Keinginan yang kuat untuk berhasil

Mowday, dkk (1982) dalam Sopiah (2008) mengatakan bahwa karyawan yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi akan lebih termotivasi untuk hadir dalam organisasi dan berusaha mencapai tujuan organisasi. Meskipun istilah dan tipologi komitmen organisasi sudah mulai diperkenalkan oleh Etzioni pada tahun 1961, istilah ini semakin populer

sejak tahun 1977 setelah dibahas oleh Staw & Salancik, yang mengajukan dua bentuk komitmen, yaitu komitmen sikap (*attitudinal commitment*) dan komitmen tingkah laku (*behavioral commitment*). Komitmen sikap adalah keadaan dimana individu mempertimbangkan sejauhmana nilai dan tujuan pribadinya sesuai dengan nilai dan tujuan organisasi, serta sejauhmana keinginannya untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi.

Untuk dapat menyusun APBD berbasis kinerja pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategis yang disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada dalam pemerintahan. Menurut Solihin (2011), untuk mendapatkan dukungan yang optimal bagi implementasinya proses penyusunan dokumen Renstra SKPD perlu membangun komitmen dan kesepakatan dari semua stakeholder untuk mencapai tujuan SKPD melalui proses yang transparan, demokratis dan akuntabel. Komitmen dari seluruh komponen organisasi merupakan kesepakatan antara kepala SKPD dengan seluruh komponen organisasi untuk keberhasilan melaksanakan visi, misi, tujuan dan sasaran sesuai dengan Renstra SKPD. Komitmen dari seluruh komponen organisasi diukur berdasarkan adanya konsistensi penyusunan anggaran untuk setiap program dan kegiatan yang dikaitkan antara visi, misi, tujuan, sasaran untuk mencapai keberhasilan tugas pokok dan fungsi SKPD, penyusunan Renstra SKPD telah berpedoman pada RPJMD dimana indikator kinerja SKPD mengacu pada tujuan dan sasaran RPJMD, penyusunan program dan kegiatan telah mendukung pencapaian tujuan

SKPD dan sistem target kinerja yang akan dicapai sesuai visi, misi dan tujuan SKPD. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang pengendalian dan evaluasi perencanaan pembangunan, Pasal 93 tentang sistematika Renstra SKPD.

Menurut Been Lee (1970) dalam Nugroho (2011), penyempurnaan administrasi adalah suatu usaha untuk menerapkan ide baru dalam sistem administrasi, serta dengan sadar memperbaiki sistem tersebut bagi pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan yang positif. Penyempurnaan administrasi adalah suatu usaha sadar untuk melakukan perubahan dan penyesuaian administrasi pemerintah untuk melakukan perbaikan administrasi pemerintah. Penyempurnaan administrasi berupa penyiapan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja secara terus menerus diukur berdasarkan adanya penyempurnaan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja yang sudah ada yaitu Standar Pelayanan Minimal, Standar Analisis Belanja, Target Kinerja dan Standar Biaya. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pengelolaan keuangan daerah pada Pasal 100 ayat (2) disebutkan bahwa pembahasan RKA SKPD oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yaitu untuk menelaah kesesuaian RKA dengan standar analisis belanja dan standar harga, kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal. Kemudian pada ayat (3) menyebutkan bahwa dalam hal hasil pembahasan RKA SKPD terdapat

ketidaksesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) maka kepala SKPD melakukan penyempurnaan.

Menurut Edward III dalam Akib (2010), sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari : sumber daya manusia, sumber daya anggaran, informasi berupa data dan fasilitas pendukung lainnya. Sumber daya yang cukup yaitu tersedianya upaya peningkatan implementasi anggaran berbasis kinerja berupa adanya sumber daya manusia (SDM) yang memadai yang memiliki kompetensi dan memahami sistem penganggaran berbasis kinerja, serta adanya upaya penyediaan data kuantitatif untuk mengalokasikan sumber daya ke dalam program dan meng-up-date pengukuran kinerja program dan kegiatan.

Penyediaan sumber daya yang mendukung pelaksanaan sistem penganggaran berbasis kinerja berupa tersedianya data kuantitatif indikator kinerja untuk memperoleh informasi kinerja tentang perencanaan aktivitas program untuk mencapai tujuan dan sasaran serta mengalokasikan sumberdaya ke dalam program, evaluasi kinerja yang merupakan akuntabilitas penggunaan sumber daya dan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP SKPD) yang merupakan umpan balik untuk menyusun perencanaan strategi selanjutnya. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 Pasal 17 tentang Laporan Kinerja.

Menurut Nugroho (2006), "*Reward* dan *Punishment* merupakan dua bentuk metode dalam memotivasi seseorang untuk melakukan kebaikan dan meningkatkan prestasinya". Penghargaan adalah reward dalam bentuk uang yang diberikan kepada mereka yang dapat bekerja melampaui standar yang telah ditentukan (Mahmudi, 2005 : 89). Pemberian sistem penghargaan dan sanksi dimaksudkan sebagai dorongan agar karyawan mau bekerja dengan lebih baik dan membangkitkan motivasi sehingga dapat mendorong kinerja karyawan menjadi lebih baik. Dalam hal implementasi anggaran berbasis kinerja perlu dijaga konsistensi perencanaan dan penganggaran dan pemberian penghargaan dan sanksi yang jelas bagi satuan kerja perangkat daerah.

Penerapan penghargaan (*reward*) secara adil dan konsisten atas keberhasilan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja diukur berdasarkan adanya penghargaan berupa peningkatan karir atau tambahan penghasilan, hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Pasal 39 ayat 7 bahwa tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memiliki prestasi kerja yang tinggi dan/atau inovasi. Sedangkan Penerapan sanksi (*punishment*) secara adil dan konsisten atas ketidakberhasilan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja diukur berdasarkan adanya sanksi berupa sanksi administratif dan sanksi disiplin

lainnya. Hal ini sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 Pasal 34 dalam hal keterlambatan dalam penyampaian laporan keuangan yang disebabkan oleh kesengajaan atau kelalaian yang berdampak pada pelaksanaan evaluasi kinerja, maka SKPD diberi sanksi berupa penangguhan pelaksanaan anggaran atau penundaan pencairan dana.

Secara sederhana, penganggaran daerah (kerap dikenal sebagai penganggaran sektor publik di daerah) dapat dipahami sebagai suatu proses atau metode untuk mempersiapkan dan menyusun anggaran di suatu daerah, yang merupakan penjabaran mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu, dinyatakan dalam ukuran finansial. Ini merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan dana publik.

Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa anggaran daerah masih harus disempurnakan. Di samping itu banyak ditemukan keluhan masyarakat yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas serta kurang mencerminkan aspek ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Oleh karena itu pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan sistem pendekatan kinerja dan berorientasi pada kepentingan publik.

Pemerintah Kabupaten Enrekang dalam menyusun APBD belum sepenuhnya berdasarkan penganggaran berbasis kinerja. Pada penelitian awal yang dilakukan pada 4 (empat) Satuan Kerja Perangkat Daerah

(SKPD), yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Kesehatan dan Kantor Ketahanan Pangan, peneliti membandingkan dokumen perencanaan dan penganggaran masing-masing SKPD dengan proses penganggaran berbasis kinerja. Beberapa komponen penting sebagai dasar penilaian terhadap keberhasilan penganggaran berbasis kinerja belum sepenuhnya diimplementasikan dengan benar. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti antara lain :

- a. Pengukuran kinerja berupa penetapan indikator *output* dan *outcome* belum dilakukan dengan benar bahkan tidak jelas terukur, hal ini tampak pada Rencana Kerja (Renja) SKPD. Demikian pula penentuan target kinerja pada RKA-SKPD yang tidak tepat dalam menetapkan ukuran keberhasilan sasaran dari fungsi-fungsi belanja (*input*, *output* dan *outcome*).
- b. Kinerja diukur atas jumlah uang yang dikeluarkan.
- c. Tidak ada indikasi bahwa output telah tercapai, keberhasilan atas pelaksanaan program/kegiatan hanya didasarkan pada kemampuan SKPD untuk menghabiskan anggaran yang telah direncanakan.
- d. Pada tahap evaluasi, pencapaian kinerja belum dievaluasi dengan rencana strategis dan konsep *value for money*.
- e. Dalam penyusunan rencana kerja belum sepenuhnya berpedoman pada analisis standar belanja, standar biaya dan standar pelayanan minimal. Hal ini disebabkan di pemerintah Kabupaten Enrekang belum

menetapkan instrumen pengukuran capaian kinerja keberhasilan suatu program dan kegiatan. Demikian juga dengan sumber daya yang cukup untuk peningkatan implementasi anggaran berbasis kinerja masih belum terselenggara secara berkelanjutan dalam upaya perbaikan penganggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan hasil penelitian awal, maka peneliti menggunakan komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*), sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD berbasis kinerja (Studi pada Pemerintah Kabupaten Enrekang).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara simultan.
2. Apakah faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara parsial.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara simultan.
2. Untuk menganalisis pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara parsial.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti, untuk menambah wawasan peneliti khususnya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
2. Bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah penelitian ini dapat menjadi bahan informasi tambahan, atau masukan dan sebagai bahan pertimbangan pejabat pemerintah daerah baik eksekutif maupun legislatif untuk melakukan penyempurnaan dan perbaikan penyusunan anggaran terutama pemahaman tentang komponen dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja yaitu indikator kinerja, capaian kinerja, pengukuran kinerja dan evaluasi program.

3. Bagi akademis, penelitian ini dapat memperkaya hasil penelitian dan referensi bagi para akademis sebagai sarana pengembangan bidang anggaran berbasis kinerja, perencanaan program dan kegiatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang Anggaran Berbasis Kinerja telah banyak dilakukan dan apabila dibandingkan dengan penelitian ini akan mempunyai beberapa kesamaan antara lain permasalahan yang akan dibahas mengenai penyusunan APBD, tata pemerintahan yang baik dan penganggaran berbasis kinerja.

Hotman Atiek (2005) di Lampung melakukan penelitian tentang hubungan peranan Bappeda dalam melaksanakan perencanaan sesuai anggaran berbasis kinerja dan hubungan penerapan anggaran berbasis kinerja dengan arah kebijakan umum pemerintah kabupaten. Hasil penelitian Hotman Atiek menyebutkan terdapat hubungan antara sumber daya manusia masih sedikit yang mengerti dan memahami anggaran berbasis kinerja berpengaruh dalam pelaksanaan perencanaan dan terdapat penyimpangan program yang dilaksanakan dari arah kebijakan umum dengan belum diterapkannya anggaran berbasis kinerja. Hasil penelitian menunjukkan kesesuaian dengan teori bahwa dalam penyusunan APBD berbasis kinerja dibutuhkan sumber daya manusia yang memahami sistem penganggaran berbasis kinerja. Selain itu APBD disusun berdasarkan RKA SKPD, dimana penetapan anggaran program dan kegiatan berpedoman pada kebijakan umum anggaran.

Kartika Wisdya Ratna (2008) di Surakarta melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja manajerial dengan motivasi sebagai moderating variabel. Hasil penelitian Kartika menyebutkan partisipasi dalam proses penyusunan APBD berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja manajerial dan interaksi antara partisipasi penyusunan anggaran dan motivasi berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial. Terdapat kesesuaian antara teori dengan hasil penelitian dimana dalam penyusunan APBD berbasis kinerja partisipasi bawahan merupakan faktor yang berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Dimana kunci dari kinerja yang efektif adalah partisipasi dari bawahan memegang peranan penting dalam pencapaian APBD berbasis kinerja.

Imam T. Raharto (2008) di Makassar melakukan penelitian tentang anggaran berbasis kinerja dikaitkan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan dan keterkaitan penerapan anggaran berbasis kinerja dengan celah penyimpangan penggunaan anggaran yang rawan korupsi. Hasil penelitian Raharto menyebutkan bahwa terdapat hubungan antara keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran/output dengan penerapan anggaran berbasis kinerja dengan celah penyimpangan penggunaan anggaran yang rawan korupsi. Hasil penelitian menunjukkan kesesuaian dengan teori dimana anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang berdasarkan pada keterkaitan antara

pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari program dan kegiatan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran. Dengan penerapan anggaran berbasis kinerja yang berdasarkan pengukuran kinerja maka akan memperkecil celah penyimpangan penggunaan anggaran.

M. Aris Firmansyah (2008) melakukan penelitian tentang Faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja di propinsi DKI Jakarta. Hasil penelitian menggunakan perhitungan analisis faktor dengan teknik Principal Component Analysis menunjukkan bahwa terdapat 7 faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja di Propinsi DKI Jakarta adalah (1) faktor keterampilan dan keahlian, (2) faktor dokumen perencanaan, (3) faktor pengetahuan tentang anggaran, (4) faktor prosedur perencanaan anggaran, (5) faktor data, (6) faktor informasi yang valid dan mutakhir, dan (7) faktor deskripsi kerja. Hasil penelitian sejalan dengan teori dimana adanya keterampilan dan keahlian SDM dalam menyusun anggaran SKPD yang berdasarkan sistem anggaran berbasis kinerja; kelengkapan dokumen perencanaan yaitu Renstra SKPD; pengetahuan SDM tentang anggaran berbasis kinerja; prosedur perencanaan anggaran mulai dari tahap penyusunan Renstra yang berpedoman pada RPJMD sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional; tersedianya data dan informasi yang valid tentang informasi

kinerja untuk menetapkan target kinerja, serta adanya deskripsi kerja mempengaruhi perencanaan berbasis kinerja.

Lalu Imam Husnu (2011) di Kabupaten Lombok Tengah, melakukan penelitian tentang pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi, sumber daya yang cukup serta penghargaan dan hukuman terhadap penyusunan APBD berdasarkan prestasi kerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiga faktor tersebut signifikan berpengaruh dan berpengaruh positif terhadap pengimplementasian APBD berbasis kinerja di Kabupaten Lombok Tengah. Hasil penelitian sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh BPKP bahwa faktor pemicu keberhasilan penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah adanya komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi secara terus menerus, sumber daya yang cukup, pemberian penghargaan (*reward*) yang jelas dan penerapan sanksi (*punishment*) yang tegas.

Hendra Cipta (2011) di Kabupaten Tanah Datar, melakukan studi eksploratif tentang penerapan anggaran berbasis kinerja. Hasil penelitian Hendra menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan *performance based budgeting* pada Pemerintah Kabupaten Tanah Datar adalah faktor keterbatasan dana, keterbatasan sumber daya manusia, kurangnya dukungan legislatif, dan kelemahan data kinerja. Hasil penelitian sejalan dengan teori dimana keterbatasan dana mempengaruhi perilaku aparat dalam menetapkan target kinerja. Keterbatasan pengetahuan SDM tentang anggaran berbasis kinerja juga mempengaruhi

proses perencanaan dan penganggaran. Kurangnya dukungan legislatif terhadap penganggaran berbasis kinerja karena anggota legislatif cenderung melihat aspek politis suatu rencana kegiatan daripada kebutuhan riil yang melatarbelakangi kegiatan tersebut. Lemahnya sistem pengukuran data kinerja merupakan salah satu faktor belum berjalannya sistem penganggaran berbasis kinerja pada Pemkab Tanah Datar.

Tabel matriks hasil penelitian terdahulu terdapat pada Lampiran 5 (Tabel 5.1. Hasil penelitian Terdahulu).

B. Landasan Teori

1. Anggaran Berbasis Kinerja

Bernardin dan Russel (1998) dalam Yustiono (2012) memberikan definisi kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu. Menurut Irawan (2000), kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang bersifat konkret, dapat diamati dan dapat diukur. Sementara menurut Ilyas (2001), kinerja adalah penampilan hasil kerja personil maupun dalam suatu organisasi. Pengertian kinerja lainnya dikemukakan oleh Wibowo (2007), bahwa kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi. Jika kita mengenal tiga macam kinerja, yaitu kinerja organisasi, kinerja unit dan kinerja pegawai. Dengan demikian bahwa kinerja maupun prestasi kerja merupakan cerminan hasil

yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 Pasal 1 ayat 2, kinerja adalah hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas yang terukur.

Baswir (1997) dalam Adisasmita (2011) menyatakan bahwa anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan untuk satu periode dimasa yang akan datang. Menurut Garrison dkk dalam Hinduan (2006) mengemukakan pengertian anggaran (*budget*) adalah rencana terperinci tentang pemerolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama suatu periode tertentu. Sedangkan menurut Mahmudi (2007), anggaran merupakan pernyataan tentang estimasi kinerja pemerintah yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Menurut Osborne dan Plastrik (1997) dalam Adisasmita (2011) : *“Policy makers use performance budgeting to specify the outcomes and outputs they intend to buy with each same the appropriate”*. Dalam penganggaran ini pembuat kebijakan menggunakan penganggaran untuk menspesifikasi keluaran dan hasil yang diinginkan dengan menyediakan sejumlah dana yang sesuai. Joyce (1999) dalam Fransisco (2011) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja itu adalah hubungan yang erat dari *input* ke *output* atau hubungan antara sumber daya dengan hasil untuk tujuan penganggaran. Demikian pula Dawson (1995) dalam

Fransisco (2011) menjelaskan pengukuran kinerja dan penganggaran sebagai istilah umum yang diterapkan sebagai upaya sistematis untuk menilai aktivitas pemerintah dan meningkatkan akuntabilitas untuk kemajuan dalam mencapai tujuan/hasil. Menurut Mardiasmo (2002) "*Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengolahan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kerja atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik".

Bastian (2006) "*Performance budgeting* (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategi organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai "*output measurement*" sebagai indikator kinerja organisasi". Dengan demikian penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan suatu sistem administrasi publik yang telah ditata dengan baik, konsisten dan terstruktur sehingga kinerja anggaran dapat dicapai berdasarkan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan. Melalui pengukuran kinerja, manajemen dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu unit organisasi dalam pencapaian sasaran dan tujuan untuk selanjutnya memberikan penghargaan (*reward*) untuk keberhasilan atau sanksi (*punishment*) untuk kegagalan.

Menurut Segal dan Summers dalam Fransisco (2011), penganggaran kinerja adalah sistem penganggaran yang terdiri dari tiga unsur penting yaitu hasil, strategi dan *output*/aktivitas untuk mencapai tujuan/hasil akhir. Sedangkan John Mikessell menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja pada dasarnya berhubungan dengan *input* atau biaya untuk kegiatan program serta tujuan. Menurut Marc dan Jim (2005) dalam Yunita (2010) anggaran berbasis kinerja dapat diartikan sebagai prosedur atau mekanisme untuk memperkuat keterkaitan antara dana yang diberikan kepada instansi/lembaga pemerintah dengan *outcome* (hasil/dampak) dan/atau *output* (keluaran), melalui pengalokasian anggaran yang didasarkan pada informasi formal tentang kinerja.

Buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja yang diterbitkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tahun 2005 menyatakan : tuntutan pentingnya pelaksanaan penyusunan anggaran berbasis kinerja, ternyata membawa konsekuensi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu :

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi
2. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus
3. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang)
4. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas
5. Keinginan yang kuat untuk berhasil

Pada penelitian ini peneliti menggunakan faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan dan sanksi sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD berbasis kinerja (Studi pada Pemerintah Kabupaten Enrekang).

2. Komitmen dari seluruh komponen organisasi

Winner (1982) dalam Sumarno (2005) menyebutkan komitmen organisasi adalah dorongan dari dalam diri individu untuk melakukan sesuatu agar menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi. Menurut Mowday (1979) dalam Suhartono (2007) komitmen organisasi merupakan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai organisasi. Steers, dkk (1982) dalam Sopiah (2008) berpendapat bahwa komitmen organisasi merupakan kondisi dimana karyawan sangat tertarik terhadap tujuan, nilai-nilai dan sasaran organisasinya. Komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik. Komitmen organisasi yang rendah akan membuat individu untuk berbuat untuk kepentingan pribadinya. Selain itu, komitmen organisasi dapat merupakan alat bantu psikologis dalam menjalankan organisasinya untuk pencapaian kinerja yang diharapkan (Nouri dkk, 1996; McClurg, 1999; Chong dkk, 2002) dalam Kunwaviyah (2010). Komitmen organisasi yang tinggi akan

meningkatkan kinerja yang tinggi pula (Randall ,1990) dalam Sardjito (2007).

Steers (1980) dalam Kunwaviyah (2010) mendefinisikan “komitmen organisasi sebagai rasa identifikasi (kepercayaan terhadap nilai-nilai organisasi), keterlibatan (kesediaan untuk berusaha sebaik mungkin demi kepentingan organisasi) dan loyalitas (keinginan untuk tetap menjadi anggota organisasi yang bersangkutan) yang dinyatakan oleh seorang karyawan terhadap perusahaannya”. Ia berpendapat bahwa “komitmen organisasi merupakan kondisi dimana karyawan sangat tertarik terhadap tujuan, nilai-nilai dan sasaran organisasinya. Komitmen terhadap organisasi artinya meliputi sikap menyukai organisasi dan kesediaan untuk mengusahakan tingkat upaya yang tinggi bagi kepentingan organisasi demi pencapaian tujuan”. Porter (1982) dalam Sopiah (2008) mendefinisikan komitmen organisasi sebagai kekuatan yang bersifat relatif dari individu dalam mengidentifikasikan keterlibatan dirinya kedalam bagian organisasi. Hal ini dapat ditandai dengan tiga hal, yaitu : (a) penerimaan terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi, (b) kesiapan dan kesedian untuk berusaha dengan sungguh-sungguh atas nama organisasi, (c) keinginan untuk mempertahankan keanggotaan di dalam organisasi (menjadi bagian dari organisasi).

Komitmen organisasi dari Mowday, Porter dan Steers lebih dikenal sebagai pendekatan sikap terhadap organisasi. Komitmen organisasi ini memiliki dua komponen yaitu sikap dan kehendak untuk bertindak laku.

Identifikasi dengan organisasi yaitu penerimaan tujuan organisasi, dimana penerimaan ini merupakan dasar komitmen organisasi. Identifikasi pegawai tampak melalui sikap menyetujui kebijaksanaan organisasi, kesamaan nilai pribadi dan nilai-nilai organisasi, rasa kebanggaan menjadi bagian dari organisasi. Keterlibatan sesuai peran dan tanggungjawab pekerjaan di organisasi tersebut. Pegawai yang memiliki komitmen tinggi akan menerima hampir semua tugas dan tanggungjawab pekerjaan yang diberikan padanya. Kehangatan, afeksi dan loyalitas terhadap organisasi merupakan evaluasi terhadap komitmen, serta adanya ikatan emosional dan keterikatan antara organisasi dengan pegawai. Pegawai dengan komitmen tinggi merasakan adanya loyalitas dan rasa memiliki terhadap organisasi.

Sikap dalam organisasi dianggap penting karena berpengaruh terhadap perilaku. Dan komitmen organisasional sebagai bagian dari sikap mempengaruhi berbagai perilaku penting agar organisasi berfungsi efektif. Pentingnya komitmen pegawai diperkuat dengan serangkaian penelitian yang menunjukkan ada hubungan yang kuat antara komitmen organisasi dan penampilan kerja (Luthans, 2002). Pada intinya beberapa definisi komitmen organisasi dari beberapa ahli diatas yaitu proses pada individu (pegawai) dalam mengidentifikasikan dirinya dengan nilai-nilai, aturan-aturan, dan tujuan organisasi.

Komitmen dari seluruh komponen organisasi yaitu adanya kesepakatan antara kepala satuan kerja perangkat daerah beserta seluruh

komponen organisasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasinya untuk keberhasilan melaksanakan visi, misi, tujuan, sasaran, sesuai dengan rencana strategi (Renstra) SKPD dikaitkan dengan anggaran berbasis kinerja. Siegel dan Marconi (1989) menyatakan bahwa partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran mempunyai hubungan yang positif dengan pencapaian tujuan organisasi.

Dalam rangka penyusunan APBD berbasis kinerja setiap SKPD diwajibkan menyusun dokumen perencanaan (Renstra dan Renja) dan dokumen penganggaran (RKA) untuk menetapkan program dan kegiatan beserta anggaran yang dibutuhkan dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai, hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 19. Oleh karena itu dibutuhkan komitmen dari seluruh komponen organisasi dalam menyusun anggaran untuk SKPD-nya agar dapat mengimplementasikan metode penganggaran berbasis kinerja sebagai dasar dalam penyusunan APBD berbasis kinerja.

Untuk dapat menyusun APBD berbasis kinerja pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategis yang disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada dalam pemerintahan. Menurut Solihin (2011), untuk mendapatkan dukungan yang optimal bagi implementasinya proses penyusunan dokumen Renstra SKPD perlu membangun komitmen dan kesepakatan dari semua stakeholder untuk mencapai tujuan SKPD melalui proses yang transparan, demokratis dan

akuntabel. Komitmen dari seluruh komponen organisasi merupakan kesepakatan antara kepala SKPD dengan seluruh komponen organisasi untuk keberhasilan melaksanakan visi, misi, tujuan dan sasaran sesuai dengan Renstra SKPD.

3. Penyempurnaan administrasi

Menurut Been Lee (1970) dalam Alfatih (2004) tujuan penyempurnaan administrasi adalah untuk meningkatkan keteraturan, menyempurnakan metode, serta meningkatkan *working performance*. Wallis (1989) dalam Rakhmat (2005) tentang penyempurnaan administrasi mengatakan bahwa pembaharuan administrasi meliputi tiga aspek, yaitu : bahwa suatu perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya, perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanpa usaha, serta perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara. Menurut Bastian (2006), penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan suatu sistem administrasi publik yang telah ditata dengan baik, konsisten dan terstruktur sehingga kinerja anggaran dapat dicapai berdasarkan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan. Menurut Tjokroamidjojo (1985) dalam Sinaga (2008), pada umumnya cenderung dilakukan suatu perencanaan dan penyempurnaan administrasi negara dilihat secara menyeluruh dalam dimensi waktu yang cukup panjang. Hal ini disebabkan pula antara lain karena tingkat kematangan suatu perbaikan administrasi negara memang memerlukan jangka waktu panjang. Tetapi pelaksanaannya dilakukan

secara sebagian-sebagian sesuai dengan prioritasnya. Reformasi administrasi perlu ditujukan pada penyempurnaan administrasi untuk mendukung pembangunan daerah.

Menurut Been Lee (1970) dalam Nugroho (2011), penyempurnaan administrasi adalah suatu usaha untuk menerapkan ide baru dalam sistem administrasi, serta dengan sadar memperbaiki sistem tersebut bagi pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan yang positif. Sedangkan menurut Caiden (1991) dalam Nugroho (2011) munculnya kebutuhan akan penyempurnaan administrasi sebagai akibat adanya perubahan administrasi diidentikkan dengan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi. Penyempurnaan administrasi adalah suatu usaha sadar untuk melakukan perubahan dan penyesuaian administrasi pemerintah untuk melakukan perbaikan administrasi pemerintah, yaitu: (a) tujuan, susunan, prosedur organisasi lembaga negara baik yang bersifat departemental atau non departemental, (b) sistem dan prosedur pengurusan alat-alat negara termasuk sikap dan kesejahteraannya dengan maksud untuk meningkatkan efektivitas organisasi dalam mencapai pembangunan nasional.

Keberhasilan penyusunan APBD berbasis kinerja juga ditentukan oleh faktor penyempurnaan administrasi yaitu berupa penyediaan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja berupa target, pengukuran kinerja, analisis standar belanja, standar pelayanan minimal dan standar biaya yang merupakan alat pengukuran implementasi

anggaran berbasis kinerja. Dalam buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja yang disusun oleh BPKP disebutkan bahwa program, kegiatan, indikator keberhasilan, target/tolak ukur kinerja, ASB (analisis standar belanja) dan rencana anggaran yang tertuang dalam Renstra dan Renja dalam rangka melaksanakan urusan wajib, ditetapkan berdasarkan SPM. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pasal 11 ayat 4 menyebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintah yang bersifat wajib berpedoman pada SPM dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu untuk menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran sebagai dasar penyusunan APBD berbasis kinerja sistem administrasi harus disempurnakan dengan menyiapkan instrumen pengukuran dalam rangka implementasi penganggaran berbasis kinerja.

Penyempurnaan administrasi dalam penelitian ini berupa penyiapan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja secara terus menerus diukur berdasarkan adanya penyempurnaan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja yang sudah ada yaitu Standar Pelayanan Minimal, Standar Analisis Belanja, Indikator Kinerja dan Standar Biaya. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pengelolaan keuangan daerah pada Pasal 100 ayat (2) disebutkan bahwa pembahasan RKA SKPD oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yaitu untuk menelaah kesesuaian RKA dengan standar analisis belanja dan standar harga, kelengkapan instrumen pengukuran

kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal. Kemudian pada ayat (3) menyebutkan bahwa dalam hal hasil pembahasan RKA SKPD terdapat ketidaksesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) maka kepala SKPD melakukan penyempurnaan.

4. Sumber daya yang cukup

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*). Seorang ahli dalam bidang sumberdaya, Schermerchorn, Jr (1994) mengelompokkan sumberdaya kedalam : "*Information, Material, Equipment, Facilities, Money, People*". Sementara Hodge (1996) mengelompokkan sumber daya kedalam : "*Human resources, Material resources, Financial resources and Data resources*". (Winarno Budi, 2005).

Menurut Edward III dalam Akib (2010), sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari : sumber daya manusia, sumber daya anggaran, informasi berupa data dan fasilitas pendukung lainnya. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai atau tidak kompeten dalam bidangnya. Diperlukan sebuah kecukupan staf

dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepada peraturan pemerintah dan undang-undang maupun informasi kinerja formal yang mencakup informasi mengenai ukuran kinerja (*performance measure*), ukuran biaya untuk masing-masing kelompok *output* dan *outcome*, dan penilaian atas efektivitas dan efisiensi belanja melalui berbagai alat analisis. Aktivitas utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan *output* dan *outcome* yang diharapkan (Kiswara, 2008).

Sumber daya diposisikan sebagai *input* dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam *output*. Sedangkan secara teknologis, sumberdaya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi (Tachjan, 2006). Secara umum telah diterima bahwa peran sumber daya dalam organisasi

merupakan faktor penentu berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuan. Sumber daya manusia (*human resources*) merujuk kepada orang-orang di dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi (Simamora, 2001). Menurut Irawan (2000) yang dimaksud sumber daya manusia adalah semua orang yang tergabung dalam suatu organisasi dengan peran dan sumbangannya masing-masing mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan organisasi. Sumber daya yang cukup yaitu tersedianya upaya peningkatan implementasi anggaran berbasis kinerja berupa adanya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan memahami sistem penganggaran berbasis kinerja, serta adanya sistem yang terintegrasi dan terkomputerisasi antara proses perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan untuk memudahkan monitoring dan evaluasi program/kegiatan.

Pelatihan dan pengembangan keterampilan (*training and skill development*) merupakan suatu bagian yang integral dari sistem kerja yang paling baru, merupakan komitmen yang lebih besar terhadap pentingnya pelatihan dan pengembangan SDM. Pelatihan akan memberikan hasil yang positif hanya jika pegawai yang dilatih mendapatkan kesempatan untuk menggunakan keahlian tersebut. Sumber daya yang cukup yaitu tersedianya upaya peningkatan implementasi anggaran berbasis kinerja berupa adanya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan memahami sistem penganggaran berbasis kinerja, serta adanya upaya penyediaan data kuantitatif untuk

mengalokasikan sumber daya ke dalam program dan meng-up-date pengukuran kinerja program dan kegiatan.

Sumber daya yang cukup yang dimaksud adalah upaya untuk meningkatkan implementasi anggaran berbasis kinerja yang telah atau akan dilaksanakan berupa ketersediaan dana dan waktu untuk memperdalam pengukuran kinerja yang sudah ada, meng-up-date pengukuran kinerja program dan kegiatan serta meningkatkan pemahaman personil/sumber daya manusia tentang anggaran berbasis kinerja. Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari siklus perencanaan, pelaksanaan, pelaporan/pertanggungjawaban atas anggaran itu sendiri. Salah satu fungsi organisasi yang erat kaitannya dengan keputusan manajemen adalah fungsi akuntansi yang bertanggungjawab mengontrol dan melaporkan kinerja keuangan. Agar laporan keuangan dan analisa laporan keuangan yang dihasilkan sesuai dengan karakteristiknya, perlu suatu sistem yang terintegrasi dan terkomputerisasi antara perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan untuk memudahkan dalam proses monitoring dan evaluasi. Robinson (2002) dalam Widyantoro (2009) juga menyebutkan prakondisi yang harus dimiliki untuk memberhasilkan implementasi *performance based budgeting* diantaranya adalah sistem akuntansi manajemen yang baik.

Oleh karena itu dalam mewujudkan APBD berbasis kinerja diperlukan sumber daya yang cukup untuk mengimplementasikan

anggaran berbasis kinerja mulai dari tahap perencanaan dan penganggaran yaitu penyusunan dokumen Renstra dan Renja SKPD sampai pada tahap pelaporan/pertanggungjawaban dan evaluasi program dan kegiatan. Selain itu untuk dapat menyusun APBD berbasis kinerja diperlukan sumber daya manusia yang mampu untuk melaksanakannya.

5. Penghargaan (*Reward*)

Menurut John M. Echols dan Hasan Shadily (1996), *reward* berarti penghargaan atau hadiah yang merupakan salah satu alat untuk peningkatan manajemen. Sistem *reward* dan pengakuan kinerja karyawan merupakan sarana untuk mengarahkan perilaku karyawan ke perilaku yang dihargai dan diakui organisasi (Mulyadi, 1998) dalam Mardiyah (2005). Menurut Anthony *et al.* (1995) dalam Narsa (2003) ada dua jenis penghargaan, yaitu : penghargaan intrinsik yang berhubungan dengan sifat dasar dari organisasi dan desain pekerjaan pada pengalaman seseorang tanpa campur tangan orang lain dan penghargaan ekstrinsik yang berdasarkan pada kinerja yang disediakan bagi individu dan organisasi. Penghargaan adalah reward dalam bentuk uang yang diberikan kepada mereka yang dapat bekerja melampaui standar yang telah ditentukan (Mahmudi, 2005). Menurut Nugroho (2006), *reward* merupakan bentuk metode dalam memotivasi seseorang untuk melakukan kebaikan dan meningkatkan prestasinya. Pemberian sistem penghargaan dan sanksi dimaksudkan sebagai dorongan agar karyawan mau bekerja dengan lebih baik dan membangkitkan motivasi sehingga dapat

mendorong kinerja karyawan menjadi lebih baik. Dalam hal implementasi anggaran berbasis kinerja perlu dijaga konsistensi perencanaan dan penganggaran dan pemberian penghargaan dan sanksi yang jelas bagi satuan kerja perangkat daerah.

Francisca (2006) dalam Ali (2011), memfokuskan definisi *reward* sebagai hadiah atau bonus yang diberikan karena prestasi seseorang. Gouillart dan Kelly dalam Raharja, (2006) bahwa *reward* yang diperoleh atau diharapkan akan diperoleh sebagai konsekwensi dari apa yang mereka kerjakan akan merubah perilaku manusia secara fundamental. Gibson dkk (2000) dalam Wibowo (2007) menyatakan tujuan utama program penghargaan (*reward*) adalah untuk memotivasi pegawai untuk mencapai kinerja. Sedangkan Simamora (2001) berpendapat bahwa setiap organisasi memiliki beberapa tujuan dasar dalam merancang sistem kompensasi dan terminologi dalam kompensasi adalah berupa upah/gaji dan insentif.

Adanya penghargaan (*reward*) yang jelas juga mempengaruhi keberhasilan penyusunan APBD berbasis kinerja. Pemberian penghargaan kepada suatu organisasi atau SKPD maupun personil yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran dapat mejadi motivasi dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja. Penerapan penghargaan (*reward*) secara adil dan konsisten atas keberhasilan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja dapat diberikan berupa peningkatan karir dan promosi jabatan. Untuk mengimplementasikan

anggaran berbasis kinerja bukanlah hal yang mudah, diperlukan kemampuan dan pengetahuan yang cukup mengenai proses penganggaran berbasis kinerja. Dengan pemberian *reward* kepada organisasi yang mampu mengimplementasikan ABK yaitu dengan menyusun dokumen Renstra, Renja dan RKA SKPD yang berpedoman pada proses penganggaran berbasis kinerja, maka diharapkan dapat menjadi dasar penyusunan APBD yang berbasis kinerja.

Penerapan penghargaan (*reward*) secara adil dan konsisten atas keberhasilan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja diukur berdasarkan adanya penghargaan berupa peningkatan karir atau tambahan penghasilan, hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Pasal 39 ayat 7 bahwa tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memiliki prestasi kerja yang tinggi dan/atau inovasi.

6. Sanksi (*Punishment*)

Konsep *punishment* mendapatkan perhatian dalam psikologi setelah B.F.Skinner mengemukakan teori pembelajaran instrumental pada tahun 1938. Dalam teorinya, B.F.Skinner (1985) dalam Wahyuningsih (2009) mengungkapkan bahwa perilaku manusia dibentuk oleh rangkaian penguatan dan hukuman (*punishment*) yang diterimanya dari lingkungan. Jika seseorang mendapatkan hukuman untuk suatu perilaku, maka tindakannya itu tidak akan ditampilkannya kembali. Sanksi (*punishment*) merupakan penguatan yang negatif, tetapi diperlukan dalam perusahaan.

Sanksi juga merupakan alat pendidikan regresif, artinya *punishment* ini digunakan sebagai alat untuk menyadarkan karyawan kepada hal-hal yang benar. Purwanto (1988) dalam Ali (2011) membagi *punishment* menjadi dua macam yaitu: (a) hukuman prefentif adalah hukuman yang dilakukan dengan maksud atau supaya tidak terjadi pelanggaran. Hukuman ini bermaksud untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran sehingga hal ini dilakukannya sebelum terjadi pelanggaran dilakukan. Contoh perintah, larangan, perjanjian dan ancaman (b) hukuman refresif yaitu hukuman yang dilakukan, oleh karena adanya pelanggaran, oleh adanya dosa yang telah diperbuat. Jadi hukuman itu terjadi setelah terjadi kesalahan.

Sosialisasi pemberlakuan peraturan-peraturan pokok organisasi kepada anggota organisasi belumlah cukup walaupun dilakukan secara terus menerus jika tidak disertai adanya mekanisme pemberian sanksi yang tegas dan dilaksanakan sebagaimana mestinya (Subagyo, 2006). Sebagai upaya untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah dengan diterapkannya metode anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah juga perlu memberikan sanksi bagi SKPD yang belum mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggaran SKPD-nya. Untuk keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja perlu diterapkan sanksi terhadap personil atau SKPD yang tidak menetapkan indikator capaian kinerja secara jelas dan terukur yang mengakibatkan SKPD tidak dapat mengukur keberhasilan

atau kegagalan dari program atau kegiatan yang terdapat dalam Renja SKPD-nya. Dengan diterapkannya sanksi yang tegas diharapkan dapat menjadi motivasi bagi personil SKPD untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggarannya untuk mewujudkan APBD berbasis kinerja.

Penerapan sanksi (*punishment*) secara adil dan konsisten atas ketidakberhasilan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja diukur berdasarkan adanya sanksi berupa sanksi administratif dan sanksi disiplin lainnya. Hal ini sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 Pasal 34 dalam hal keterlambatan dalam penyampaian laporan keuangan yang disebabkan oleh kesengajaan atau kelalaian yang berdampak pada pelaksanaan evaluasi kinerja, maka SKPD diberi sanksi berupa penangguhan pelaksanaan anggaran atau penundaan pencairan dana.

7. Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

Menurut Chalit (1976) dalam Adisasmita (2011) menyebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah suatu bentuk konkrit rencana kerja keuangan daerah yang komprehensif yang mengaitkan penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk uang untuk mencapai tujuan atau target yang direncanakan dalam jangka waktu tertentu dalam satu tahun anggaran. Syarifuddin (1993) dalam Adisasmita (2011) memberikan pengertian bahwa APBD adalah rencana kerja atau program kerja pemerintah daerah

untuk tahun kerja tertentu, di dalamnya memuat rencana pendapatan dan rencana pengeluaran selama tahun kerja tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 17 menyebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Mustopadidjaya, AR (1997) dalam Adisasmita (2011) mengemukakan, bahwa kegiatan penyusunan anggaran pemerintah daerah (APBD) meliputi perencanaan, pendapatan dan pengeluaran. Penyusunan APBD berbasis kinerja adalah penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang berbasis kinerja sebagai rencana keuangan tahunan daerah dari suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau keluaran dari perencanaan alokasi biaya. Hal ini sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2013 yang ditetapkan dengan surat edaran kepala daerah yang di dalamnya memuat Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas Plafon Anggaran (PPA) yang ditetapkan, pemerintah daerah melalui Pejabat Pengelola Keuangan (PPKD) menyusun rancangan APBD. Rancangan APBD yang disusun, merupakan perwujudan dari usulan-usulan yang telah disusun dan

diajukan oleh organisasi pemerintah daerah maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkup pemerintah daerah maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkup pemerintah daerah yang dituangkan dalam masing-masing Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Usulan-usulan dimaksud merupakan jumlah anggaran pendapatan, belanja setiap program dan kegiatan serta pembiayaan yang hendak direalisasikan dalam satu tahun anggaran.

Anggaran yang disusun dan termuat dalam RKA-SKPD, mencerminkan anggaran berbasis prestasi kerja, oleh karena itu perlu disiapkan dan dipahami beberapa dokumen dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja, antara lain :

- a. Analisis Standar Belanja
- b. Tolak Ukur Kinerja
- c. Standar Biaya
- d. Formulir RKA-SKPD yang digunakan oleh SKPD untuk menyusun usulan program, kegiatan beserta anggarannya.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Dalam pendekatan kinerja ada dua hal penting yang ditekankan, yaitu *output* dan *input*.

Output (keluaran) menunjukkan barang atau jasa yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan *input* yang digunakan. *Input* (masukan) adalah besarnya sumber-sumber seperti dana, sumber daya manusia, material, waktu dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan. Dalam hal ini, setiap penggunaan sumber-sumber yang direncanakan dalam APBD dikaitkan dengan barang atau jasa yang akan dihasilkannya. Hubungan antara masukan dan keluaran tersebut menunjukkan kinerja suatu program atau kegiatan.

Untuk mengevaluasi kinerja suatu program atau kegiatan perlu dilakukan analisis hubungan antara alokasi biaya (*input*) dengan tingkat pencapaian yang dihasilkan (*output*). Dalam sistem anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, setiap usulan program, kegiatan dan anggaran SKPD dinilai kewajarannya dengan menggunakan Analisis Standar Belanja (ASB). Di samping ASB, evaluasi terhadap kinerja program atau kegiatan yang diusulkan oleh setiap SKPD dapat didasarkan pada tolak ukur kinerja pelayanan dan standar biaya.

Penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggaraan pemerintahan berkewajiban untuk bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya. Komponen-komponen penting dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut :

7.1 Perencanaan Kinerja

Perencanaan kinerja adalah aktivitas analisis dan pengambilan keputusan kedepan untuk menetapkan tingkat kinerja yang diinginkan di masa mendatang. Pada prinsipnya perencanaan kinerja merupakan penetapan tingkat capaian kinerja yang dinyatakan dengan ukuran kinerja atau indikator kinerja dalam rangka mencapai sasaran atau target yang telah ditetapkan.

Perencanaan merupakan komponen kunci untuk lebih mengefektifkan dan mengefisiensikan pemerintah daerah. Sedangkan perencanaan kinerja membantu pemerintah untuk mencapai tujuan yang sudah diidentifikasi dalam rencana strategik, termasuk di dalamnya pembuatan target kinerja dengan menggunakan ukuran-ukuran kinerja. Perencanaan kinerja terdiri dari empat tahap :

- a. Penentuan visi, misi, tujuan, dan strategi
- b. Penerjemahan visi, misi, tujuan dan strategi ke dalam sasaran strategik, inisiatif strategik, indikator kinerja (*input, output, outcome, benefit, impact*)
- c. Penyusunan program
- d. Penyusunan anggaran

7.2 Tolak Ukur Kinerja

Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap program atau kegiatan. Tolak ukur kinerja digunakan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran berbasis

kinerja/prestasi kerja, terutama untuk mencakup dua hal : unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pencapaian setiap unsur keberhasilan. Setiap program atau kegiatan minimal mempunyai satu ukuran keberhasilan dan tingkat pencapaiannya (target kinerja) yang digunakan sebagai tolak ukur kinerja.

Tolak ukur kinerja menunjukkan unsur-unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pelayanan yang akan dicapai (*output*) dari suatu program atau kegiatan dalam satu tahun anggaran tertentu. *Output* tersebut selanjutnya menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya yang dianggarkan (*input*). Konsep ini mencerminkan orientasi kinerja lebih ditekankan pada aspek *output* daripada *input*. Jumlah anggaran belanja (*input*) yang dinilai wajar untuk menghasilkan *output* tertentu menunjukkan hubungan rasional berupa standar biaya atau standar satuan unit biaya.

7.3 Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu. Indikator kinerja juga berarti sebagai ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan (BPKP, 2000).

Agar pengukuran dapat dilakukan, maka kinerja harus dapat dinyatakan dalam angka (kuantifikasi). Oleh karena itu diperlukan indikator-indikator yang dapat menunjukkan secara tepat tingkat prestasi kerja/kinerja. Saat ini tuntutan terhadap penyelenggaraan tata kelola

pemerintahan yang baik (*Good Governance*) kepada pemerintah semakin mengemuka. Informasi mengenai kinerja sangat penting untuk menentukan *good dovernance*. Manajemen yang akuntabel membutuhkan indikator kinerja untuk mengukur sukses tidaknya organisasi. Informasi kinerja tersebut menjadi pedoman bukan pengendalian.

Dalam pendekatan proses pencapaian sasaran diperlukan identifikasi indikator-indikator melalui sistem pengumpulan dan pengelolaan data/informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/program. Pada umumnya, upaya mendefinisikan target kinerja dengan ukuran yang andal merupakan salah satu aspek yang tidak mudah dilakukan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Beberapa jenis indikator kinerja adalah :

a. Masukan (*input*)

Input/masukan merupakan sumber daya yang digunakan untuk memberikan pelayanan pemerintah. Indikator masukan meliputi biaya personil, biaya operasional, biaya modal, dan lain-lain yang secara total dituangkan dalam belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal. Ukuran masukan ini berguna dalam rangka memonitor jumlah sumber daya yang digunakan untuk mengembangkan, memelihara dan mendistribusikan produk, kegiatan dan atau pelayanan.

b. Keluaran (*output*)

Output (keluaran) adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan. Indikator keluaran dapat menjadi alasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila target kinerjanya (tolak ukur) dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu indikator keluaran harus sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit organisasi yang bersangkutan. Indikator keluaran digunakan untuk memonitor seberapa banyak yang dapat dihasilkan atau disediakan.

c. Hasil (*outcome*)

Hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran (*output*) dari kegiatan-kegiatan dalam satu program. Indikator ini menggambarkan hasil nyata dari keluaran (*output*) suatu kegiatan. Pengukuran indikator hasil seringkali rancu dengan pengukuran indikator *output*. Indikator hasil merupakan ukuran kinerja dari program dalam memenuhi sasarannya. Pencapaian sasaran dapat ditentukan dalam satu tahun anggaran, beberapa tahun anggaran, atau periode pemerintahan. Ukuran hasil digunakan untuk menentukan seberapa jauh tujuan dari setiap fungsi utama, yang dicapai dari *output* suatu aktivitas (produk atau jasa pelayanan) telah memenuhi keinginan masyarakat yang dituju. Pencapaian indikator kinerja *outcome* seringkali baru terlihat setelah melewati kurun waktu

lebih dari satu tahun, mengingat sifatnya yang bukan hanya sekedar hasil, dan mungkin juga indikator *outcome* tidak dapat dinyatakan dalam ukuran kuantitatif akan tetapi lebih bersifat kualitatif.

Penentuan indikator kinerja harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Spesifik ; berarti unik, menggambarkan obyek/subyek tertentu, tidak berdwikamna atau diinterpretasikan lain.
- b. Dapat Diukur ; secara obyektif dapat diukur baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif.
- c. Relevan ; indikator kinerja sebagai alat ukur harus terkait dengan apa yang diukur dan menggambarkan keadaan subyek yang diukur, bermanfaat bagi pengambilan keputusan.
- d. Tidak Bias ; tidak memberikan kesan atau arti yang menyesatkan.

Salah satu prinsip utama yang mesti terkandung dalam penganggaran adalah penekanan pada konsep *value for money*. Tiga elemen dalam konsep *value for money* meliputi : (Mardiasmo, 2002).

a. Ekonomis

Ekonomis dapat diartikan sebagai pemerolehan *input* dengan kuantitas dan kualitas tertentu pada harga terendah atau dalam praktik berarti “meminimalkan penggunaan sumber daya dalam melaksanakan suatu kegiatan”. Konsep ekonomis sangat berkaitan dengan konsep biaya untuk memperoleh unit *input*. *Input* (masukan) merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk

menghasilkan keluaran. *Input* dapat berupa anggaran/dana, sumber daya manusia, peralatan/teknologi, material yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Ekonomis memiliki pengertian bahwa sumber daya *input* hendaknya diperoleh dengan harga yang lebih rendah atau *spending less* (Mahmudi, 2006). Organisasi harus dapat memastikan bahwa dalam pemerolehan sumber daya *input*, seperti material, barang, dan bahan baku tidak terjadi pemborosan. Berikut formula untuk mengukur aspek ekonomis :

$$\text{Ekonomis} = \frac{\text{Input}}{\text{Harga Input (Rp)}}$$

b. Efisiensi

Efisiensi dapat dimaknai sebagai pemanfaatan *input* minimal untuk mencapai hasil yang maksimal. Jika ekonomis lebih terfokus pada bagaimana memperoleh biaya atau harga lebih rendah, maka efisiensi lebih terkait dengan hubungan antara *input* dan *output* yakni hubungan antara *output* berupa barang atau pelayanan yang dihasilkan dengan sumber daya (*input*) yang digunakan untuk menghasilkan *output* tersebut. Suatu program (kegiatan) dikatakan efisien jika program atau kegiatan tersebut mampu menghasilkan *output* tertentu dengan *input* serendah-rendahnya atau dengan *input* tertentu dengan *input* serendah-rendahnya atau dengan *input* tertentu mampu menghasilkan *output* sebesar-besarnya atau disebut juga *spending well* (Mahmudi, 2006).

$$\text{Efisien} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}}$$

c. Efektif

Kata efektif kerap diartikan mencapai tujuan dan sasaran dengan target yang telah ditetapkan secara maksimal. Dengan demikian efektivitas berkaitan dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Jika ekonomis berfokus pada *input*, efisiensi pada *output* atau proses, maka efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil). Suatu program atau kegiatan dinilai efektif apabila output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan, atau dikatakan *spending wisely* (Mahmudi, 2006).

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Outcome}}{\text{Output}}$$

7.4 Pengukuran Kinerja dan Evaluasi Program

Menurut Robertson (2002), pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan suatu pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas (1) efisiensi penggunaan sumber daya (*input*) dalam menghasilkan barang atau jasa, (2) kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan), (3)

hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan (4) efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Pengukuran kinerja adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat atau menilai pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Berdasarkan pengalaman tersebut, maka elemen-elemen pokok pengukuran kinerja meliputi :

- a. Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi
- b. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja
- c. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran organisasi
- d. Evaluasi kinerja (feedback, penilaian kemajuan organisasi meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas)

Sementara itu kerangka pengukuran kinerja *value for money* dibangun atas tiga komponen utama, yaitu :

1. Komponen visi, misi, sasaran dan target
2. Komponen *input*, proses, *output*, dan *outcome*
3. Komponen pengukuran ekonomis, efisiensi dan efektivitas

Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai bentuk dan ukuran yang berbeda, tergantung potensi yang dimilikinya. Secara internasional, ukuran indikator digunakan untuk pengembangan program sebagai informasi pembuat keputusan. Pemerintah daerah menggunakan sistem pengukuran kinerja untuk mengukur kinerja pelayanan publik yang

disediakan, seperti pendidikan, perumahan, rekreasi dan pelayanan sosial lainnya. Menurut KPMG *government service* yang dimaksud dengan pengukuran kinerja adalah sebuah sistem yang membantu pimpinan daerah dalam : (1) membuat standar dan tujuan *outcome*; (2) mengukur kinerja pada tujuan, standar atau benchmark; (3) mengkomunikasikan hasil. (Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik, 2006).

Pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi aspek-aspek antara lain (1) kelompok masukan (*input*), (2) kelompok proses (*process*), (3) kelompok keluaran (*output*), (4) kelompok hasil (*outcome*), (5) kelompok manfaat (*benefit*), (6) kelompok dampak (*impact*). Dengan menggunakan seluruh indikator ini, evaluasi secara periodik (setiap tahun) dilakukan dengan membandingkan antara rencana dengan realisasinya, sehingga dapat ditunjukkan (diukur) tingkat capaian dari setiap program atau proyek. Evaluasi dilakukan dengan cara melakukan analisis pencapaian kinerja dengan menginterpretasikan hasil penilaian kinerja yang menggambarkan keberhasilan / kegagalan instansi pemerintah dalam melaksanakan misinya. Sehingga ini mengisyaratkan, bahwa seharusnya implementasi program maupun proyek harus senantiasa berorientasi pada pencapaian misi (*mission driven*).

7.5 Target Kinerja

Setelah indikator kinerja ditentukan, mulailah disusun target kinerja untuk setiap indikator kinerja dalam satu tahun anggaran tertentu dan jumlah pendanaan yang telah ditetapkan. Penetapan target kinerja

dimaksudkan untuk mengetahui target (sasaran kuantitatif) dari pelaksanaan kegiatan/program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan pemerintah daerah dan perangkat pemerintah daerah. Untuk itu perlu dibuat ukuran kinerja yang berkaitan dengan rencana strategik yang telah dirumuskan.

Beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam penetapan target kinerja adalah : (a) memilih dasar penetapan sebagai justifikasi penganggaran yang diprioritaskan pada setiap fungsi/bidang pemerintahan; (b) memperhatikan tingkat pelayanan minimum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah terhadap suatu kegiatan tertentu; (c) kelanjutan setiap program, tingkat inflasi, dan tingkat efisiensi menjadi bagian yang penting dalam menentukan target kinerja; (d) ketersediaan sumber daya dalam kegiatan tersebut : dana, SDM, sarana, prasarana pengembangan teknologi; (e) kendala yang mungkin dihadapi di masa depan.

Kriteria penetapan target kinerja (sasaran kuantitatif) harus memenuhi kriteria sebagai berikut : (a) spesifik; (b) dapat diukur; (c) dapat dicapai; (d) realistis; (e) kerangka waktu pencapaiannya jelas; (f) menggambarkan hasil atau kondisi perubahan yang diinginkan.

7.6 Analisis Standar Belanja

Salah satu hal yang harus dipertimbangkan dalam penetapan belanja daerah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 167 (3) adalah ASB. Untuk menyusun anggaran

daerah dengan pendekatan kinerja diperlukan tolak ukur kinerja setiap unit kinerja yang kemudian diterjemahkan melalui berbagai program dan kegiatan yang dapat ditentukan satuan ukur dan target kinerja serta analisis standar belanja (ASB).

Analisis Standar Belanja adalah standar atau pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu SKPD dalam satu tahun anggaran. ASB merupakan pendekatan yang digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap SKPD dengan cara menganalisis beban kerja dan biaya dari usulan program atau kegiatan yang bersangkutan. Beban kerja dan biaya merupakan dua komponen yang tidak terpisahkan dalam penilaian kewajaran pembebanan belanja.

Penilaian terhadap usulan anggaran belanja dikaitkan dengan tingkat pelayanan yang akan dicapai melalui program atau kegiatan. Usulan anggaran belanja yang tidak sesuai dengan ASB akan ditolak dan direvisi sesuai standar yang ditetapkan. Rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) disusun berdasarkan hasil penilaian terhadap anggaran belanja yang diusulkan satuan kerja perangkat daerah.

Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, ASB merupakan standar atau pedoman yang bermanfaat untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan yang direncanakan oleh setiap unit kerja. ASB digunakan untuk menilai dan menentukan rencana

program, kegiatan dan anggaran belanja yang paling efektif dan upaya pencapaian kinerja. Penilaian kewajaran berdasarkan ASB berkaitan dengan kewajaran biaya suatu program atau kegiatan yang dinilai berdasarkan hubungan antara rencana alokasi biaya dengan tingkat pencapaian kinerja program atau kegiatan yang bersangkutan. Disamping ASB sebagai dasar penilaian usulan anggaran belanja dapat juga dilakukan berdasarkan kewajaran beban kerja untuk menilai kesesuaian antara program atau kegiatan yang direncanakan oleh suatu unit kerja dengan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang bersangkutan.

Penerapan Analisis Standar Belanja pada dasarnya memberikan manfaat antara lain : 1) mendorong setiap unit kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan program dan atau kegiatannya; 2) menghindari adanya belanja yang kurang efektif dan efisien; 3) mengurangi tumpang tindih belanja.

7.7 Standar Biaya

Standar biaya merupakan perbandingan antara anggaran belanja dengan target kinerja yang dapat juga dinamakan dengan biaya rata-rata per satuan *output*. Standar biaya tersebut menjadi dasar untuk menilai kewajaran terhadap biaya suatu program atau kegiatan, karena menunjukkan hubungan rasional antara *input* dengan *output*-nya.

Penilaian kewajaran terhadap biaya yang dianggarkan, disamping itu dapat dikaitkan dengan harga standar yang berlaku. Terbentuknya

biaya merupakan hasil perkalian antara volume (satuan) dengan harga satuan. Dalam hal ini perlu dicermati, apakah harga satuan yang dianggarkan telah sesuai dengan standar yang ditetapkan atau berada di antara kisaran harga satuan yang berlaku.

Kewajaran biaya yang dianggarkan juga dapat dikaitkan dengan sumber pendapatan dan atau pembiayaan berupa penerimaan daerah. Dalam hal ini kewajaran dinilai berdasarkan hubungan (kesesuaian) antara sumber dana dengan pembangunannya. Sumber pendapatan tertentu (misal retribusi) dan sumber (pembiayaan) penerimaan tertentu (misal dana cadangan) diperoleh dalam rangka untuk melaksanakan pelayanan tertentu.

Untuk kewajaran suatu anggaran belanja dinilai berdasarkan kesesuaian antara target kinerja pelayanan yang diusulkan dengan sumber dananya. Jika suatu sumber dana tertentu jumlahnya diestimasikan tidak mencukupi untuk membiayai anggaran belanja suatu program atau kegiatan dengan target pelayanan tertentu, maka pemerintah daerah dapat : 1) mendanai dari anggaran sumber pendapatan atau pembiayaan yang lain berdasarkan target pelayanan yang diharapkan atau 2) menyesuaikan target pelayanan dengan tersedianya sumber dana.

Kewajaran biaya yang dianggarkan, dengan demikian berkaitan dengan tiga aspek, yaitu : (1) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja, (2) kaitan antara anggaran biaya

dengan harga standar yang berlaku, dan (3) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan sumber dananya.

7.8 Standar Pelayanan Minimal

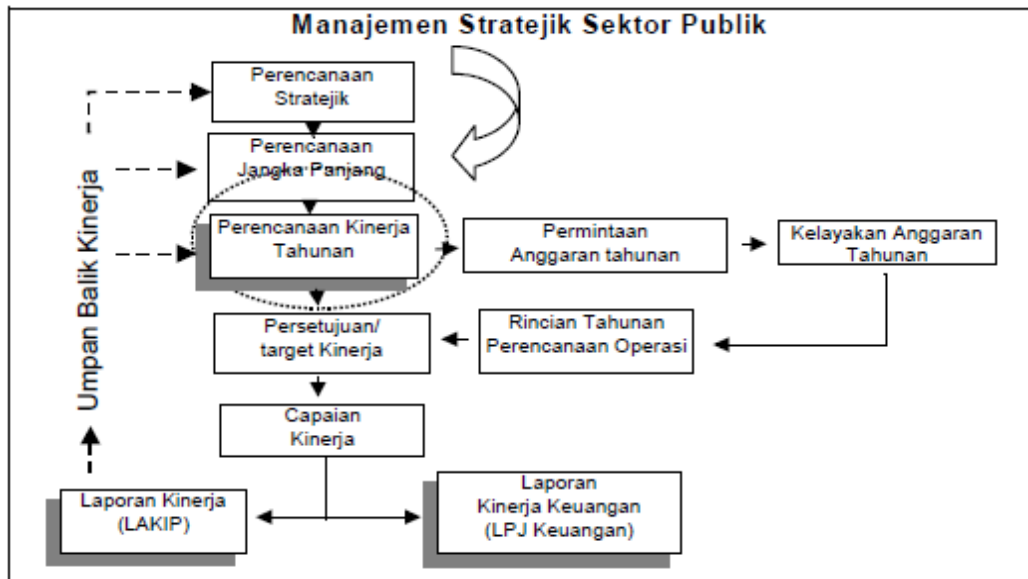
Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pasal 11 (4), menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pasal 20 (1)b menyatakan bahwa APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; ayat (2) menyatakan bahwa untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikembangkan Standar Analisis Belanja, Tolak Ukur Kinerja dan Standar Biaya.

SPM merupakan standar minimal pelayanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Adanya SPM akan menjamin minimal pelayanan yang berhak diperoleh masyarakat dari pemerintah. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah harus menyusunnya berdasarkan SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kinerja yang dimaksud dalam SPM ini adalah target-target yang merupakan tolak ukur yang ditetapkan sebagai indikator keberhasilan suatu kegiatan. Indikator keberhasilan dan target-target yang ada dalam SPM akan digunakan untuk menetapkan target-target kegiatan

dan menghitung ASB serta menghitung rencana anggaran kegiatan. Dengan kata lain, program, kegiatan, indikator keberhasilan, target/tolak ukur kinerja, ASB dan rencana anggaran kegiatan yang tertuang dalam Renstra/Renja dalam rangka melaksanakan urusan wajib ditetapkan berdasarkan SPM.

Di dalam SPM tergambar jenis-jenis pelayanan termasuk target-targetnya sebagai tolak ukur kinerja yang harus dicapai oleh pemda. Di samping urusan wajib yang ditetapkan oleh pemerintah yang sifatnya wajib untuk dilaksanakan, bagi pemerintah daerah yang mampu secara teknis maupun pembiayaannya dapat melaksanakan urusan lainnya dengan menentukan tolak ukur kinerjanya. Penyusunan anggaran berbasis kinerja sebagai rencana anggaran kegiatan harus memperhatikan analisis standar biaya termasuk standar harga yang berlaku di daerah tertentu. Rencana kegiatan termasuk tolak ukur kinerjanya selanjutnya dituangkan dalam renja.

Siklus penyusunan rencana yang digambarkan berikut ini menunjukkan bagaimana ABK digunakan sebagai umpan balik (*feedback*) dalam rencana stratejik secara keseluruhan.



Sumber : Buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (BPKP : 2005)

Gambar 2.1. Siklus Manajemen Stratejik Sektor Publik

C. Kerangka Pemikiran

Menurut Lubis dan Syahban (2008) kerangka pemikiran penelitian adalah gambaran ringkas, lugas dan benar mengenai satu konsep dengan konsep lainnya yang akan diteliti atau menggambarkan pengaruh atau hubungan antara satu kejadian/fenomena dengan kejadian/fenomena lainnya. Dalam kerangka pemikiran perlu dijelaskan secara teoritis hubungan antara variabel independen dan variabel dependen sebagai berikut :

1. Hubungan Komitmen dari Seluruh Komponen Organisasi Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan penyusunan APBD berbasis kinerja adalah adanya komitmen dari seluruh komponen organisasi yaitu adanya kesepakatan antara kepala satuan kerja

perangkat daerah beserta seluruh komponen organisasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasinya untuk keberhasilan melaksanakan visi, misi, tujuan, sasaran, sesuai dengan rencana strategi (Renstra) SKPD dikaitkan dengan implementasi anggaran berbasis kinerja. Dalam rangka penyusunan APBD berbasis kinerja setiap SKPD diwajibkan menyusun dokumen perencanaan (Renstra dan Renja) dan dokumen penganggaran (RKA) untuk menetapkan program dan kegiatan beserta anggaran yang dibutuhkan dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai, hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 19. Oleh karena itu dibutuhkan komitmen dari seluruh komponen organisasi dalam menyusun anggaran untuk SKPD-nya agar dapat mengimplementasikan metode penganggaran berbasis kinerja sebagai dasar dalam penyusunan APBD berbasis kinerja.

2. Hubungan Penyempurnaan Administrasi Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

Keberhasilan penyusunan APBD berbasis kinerja juga ditentukan oleh faktor penyempurnaan administrasi yaitu berupa penyediaan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja berupa target, pengukuran kinerja, analisis standar belanja, standar pelayanan minimal dan standar biaya yang merupakan alat pengukuran implementasi anggaran berbasis kinerja. Dalam buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja yang disusun oleh BPKP disebutkan bahwa program, kegiatan, indikator keberhasilan, target/tolak ukur kinerja, ASB (analisis

standar belanja) dan rencana anggaran yang tertuang dalam Renstra dan Renja dalam rangka melaksanakan urusan wajib, ditetapkan berdasarkan SPM. Oleh karena itu untuk menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran sebagai dasar penyusunan APBD berbasis kinerja sistem administrasi harus disempurnakan dengan menyiapkan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja. Hal ini sesuai dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 Pasal 100 ayat (3) yang menyebutkan bahwa dalam hal hasil pembahsan RKA SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan instrumen pengukuran kinerja maka kepala SKPD melakukan penyempurnaan.

3. Hubungan Sumber Daya yang Cukup Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

Faktor sumber daya yang cukup sangat berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Sumber daya yang cukup yang dimaksud adalah upaya untuk meningkatkan implementasi anggaran berbasis kinerja yang telah atau akan dilaksanakan berupa ketersediaan dana dan waktu untuk memperdalam pengukuran kinerja yang sudah ada, meng-up-date pengukuran kinerja program dan kegiatan serta meningkatkan pemahaman personil/sumber daya manusia tentang anggaran berbasis kinerja. Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari siklus perencanaan, pelaksanaan, pelaporan/pertanggungjawaban atas anggaran itu sendiri sehingga dibutuhkan suatu sistem yang terintegrasi dan terkomputerisasi antara proses perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan. Oleh karena itu dalam

mewujudkan APBD berbasis kinerja diperlukan sumber daya yang cukup untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja mulai dari tahap perencanaan dan penganggaran yaitu penyusunan dokumen Renstra dan Renja SKPD sampai pada tahap pelaporan / pertanggungjawaban dan evaluasi program dan kegiatan. Selain itu untuk dapat menyusun APBD berbasis kinerja diperlukan sumber daya manusia yang mampu untuk melaksanakannya.

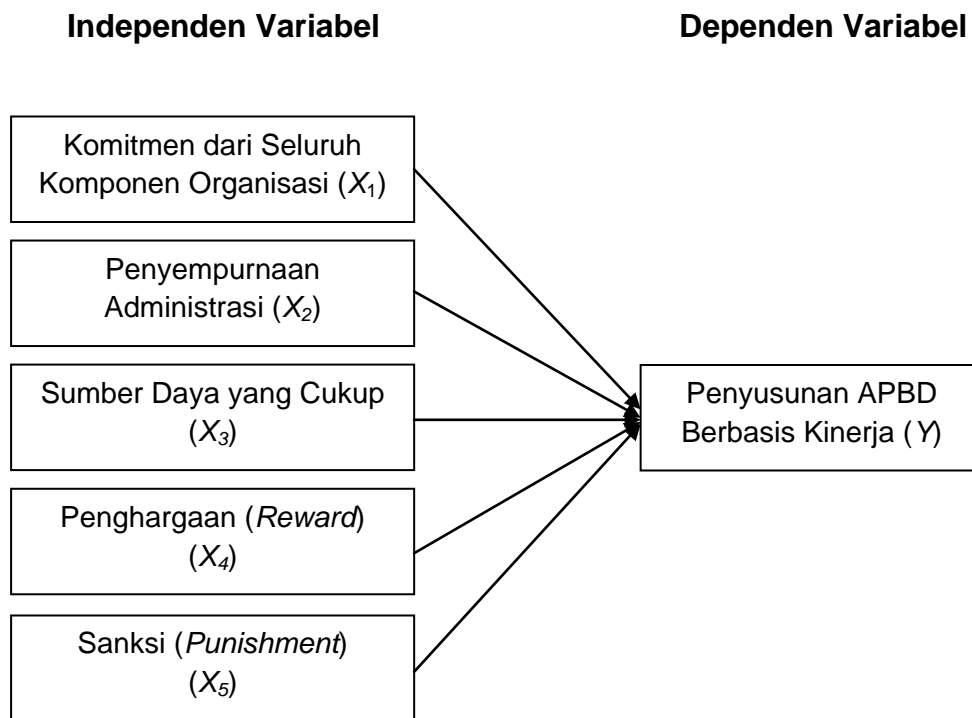
4. Hubungan Penghargaan (*Reward*) Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

Adanya penghargaan (*reward*) yang jelas juga mempengaruhi keberhasilan penyusunan APBD berbasis kinerja. Pemberian penghargaan kepada suatu organisasi atau SKPD maupun personil yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran dapat mejadi motivasi dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja. Penerapan penghargaan (*reward*) secara adil dan konsisten atas keberhasilan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja dapat diberikan berupa peningkatan karir dan promosi jabatan. Untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja bukanlah hal yang mudah, diperlukan kemampuan dan pengetahuan yang cukup mengenai proses penganggaran berbasis kinerja. Dengan pemberian *reward* kepada organisasi yang mampu mengimplementasikan ABK yaitu dengan menyusun dokumen Renstra, Renja dan RKA SKPD yang berpedoman pada proses penganggaran berbasis kinerja, maka diharapkan dapat menjadi dasar penyusunan APBD yang berbasis kinerja.

5. Hubungan Sanksi (*Punishment*) Terhadap Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

Sebagai upaya untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah dengan diterapkannya metode anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah juga perlu memberikan sanksi bagi SKPD yang belum mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggaran SKPD-nya. Untuk keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja perlu diterapkan sanksi terhadap personil atau SKPD yang tidak menetapkan indikator capaian kinerja secara jelas dan terukur yang mengakibatkan SKPD tidak dapat mengukur keberhasilan atau kegagalan dari program atau kegiatan yang terdapat dalam Renja SKPD-nya. Dengan diterapkannya sanksi yang tegas diharapkan dapat menjadi motivasi bagi personil SKPD untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan anggarannya untuk mewujudkan APBD berbasis kinerja.

Untuk lebih memperjelas kerangka pemikiran penelitian, maka model kerangka pemikiran digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.2. Kerangka Pemikiran

D. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan landasan teori dan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan, maka hipotesis pada penelitian ini adalah :

1. Komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara simultan.
2. Komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja secara parsial.