

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan dari penelusuran penulis, penulis tidak menemukan tulisan terdahulu yang berkaitan secara langsung dengan penyusunan anggaran RK/ RKL baik penelitian di beberapa kabupaten/kota maupun kementerian dan lembaga negara. Begitupun dengan penelitian yang terkait implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja di lembaga negara peneliti belum menemukan yang memiliki kesamaan dengan penelitian yang penulis lakukan, akan tetapi terdapat kemiripan atau kesamaan penelitian terdahulu sebagaimana dalam tabel berikut;

Tabel 2.1

Hasil Penelitian Terdahulu

No	Nama dan Judul	Masalah	Teori	Metode
1	Erry Hermawan : 2011 Tesis FE UI, 2011 ANALISIS PENERAPAN SISTEM ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI LINGKUNGAN RUMAH TANGGA KEPRESIDENA N SEKRETARIAT NEGARA RI	Penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Rumah Tangga Kepresidenan telah sesuai dengan teori anggaran berbasis kinerja.	Teori Anggaran Berbasis Kinerja Paterson, William. & Harahap, Gandhi	Metode penelitian deskriptif kualitatif
2.	JANTI PAMUNGKAS Skripsi 2009 IMPLEMENTAS I ANGGARAN BERBASIS KINERJA DALAM PENYELENGGA RAAN	Bagaimanakah implementasi anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar Tahun 2008?"		Penelitian deskriptif kualitatif.

	PEMERINTAHAN KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN 2008			
3	<p>Wijayanti , Anita Wahyu , Mujibur Rahman Khairul Muluk2 , Ratih Nurpratiwi</p> <p>Wacana – Vol. 15, No. 3 (2012) 10 ISSN : 1411-0199 E-ISSN : 2338-1884</p> <p>PERENCANAAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI KABUPATEN PASURUAN</p>	<p>Bagaimanakah perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan?</p>	<p>Model interaktif dari Miles dan Huberman</p>	<p>Pendekatan penelitian Diskriptif kualitatif</p>
4	<p>Farwitawati, Reni, Bambang Suroto dan Hadiyati</p> <p>Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis Vol. 14, No. 2, September 2016: 208-228 EISSN : 2442-9813 ISSN : 1829-9822</p> <p>ANALISIS IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA PEMERINTAHAN KABUPATEN SIAK PROVINSI RIAU</p>	<p>Penyusunan anggaran yang dapat membantu pemerintah daerah dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Begitu juga dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, diharapkan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah dapat dilakukan sesuai dengan mekanisme pelaksanaan</p>	<p>Kebijakan Umum Anggaran (KUA)</p>	<p>Penelitian ini adalah dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif</p>

		anggaran berbasis kinerja		
5	Seto Wibisono Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi : Volume 5, Nomor 9, September 2016 ISSN : 2460-0585 PENGARUH PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH	Apakah Pertanggungjawaban anggaran terpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?	Konsep akuntabilitas dapat dijelaskan menggunakan agency theory	Diskriptif Kuantitatif
6	Sari Mesfriati Tesis 2009 ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI LINGKUNGAN SEKJEN DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM RI	Apakah Kendala dalam Implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja?	Teori Edward III	Diskriptif Kualitatif
7	Anugerahani, Ika Dian, Sentot Imam Wahjono Jurnal Ilmu Manajemen, REVITALISASI, Vol. 2, Nomor 2, Juni 2013 PENGARUH IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS	Apakah Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai di Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Kediri ?		penelitian ini adalah dengan menggunakan metode Kuantitatif. menggunakan pendekatan regresi linier sederhana

	KINERJA TERHADAP KINERJA PEGAWAI (studi pada badan pengelola keuangan dan aset daerah (bpkad) kabupaten kediri)			
8	<p>Anggie Veronisa Claura</p> <p>Jom FEKON Vol. 2 No. 2 Oktober 2015</p> <p>PENGARUH PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH (Studi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bengkalis)</p>	<p>1. Masih terbatasnya kompetensi sumber daya manusia di instansi pemerintah untuk dapat mengimplikasikan Sistem Akuntabilitas Kinerja</p> <p>2. Kurangnya motivasi aparatur pemerintah daerah dalam mengimplikasikan SAKIP.</p> <p>3. Kurangnya komitmen dan dukungan dari pimpinan instansi pemerintah daerah dan adanya kesulitan pemerintah daerah dalam mengimplikasikan Inpres Nomor 7 Tahun 1999.</p>	<p>Uji reliabilitas ini menggunakan tehnik Cronbach's alpha (α)</p>	<p>Metode kuantitatif</p>
9	<p>Nanda, Reza, Darwanis Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi kuntansi (JIMEKA) Vol. 1, No. 1, (2016) Halaman 327-340</p>	<p>Masih kurangnya sumber daya manusia menjadi kendala bagi dinas terkait dalam menerapkan sistem Anggaran</p>	<p>RAPBD (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), kepala SKPD</p>	<p>Metode deskriptif analisis</p>

	ANALISIS IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA PEMERINTAH DAERAH (Studi Deskriptif Pada Dinas DPKKD Kabupaten Aceh Selatan)	Berbasis Kinerja	(Satuan Kerja Perangkat Daerah) selaku pengguna anggaran menyusun RKA dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai	
10	Prastowo, Nono Agung. Jejaring Administrasi Publik. Tahun VI, No. 2, Juli-Desember 2014 Penerapan dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja	Penganggaran yang digunakan kebanyakan dibuat dengan muatan kira-kira dan cenderung <i>incremental</i> yang lebih berorientasi pada selesainya kegiatan dan pertanggung jawaban keuangan tanpa peduli apakah hal itu menghasilkan nilai tambah, <i>added value</i> .	Teori Anggaran Mardiasmo	Metode Diskriptif Kualitatif

Berdasarkan tabel yang menjelaskan penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian yang penulis lakukan memiliki relevansi sekaligus perbedaan dengan penelitian sebelumnya, penelitian saya mendeskripsikan implementasi anggaran negara berbasis kinerja di KPI sebagai lembaga negara tingkat pusat sehingga obyek secara kelembagaan berbeda. relevansi dengan penelitian sebelumnya, memiliki keterkaitan yaitu terkait dengan penggunaan anggaran negara, implementasi pelaksanaan dari kinerja instansi pemerintah, baik pemerintah daerah maupun instansi pemerintahan lainnya. Meskipun dalam tabel banyak mengambil rujukan dari kinerja anggaran berbasis pemerintahan daerah akan tetapi, memiliki alur serta ketentuan perundangan yang sama dan berlaku disetiap

instansi pemerintahan. Sehingga dalam hal implementasi sangat Berbeda dengan yang dilakukan instansi lembaga negara seperti halnya KPI.

Perbedaan yang sangat mendasar dari penelitian-penelitian sebelumnya tertuang pada tabel di atas, Segala biaya yang diperlukan KPI Pusat beserta kesekretariatan KPI Pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara c.q Anggaran Belanja Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia dan teori yang digunakan, apabila di penelitian terdahulu diatas menggunakan teori anggaran kinerja, maka dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III.

1.2 Tinjauan Teori

1.2.1 Kebijakan Publik

Leslie A. Pal dalam widodo (2010:10) mengkategorikan definisi kebijakan publik menjadi dua macam yaitu definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan dan definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah. Definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11) dapat diidentifikasi diantaranya yaitu :

- a. *A purposive course of action allowed by an actor or set of actors dealing with a problem or matter of concern.... public policies are those policies develop by governmental bodies an officials.* (James E. Anderson).
- b. *A set of interrelated decisions taken by the political actor or group of actors concerning the selection of goals and the mean of achieving them within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actor to achieve.* (W.I Jenkins).
- c. *Public policy is whatever goverment choose to do or not to do* (Thomas R. Dye).
- d. *A Projected program of goal values and practices* (Harold D. Laswell and Abraham Kaplan).

Sementara katergori pengertian kebijakan yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah, menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11)

diantaranya yaitu “*what government actually do and why* (Richard Semeon), *action taken by government* (Ira Sharkansky)”

Diantara pengertian yang telah disebutkan di atas hanya ada sedikit perbedaan, oleh karena itu Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:12) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems*”. Thomas R. Dye dalam Subarsono (2009:2) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is what ever government choose to do or not to do*)”.

Subarsono (2009:2) mengartikan kebijakan menurut Thomas R. Dye tersebut bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah bukan organisasi swasta dan (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah Atas dasar pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan di atas, dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson dalam Widodo (2010:14) yaitu :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah.
- d. kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana dikutip Subarsono (2009:13) menyatakan proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.

- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut pakar kebijakan publik, James Anderson dalam Subarsono, (2009:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif –alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
- d. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- e. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Menurut pandangan Ripley dalam Subarsono (2009:11), bahwa tahapan kebijakan publik terdiri dari (1) Penyusunan agenda kebijakan, (2) Formulasi dan legitimasi kebijakan, (3) Implementasi kebijakan dan (4) Evaluasi terhadap implementasi, kinerja, & dampak kebijakan. Dalam tahap penyusunan agenda kebijakan, menurut Ripley dalam (Subarsono, 2009:11) menyatakan bahwa terdapat tiga kegiatan yang perlu dilakukan yaitu:

- a. Membangun persepsi di kalangan *stake holder* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap masalah.

- b. Membuat batasan masalah dan
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut bisa masuk dalam agenda pemerintah.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, Ripley dalam Subarsono (2009:12) mengatakan bahwa analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisa informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Ripley dalam Subarsono (2009:12) mengatakan bahwa pada tahap ini diperlukan dukungan sumber daya dan penyusunan organisasi pelaksanaan kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Menurut Ripley dalam Subarsono (2009:12) bahwa “hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang”.

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni:

What is the precondition for successful policy implementation?

What are the primary obstacles to successful policy implementation?

George C. Edward III berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabel dari kebijakan yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, disposisi.

2.2.1.1. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi

diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (public affair). Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya. Dimana birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati. Birokrasi juga bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: ”*Standard Operational Procedure (SOP)* dan *fragmentasi*”.

”*Standard operational procedure (SOP)* merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. (Winarno, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa:

”SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi”.

”Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini”.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa ”fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam *fragmentasi* birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Budi Winarno,2005:153-154):

”Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk”.

”Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan”.

2.2.1.2. Sumber Daya

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*). Seorang ahli dalam bidang sumberdaya, Schermerchorn, Jr (1994:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam: “*Information, Material, Equipment, Facilities, Money, People*”. Sementara Hodge (1996:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam: “*Human resources, Material resources, Financial resources and Information resources*”. Pengelompokkan ini diturunkan pada pengkategorikan yang lebih spesifik yaitu sumberdaya manusia ke dalam: “*Human resources- can be classified in a variety of ways; labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc*”. Sumberdaya material dikategorikan ke dalam: “*Material resources-equipment, building, facilities, material, office, supplies, etc.* Sumberdaya finansial digolongkan menjadi: “*Financial resources- cash on hand, debt financing, owner`s investment, sale reveue, etc*”. Serta sumber daya informasi dibagi menjadi: “*Data resources-historical, projective, cost, revenue, manpower data etc*”.

Edwards III (1980:11) mengkategorikan sumber daya organisasi terdiri dari : “*Staff, information, authority, facilities; building, equipment, land and supplies*”. Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan; “*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed*”.

“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*. Sedang secara teknologis, sumberdaya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi”. (Tachjan, 2006:135)

Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salahsatunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

2.2.1.3. Disposisi

Menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya

dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang "zona ketidakacuhan" dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaannya (*diskresi*) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006:162): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana

menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

2.2.1.4. Komunikasi

Menurut Agustino (2006:157); ”komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik”. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2006:157-158) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (*miskomunikasi*) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.

Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum dalam Winarno (2005:127) Terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi yaitu:

”Pertama, terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan. Kedua, informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki

birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. Ketiga, masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan”.

Menurut Winarno (2005:128) Faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan.

Pertanyaan berikutnya, bagaimana menjabarkan distorsi atau hambatan komunikasi? Proses implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat mulai dari manajemen puncak sampai pada birokrasi tingkat bawah. Komunikasi yang efektif menuntut proses pengorganisasian komunikasi yang jelas ke semua tahap tadi. Jika terdapat pertentangan dari pelaksana, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan terdistorsi. Untuk itu, Winarno (2005:129) menyimpulkan: ”semakin banyak lapisan atau aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin besar kemungkinan hambatan dan distorsi yang dihadapi”.

Dalam mengelola komunikasi yang baik perlu dibangun dan dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan saluran-saluran komunikasi yang dibangun, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah tersebut diteruskan secara benar.

Dalam kejelasan informasi biasanya terdapat kecenderungan untuk mengaburkan tujuan-tujuan informasi oleh pelaku kebijakan atas dasar kepentingan sendiri dengan cara mengintrepetasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Cara untuk mengantisipasi tindakan tersebut adalah dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, tujuan, menghilangkan pilihan dari multi intrepetasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati dan mekanisme pelaporan secara terinci.

Berdasarkan hasil penelitian tentang implemetasi kebijakan pengembangan usaha mikro terhadap kinerja Lembaga Keuangan Mikro (LKM) di Cianjur yang dilakukan Patriana (2005:i) bahwa:

”Pengaruh dimensi komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (*disposisi*), struktur birokrasi mempunyai pengaruh signifikan terhadap kinerja LKM baik secara parsial (terpisah sendiri-sendiri) maupun secara simultan. Namun demikian, ditemukan hambatan komunikasi dimana terdapat disiplin rendah dan pemahaman tugas serta tanggung jawab yang kurang dari petugas pelaksana kebijakan”.

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

1.2.2 Konsep Anggaran Berbasis Kinerja

Secara teori, prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya (Sancoko, Tjik AS, Madjid, Sumini, Triatmoko, 2008:5). Meskipun telah diimplementasikan dan dibahas selama lebih dari setengah abad, Philip Joyce menyatakan bahwa tidak ada definisi standar dari Anggaran Berbasis Kinerja, menurutnya “terdapatnya kaitan dari input terhadap outputs, outcomes. Menghubungkan sumber daya dengan hasil dari manfaat penganggaran”. (Joyce,1999:598).

Selain itu, tidak ada konsensus antar kalangan sarjana dan praktisi tentang pelaksanaannya. Implementasi bervariasi pada tingkat pemerintahan yang berbeda, serta di lembaga-lembaga yang berbeda. Ide pokok di balik penganggaran berbasis kinerja adalah kepercayaan umum bahwa menggunakan hasil pengukuran kinerja dalam proses anggaran akan meningkatkan keputusan penganggaran dengan membuatnya lebih rasional. (Yazici Aydemir, Nisa. 2010: 11) John Mikesell menyatakan bahwa Anggaran kinerja secara mendasar mengkaitkan input atau biaya terhadap aktifitas program dan tujuan.

Anggaran kinerja umumnya terdiri dari satu atau lebih dari bagian-bagian yaitu data kerja (unit dari aktivitas/kegiatan yang ada), data produktivitas (biaya per aktivitas) dan informasi tentang keefektifan (tingkat pencapaian tujuan) (Mikesell,1999: 185- 186; Young, Richard, 2008:1);

Konsep Kinerja dalam Perbedaan sistem anggaran Dasar-dasar penganggaran berbasis kinerja adalah (Hager.Greg.,Hobson.Alice.,Wilson. Ginny., 2001: 10-11) : *Pertama*, tujuan; instansi/lembaga harus mengembangkan rencana strategis yang ingin capai; *Kedua*, ukuran kinerja; berdasarkan rencana strategis, dikembangkan secara spesifik. Pengukuran sistematis dari hasil yang digunakan untuk menentukan seberapa baik instansi dapat memenuhi tujuan mereka. Contohnya angka kematian untuk program kesehatan; *ketiga*, kaitan, tujuan dan ukuran kinerja merupakan bagian integral bagian dari proses anggaran. Alokasi terkait dengan hasil instansi, yaitu seberapa baik dalam capaian tujuan yang ditunjukkan oleh ukuran kinerja. *Keempat*, akuntabilitas, Pimpinan lembaga bertanggung jawab terhadap hasil.

Akuntabilitas didasarkan pada capaian lembaga, pimpinan lembaga berperan besar dalam bagaimana pengalokasian sumber daya untuk mencapai tujuan lembaga (sumber: Diamond.Jack, 2005:5) Anggaran Berbasis Kinerja bergantung pada kerangka kerja umum untuk mengukur hasil. Kerangka kerja tersebut mencakup (Nilsen. Thor Allred. Steve., etc., 1999: 7) :

1. Pernyataan Visi atau Misi - pilihan masa depan tentang tujuan keberadaan suatu organisasi;
2. Tujuan - Hasil dari suatu upaya yang ditetapkan;
3. Sasaran - langkah spesifik untuk mencapai tujuan, dan,
4. Ukuran - Indikator kuantitatif atau kualitatif digunakan untuk menilai kinerja atau pencapaian tujuan, meliputi:
 - a. *Outcome*: Mengukur dampak, hasil atau manfaat umum kinerja suatu instansi, contoh: persen dari pasien yang direhabilitasi.
 - b. *Output*: Jumlah barang dan jasa yang dihasilkan oleh instansi, contoh: jumlah klien yang dilayani.
 - c. *Efisiensi*: Mengukur satuan biaya suatu outcome atau, contoh: biaya rata-rata per klien yang dilayani.

- d. Input: Sumberdaya yang digunakan untuk menghasilkan layanan, contoh: Jumlah karyawan.
- e. Kualitas: Ukuran efektivitas dalam memenuhi harapan konstituen dan klien.

Anggaran Berbasis Kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi (Bastian, 2006). Menurut Hou (2010), menunjukkan bahwa desain dari *performance-based budgeting* didasarkan pada pemikiran bahwa memasukan ukuran kinerja dalam anggaran akan mempermudah pemantauan terhadap program untuk melihat seberapa baik pemerintah telah mencapai *outcome* yang dijanjikan dan diinginkan. Sejalan dengan Robinson dan Last, Young (2003) menyatakan 4 (empat) karakteristik *performance-based budgeting*.

1. *Performance-based budgeting* menetapkan tujuan atau sekumpulan tujuan yang akan dikaitkan dengan atau yang digunakan untuk mengalokasikan pengeluaran uang.
2. *Performance-based budgeting* menyediakan informasi dan data mengenai kinerja dan hasil yang telah dicapai sehingga memungkinkan dilakukan perbandingan antara kemajuan yang aktual dengan yang direncanakan.
3. Dalam penyusunan anggaran penyesuaian terhadap program dilakukan untuk menutup setiap perbedaan yang terjadi antara target kinerja dan kinerja aktual.
4. *Performance-based budgeting* memberi peluang untuk dilakukannya evaluasi kinerja secara regular atau ad hoc yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan.

Lebih lanjut Robinson dan Last (2009) menyatakan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) hanya dapat berhasil jika setiap satuan kerja yang melakukan pengeluaran anggaran (*spending agency*) diharuskan untuk:

1. secara eksplisit mendefinisikan *outcome* yang pelayanannya diberikan kepada masyarakat, dan;

2. menyediakan indikator kinerja kunci untuk mengukur efektifitas dan efisiensi pelayanannya untuk menteri keuangan dan pembuat keputusan politik kunci selama proses penyusunan anggaran.

1.3 Kerangka Penelitian

Berdasarkan pada penjelasan di atas kerangka penelitian yang penulis lakukan adalah sebagaimana dalam gambar berikut;

Gambar 2.3

Kerangka Penelitian

