

TESIS

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERBASIS
KINERJA KABUPATEN TORAJA UTARA**

*FACTORS AFFECTING THE DEVELOPMENT OF REGIONAL BUDGET AND
PERFORMANCE BASED ON NORTH TORAJA DISTRICT*

Disusun dan diajukan oleh

**MIKAEL BUDI TANDIRERUNG
A042182006**



Kepada

**PROGRAM MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2020**



TESIS

FAKTOR – FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERBASIS KINERJA KABUPATEN TORAJA UTARA

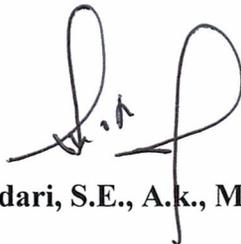
disusun dan diajukan oleh :

MIKAEL BUDI TANDIRERUNG
A042182006

telah dipertahankan dalam sidang ujian tesis
Pada tanggal 2 Oktober 2020 dan
dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Komisi Penasehat,

Ketua



Dr. Sri Sundari, S.E., A.k., M.Si., C.A.

Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah

Anggota

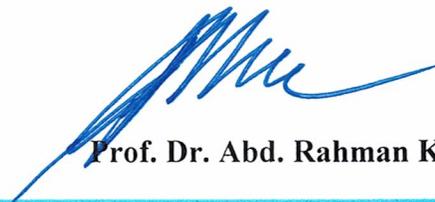


Dr. Syamsuddin, S.E., A.k., M.Si., C.A.

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. H. M. Sidiyasa, S.E., M.Si.



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E., M.Si.

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Mikael Budi Tandirerung
NIM : A042182006
Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERBASIS KINERJA KABUPATEN TORAJA UTARA

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, Oktober 2020

Yang membuat pernyataan,



Mikael Budi Tandirerung



PRAKATA

Puji Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan pada Jenjang Magister pada Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis yang telah menerima penulis untuk mengikuti kuliah pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
3. Dr. Sri Sundari, SE., Ak., M.Si., CA dan Dr. Syamsuddin, SE., Ak., M.Si., CA, Pembimbing Utama dan Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga selama penulis menyusun tesis ini.
4. Dr. Kalatiku Paembonan, SE., M.Si, Bupati Toraja Utara yang telah memberikan ijin dan dukungan moril dan materil kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan jenjang Magister pada Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
5. Dr. Mursalim Nohong, SE., M.Si, Ketua Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang telah meluangkan waktu, kesempatan dan senantiasa mendukung kesuksesan dan penyelesaian

ni.

Dr. Haliah, SE., Ak., M.Si.,CA, Prof. Dr. Musran Munizu, SE., M.Si., dan



Dr. Undai Nurbayani, SE., M.Si Tim Penilai Tesis yang telah memberikan arahan dan masukan selama ujian dan proses penyelesaian tesis ini.

7. Teman-teman Kuliah Program Magister Keuangan Daerah kelas Kabupaten Toraja Utara dan Tana Toraja yang senantiasa bersama sejak perkuliahan, penulisan proposal, dan penyelesaian tesis ini.
8. Terkhusus kepada keluarga penulis yang selama mengikuti pendidikan tersita waktu dan perhatiannya.

Penulis

Mikael Budi Tandirerung



ABSTRAK

MIKAEL BUDI TANDIRERUNG. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja Kabupaten Toraja Utara (Dibimbing oleh Sri Sundari dan Syamsuddin)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh komitmen, penyempurnaan administrasi, sumber daya yang cukup, penghargaan, sanksi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara. Data dikumpulkan dengan menggunakan kuesioner dengan skala likert sebanyak 74 responden. Kemudian dianalisis menggunakan regresi linear berganda dengan bantuan Program Stata 14.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komitmen komponen organisasi berpengaruh positif terhadap APBD berbasis kinerja. Hal ini menunjukkan komitmen organisasi berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Penyempurnaan administrasi tidak berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Sumber daya yang cukup berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja. Pengaruh positif menunjukkan bahwa pengaruh sumber daya yang cukup adalah searah dengan penyusunan APBD berbasis kinerja sebaliknya bila komitmen dari seluruh komponen organisasi rendah/buruk maka APBD berbasis kinerja akan rendah/buruk. Penghargaan berpengaruh signifikan terhadap penyusunan penyusunan APBD berbasis kinerja. Pengaruh positif menunjukkan bahwa pengaruh penghargaan adalah searah dengan penyusunan APBD berbasis kinerja. Sanksi tidak berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

Kata Kunci: Anggaran, Komitmen, Penghargaan, Pemerintah Daerah.



ABSTRACT

MIKAEL BUDI TANDIRERUNG. Factors Affecting the Preparation of the Regional Budget Based on the Performance of North Toraja Regency (Supervised by Sri Sundari and Syamsuddin)

This study aims to analyze the effect of commitment, administrative improvement, adequate resources, rewards, and sanctions on the formulation of the Performance-Based Regional Budget in North Toraja Regency. Data were collected using a questionnaire with a Likert scale of 74 respondents. Then analyzed using multiple linear regression with the help of the Stata 14 Program.

The results show that organizational component commitment has a positive effect on performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). This shows that organizational commitment has a significant effect on performance-based Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) preparation. Administrative improvements do not have a significant effect on performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) preparation. Adequate resources have a significant effect on performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) preparation. The positive effect shows that the effect of sufficient resources is in the same direction as the performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). On the other hand, if the commitment of all organizational components is low/bad, the performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) will be low/bad. Awards have a significant effect on the preparation of performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). The positive effect shows that the effect of reward is in line with the formulation of the performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). Sanctions do not have a significant effect on performance-based of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) preparation.

Keywords: Budget, Commitment, Award, Local Government.



DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL	ii
DAFTAR GAMBAR	iii
BAB IPENDAHULUAN	2
1.1 Latar Belakang Masalah	2
1.2 Perumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Landasan Teori.....	12
2.2 Penelitian Terdahulu	44
BAB III KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS	47
3.1 Kerangka Pemikiran.....	47
BAB IV METODE PENELITIAN	52
4.1 Rancangan Penelitian	52
4.2 Tempat dan Waktu Penelitian	53
4.3 Populasi.....	53
4.4 Jenis dan Sumber Data	53
4.5 Metode Pengumpulan Data	54
4.6 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional.....	54
4.7 Teknik Analisis Data.....	59
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	64
5.1 Deskripsi Data.....	64
5.2 Analisis Data.....	67
BAB VI PENUTUP	91
5.1 Kesimpulan	91
5.2 Saran dan Keterbatasan Penelitian	93
DAFTAR PUSTAKA	95
Lampiran 1: Analisis Deskriptif	100
Lampiran 2: Uji Validitas dan Realibilitas	111
Lampiran 3: Uji Normalitas	112
Lampiran 4: Regresi	113



DAFTAR TABEL

Tabel 4. 1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional.....	55
Tabel 5. 1 Pengumpulan Data	64
Tabel 5. 2 Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	65
Tabel 5. 3 Karakteristik Responden Berdasarkan Umur.....	65
Tabel 5. 4 Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	66
Tabel 5. 5 Karakteristik Responden Berdasarkan Masa Kerja	66
Tabel 5. 6 Hasil Uji Validitas Variabel Penelitian.....	68
Tabel 5. 7 Uji Reliabilitas Variabel Penelitian	69
Tabel 5. 8 Kategori Rata-Rata Jawaban Responden.....	70
Tabel 5. 9 Deskripsi Komitmen Dari Seluruh Komponen Organisasi (X1).....	71
Tabel 5. 10 Deskripsi Penyempurnaan Administrasi (X2)	71
Tabel 5. 11 Deskripsi Sumber Daya Yang Cukup (X3)	72
Tabel 5. 12 Deskripsi Penghargaan (Reward) (X4).....	72
Tabel 5. 13 Deskripsi Sanksi (Punishment) (X4)	73
Tabel 5. 14 Deskripsi Penyusunan APBD berbasis kinerja (Y).....	73
Tabel 5. 15 Uji Multikolinearitas	76
Tabel 5. 16 Uji Heteroskedasitas.....	77
Tabel 5. 17 Hasil Analisis Regresi OLS.....	78



DAFTAR GAMBAR

Gambar 3. 1 Kerangka Pemikiran	51
Gambar 4. 1 Rancangan Penelitian	52
Gambar 5. 1 Gambar P-Plot dan Grafik Uji Normalitas (Histogram).....	75



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 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 daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. 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 ketertarikan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan anggaran berbasis kinerja (ABK).

Penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) di antaranya

awaban untuk digunakan sebagai alat pengukur dan pertanggungjawaban 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 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004, 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

ini bukan berarti “sukses menghabiskan anggaran” (*inputs justification*)
 sukses dalam cara mencapainya (sesuai aturan) dan efisien dalam pencapaian



dengan hasil optimum yang terukur sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dari perencanaan awal. 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 atau 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 dilaksanakan. Program pada anggaran berbasis kinerja ini didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau 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 rencana strategis dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Dalam buku Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja yang diterbitkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKB) 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)

pinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi; (2) Fokus
urnaan 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

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. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan Muryati (2013) di Kabupaten Batanghari tentang pengaruh komitmen organisasi, sistem administrasi, sumberdaya, penghargaan,

dan motivasi terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja di Kabupaten



Batanghari menyebutkan bahwa Komitmen organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja di Kabupaten Batanghari.

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.

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. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan Hasan (2018) menyatakan bahwa penyempurnaan administrasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Provinsi Gorontalo.

Penyempurnaan administrasi adalah suatu usaha sadar untuk melakukan perubahan dan penyesuaian administrasi pemerintah untuk melakukan perbaikan

administrasi pemerintah. Penyempurnaan administrasi berupa penyiapan instrumen dan anggaran berbasis kinerja secara terus menerus diukur berdasarkan



adanya penyempurnaan instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja yang sudah ada yaitu SPM, Standar Analisis Belanja, Target Kinerja dan Standar Biaya.

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 mengupdate 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 strategis selanjutnya. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Fitri, dkk (2013) menyatakan bahwa sumber daya yang mendukung memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap

an anggaran berbasisi kinerja di pemerintah Kabupaten Lombok Barat.



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 dan 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 penekanan kinerja dan berorientasi pada kepentingan publik.

Pemerintah Kabupaten Toraja utara 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

dan hasil pengamatan yang dilakukan melalui wawancara dengan kepala keuangan di 4 (empat) SKPD tersebut di atas 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 atau 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 (dokumen telah diperiksa dan tidak menemukan sinkronisasi berdasarkan kriteria yang ditetapkan) . Hal ini disebabkan di pemerintah Kabupaten Toraja Utara 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.

Fenomena yang terjadi dilapangan sesuai dengan pengamatan awal yang kami lakukan memperlihatkan bahwa masih terjadi penyimpangan dalam

an APBD berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Toraja Utara
a yang diharapkan oleh penyelenggara pemerintah Indonesia melalui



Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 dengan apa yang terjadi dilapangan. Gap yang terjadi dalam penyusunan APBD berbasis kinerja antara ekspektasi yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 dengan apa yang terjadi di lapangan menjadi tantangan tersendiri bagi peneliti untuk bisa mengeksplorasi, memberi solusi dan jalan keluar untuk memberi arah dalam menyesuaikan apa yang menjadi harapan dan pelaksanaan dilapangan.

Berdasarkan hasil pengamatan tersebut diatas, maka peneliti sangat tertarik dan termotivasi untuk bisa memperbaiki penyusunan APBD berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Toraja Utara dengan melakukan penelitian dimana kami berharap bahwa seluruh kelemahan-kelemahan dalam penyusunan APBD berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Toraja Utara bisa kami atasi dan perbaiki sebagai bentuk sumbangsih peneliti. Oleh karena itu penulis terdorong untuk meneliti faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penyusunan APBD berbasis kinerja (Studi pada Pemerintah Kabupaten Toraja Utara). Judul yang diajukan penulis dalam penelitian ini adalah “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara”.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Apakah komitmen dari seluruh komponen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?



2. Apakah penyempurnaan administrasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
3. Apakah sumber daya berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
4. Apakah penghargaan berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
5. Apakah sanksi berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh komitmen dari seluruh komponen organisasi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
2. Untuk mengetahui pengaruh penyempurnaan administrasi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
3. Untuk mengetahui pengaruh sumber daya yang cukup terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
4. Untuk mengetahui pengaruh penghargaan terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?
5. Untuk mengetahui pengaruh sanksi terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara?

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terbagi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat praktis:



1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini memberikan analisa terkait faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja di Kabupaten Toraja Utara. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian mendatang.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini memberikan suatu sumbangan dan informasi kepada pemerintah daerah mengenai faktor yang berpengaruh terhadap penyusunan APBD Berbasis Kinerja sehingga membantu pemerintah daerah Toraja Utara dalam penyusunan anggaran.
- b. Dapat membantu penelitian selanjutnya untuk melakukan penelitian APBD berbasis kinerja.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Anggaran Berbasis Kinerja

Bernardin dan Russel (1998), 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

um dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan untuk satu periode dimasa yang datang. Menurut Gam'son 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) 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 Handayani (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 atau 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.

astian (2006) mendefinisikan *performance budgeting* (anggaran yang asasi 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 (2002), 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(2011) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja pada dasarnya berhubungan dengan *input* atau biaya untuk kegiatan program serta tujuan. Menurut Marc dan Jim (2005) dalam Anggraini (2010) anggaran berbasis kinerja dapat diartikan sebagai prosedur atau mekanisme untuk memperkuat keterkaitan antara dana yang diberikan kepada instansi atau lembaga pemerintah dengan *outcome* (hasil atau dampak) dan *output* (keluaran), melalui pengalokasian anggaran yang didasarkan pada informasi formal tentang kinerja.

Tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah untuk menunjukkan

an antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (directly
between performance and budget), meningkatkan efisiensi dan



transparansi dalam penganggaran (operational efficiency), meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (more flexibility and accountability). Landasan Konseptual penganggaran berbasis kinerja adalah alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (output and outcome oriented), fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (let the manager manages), alokasi anggaran program/kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi Unit Kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (Money follow function).

Penyusunan anggaran berbasis kinerja perlu diperhatikannya prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja. Menurut Abdul Halim (2007) prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja, yaitu: 1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan- kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. 2. Disiplin Anggaran Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/ pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran

an harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan
mlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/ proyek



yang belum/ tidak tersedia anggarannya. 3. Keadilan Anggaran Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena daerah pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan. 4. Efisiensi dan Efektifitas anggaran Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat di pertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan stakeholders. 5. Disusun dengan Pendekatan Kinerja Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output/ outcome) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan, selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

Menurut Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK, 2008) unsur-unsur anggaran berbasis kinerja, yaitu: 1. Pengukuran Kinerja Pengukuran kinerja adalah suatu proses yang obyektif dan sistematis dalam mengumpulkan, menganalisis dan menggunakan informasi untuk menentukan seberapa efektif dan efisien pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Konsekuensi anggaran berbasis kinerja yang menghubungkan perencanaan strategis (tertuang dalam program) dengan

anggaran (tertuang dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan). a.
 Menetapkan Program dan Kegiatan dengan Jelas Untuk mencapai tujuan strategis



adalah menentukan program dan kegiatan dengan jelas. Pembiayaan dari masing-masing program, kegiatan dan keluaran juga harus tergambar dengan jelas. Struktur pembiayaan yang jelas akan muncul apabila sistem akuntansi yang dipakai berdasarkan akrual. b. Sistem Informasi yang Memadai Diperlukan adanya sistem informasi yang mampu menghasilkan informasi yang memadai untuk menilai pencapaian kinerja dari masing-masing lembaga/ unit kerja yang bertanggungjawab atas suatu kegiatan dalam rangka pengukuran kinerja yang baik. c. Pihak Eksternal (independen) Tercapainya penilaian yang fair diperlukan peran dari pihak eksternal dalam mengukur kinerja secara lebih independen. Pendekatan dalam mengukur kinerja akan bervariasi antar lembaga/ unit kerja, bergantung pada bentuk keluaran yang dihasilkan. d. Mengukur Kinerja Yang Strategis (key performance indicators) Sistem pengukuran kinerja sebaiknya hanya mengukur kinerja yang strategis (key performance indicators), bukan menekankan tingkat komprehensif dan birokratis atas kinerja yang disusun (catatan: kinerja tidak diukur berdasarkan jumlah surat masuk/ keluar jumlah laporan yang dibuat/ jumlah surat yang ditandatangani) karena pengukuran seperti ini dapat menyesatkan.

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

dan dari seluruh komponen organisasi; (2) Fokus penyempurnaan organisasi 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

2.1.2 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.

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

tertarik terhadap tujuan, nilai-nilai dan sasaran organisasinya. Komitmen 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 mengidentifikasi 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 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.

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

dan melaksanakan visi, misi, tujuan dan sasaran sesuai dengan Renstra



2.1.3 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 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

asi adalah suatu usaha untuk menerapkan ide baru dalam sistem
asi, 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, 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 atau 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.

Penyempurnaan administrasi dalam penelitian ini berupa penyiapan

instrumen pengukuran anggaran berbasis kinerja secara terus menerus diukur dan 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.

2.1.4 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

implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf atau 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 atau 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

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 atau kegiatan.

Pelatihan dan pengembangan keterampilan (*training and skill development*) merupakan suatu bagian yang integral dari sistem kerja yang paling barn, 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.

Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari

perencanaan, pelaksanaan, pelaporan atau pertanggungjawaban atas 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 atau pertanggungjawaban dan evaluasi program dan kegiatan. Selain itu untuk dapat menyusun APBD berbasis kinerja diperlukan sumber daya manusia yang mampu untuk melaksanakannya.

2.1.5 Penghargaan (*Reward*)

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 Made (2003) ada dua jenis penghargaan, yaitu penghargaan intrinsik yang berhubungan dengan sifat dasar dari organisasi dan desain pekerjaan pada

man seseorang tanpa campur tangan orang lain dan penghargaan ekstrinsik 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. Gibson dkk (2000) dalam Wibowo (2007) menyatakan tujuan utama program penghargaan (*reward*) adalah untuk memotivasi pegawai untuk mencapai 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

kinerja bukanlah hal yang mudah, diperlukan kemampuan dan uan 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.

2.1.6 Sanksi (*Punishment*)

Konsep *punishment* mendapatkan perhatian dalam psikologi setelah B.F. Skinner mengemukakan teori pembelajaran instrumental pada tahun 1983. 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 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.

urwanto (1988) dalam Ali (2011) membagi *punishment* menjadi dua 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.



enerapan sanksi (*punishment*) secara adil dan konsisten atas keberhasilan 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.

2.1.7 Penyusunan APBD Berbasis Kinerja

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,

egiatan 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

Analisis Standar Belanja; (2) Tolok Ukur Kinerja; (3) Standar Biaya; dan



(4) 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 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 atau 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

bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan sumber



dayanya. Komponen-komponen penting dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

2.1.7.1 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 mengefisienkan 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 kedalam sasaran dstrategik, inisiatif strategik, indikator kinerja (*input, output, outcome, benefit, impact*); (c) Penyusunan program; dan (d) Penyusunan anggaran.

2.1.7.2 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 atau prestasi kerja, terutama untuk mencakup dua hal antara lain unsur keberhasilan yang diukur dan

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.

2.1.7.3 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 atau kinerja. Saat ini tuntutan terhadap penyelenggaraan tata kelolah pemerintahan yang baik (*good governance*) kepada pemerintah semakin mengemuka. Informasi mengenai kinerja sangat

untuk menentukan *good governance*. 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 atau informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan atau 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 atau 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 atau 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

yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu indikator 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 atau *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 sarannya. 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 tetapi lebih bersifat kualitatif.

Penentuan indikator kinerja harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut: (a) Spesifik berarti unik, menggambarkan obyek atau subyek tertentu; (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

ambilan keputusan; (d) Tidak bias, tidak memberikan kesan atau arti yang keliru.



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:

$$Ekonomis = \frac{Input}{Biaya Input} \quad (1)$$

b. Efisiensi

Efisiensi dapat dimaknai sebagai pemanfaatan *input* minimal untuk mencapai hasil yang maksimal. Jika ekonomis lebih terfokus pada bagaimana

oleh biaya atau harga lebih rendah, maka efisiensi lebih terkait dengan

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, 2005).

$$Efisien = \frac{Output}{Input} \quad (2)$$

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, pogram 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).

$$Efektif = \frac{Outcome}{Output} \quad (3)$$

2.1.7.4 Pengukuran Kinerja dan Evaluasi Program

Menurut Robertson (2002), pengukuran kinerja merupakan suatu proses

kemajuan suatu pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan 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*

yang dimaksud dengan pengukuran kinerja adalah sebuah sistem yang di pimpin daerah dalam (1) membuat standar dan tujuan *outcome*; (2)



mengukur kinerja pada tujuan, standar atau *benchmark*; (3) mengkomunikasikan hasil (Mahmudi, 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 melakukan analisis pencapaian kinerja dengan menginterpretasikan hasil penilaian kinerja yang menggambarkan keberhasilan atau kegagalan instansi pemerintah dalam melaksanakan misinya. Sehingga ini mengisyaratkan, bahwa seharusnya implementasi program maupun proyek harus senantiasa berorientasi pada pencapaian misi (*mission driven*).

2.1.7.5 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

an.



Beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam penetapan target kinerja adalah (a) memilih dasar penetapan sebagai justifikasi penganggaran yang diprioritaskan pada setiap fungsi atau 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.

2.1.7.6 Analisis Standar Belanja (ASB)

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 anggarandaerah 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 ASB.

Analisis Standar Belanja adalah standar atau pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan

ksanakan oleh suatu SKPD dalam satu tahun anggaran. ASB merupakan an yang digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk



mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap SKPD dengan 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 dicapai melalui program atau kegiatan. Usulan anggaran belanja yang tidak sesuai dengan ASB 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

utan. Penerapan Analisis Standar Belanja pada dasarnya memberikan 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.

2.1.7.7 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

belanja suatu program atau kegiatan dengan target pelayanan tertentu, 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.

2.1.7.8 Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pasal 11 (4), menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada SPM 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 ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Pelayanan dasar dimaksud adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Adanya SPM menjamin minimal pelayanan yang berhak diperoleh masyarakat dari pemerintah.

alam penyusunan anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah harus
nyanya 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 kegiatandan menghitung ASB serta menghitung rencana anggaran kegiatan. Dengan kata lain, program, kegiatan, indikator keberhasilan, target atau tolak ukur kinerja, Analisis Standar Belanja (ASB) dan rencana anggaran kegiatan yang tertuang dalam Renstra atau 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 kinerja selanjutnya dituangkan dalam renja.

2.2 Penelitian Terdahulu

Judul dan Peneliti	Analisis Data	Hasil Penelitian
Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Analisis Kinerja Kabupaten Tang.	metode analisis regresi linear berganda melalui SPSS 20,0	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial faktor komitmen dari seluruh komponen organisasi, penyempurnaan administrasi dan sanksi (punishment) berpengaruh



Judul dan Peneliti	Analisis Data	Hasil Penelitian
Mubar, Ali dan Hamid (2012).		positif dan signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.
Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja Di Pemerintah Kota Sorong. Jumame, Karamoy, dan Poputra (2011).	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian ini membuktikan bahwa komitmen semua komponen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi, sumber daya manusia yang memadai, penghargaan yang transparan dan hukuman tegas berpengaruh terhadap penganggaran signifikan pendapatan dan belanja daerah (APBD)
Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja (Studi Empiris Pemerintah Kabupaten Karo) Sembiring(2009)	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial faktor penyempurnaan administrasi, penghargaan (<i>reward</i>), sanksi (<i>punishment</i>) berpengaruh positif dan signifikan terhadap APBD berbasis kinerja.
Pengaruh Gaya Kepemimpinan Dan Kualitas Sumber Daya Manusia Terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Badan Layanan Umum (Studi Pada Blu Universitas Diponegoro Semarang) Khairina Nur Izzaty (2011)	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial gaya kepemimpinan dan kualitas SDM berpengaruh positif dan signifikan terhadap APBD berbasis kinerja.
Pengaruh Gaya Kepemimpinan, Komitmen, Organisasi, Kualitas Sumber Daya Manusia, Reward, Dan Hukuman Terhadap Penganggaran Berbasis Kinerja	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial gaya kepemimpinan, kualitas SDM dan penghargaan berpengaruh positif



Judul dan Peneliti	Analisis Data	Hasil Penelitian
(Studi Empirik Pada Pemerintah Kabupaten Lombok Barat) Syarifah Massuki Fitri, Unti Ludigdo dan Ali Djamhuri (2013)		signifikan terhadap APBD berbasis kinerja.
Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja di Pemerintah Provinsi Gorontalo Wahyudin Hasan (2018)	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial Komitmen organisasi, penyempurnaan administrasi, kualitas SDM positif dan waktu yang dibutuhkan berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja.
Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (Studi Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Boyolali) Pradibta Diastuti (2017)	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial sumber daya manusia, komitmen organisasi, penghargaan dan sanksi berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja.
Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Apbd) Berbasis Kinerja(Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Blora) Dwi Susilawati(2012)	Model analisis regresi linier berganda	Hasil penelitian membuktikan bahwa secara parsial komitmen dari seluruh komponen organisasi, sumber daya yang cukup dan sanksi yang tegas berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja.

