

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Goal Setting Theory

Sebuah teori tentang motivasi yaitu *Goal Setting Theory* yang dikemukakan oleh Latham & Locke (1991) menjelaskan secara sederhana tentang alasan seseorang atau suatu kelompok bekerja lebih baik daripada orang lain adalah karena masing-masing memiliki tujuan kinerja yang berbeda. Terdapat keterkaitan antara kinerja dan target kinerja yaitu ketika seseorang meneguhkan tekad mencapai target kinerja tertentu maka akan berdampak pada perilaku dan hasil kinerjanya (Febrian, 2018). Penetapan tujuan dapat mempengaruhi hasil melalui: pilihan (*choice*), upaya (*effort*), kegigihan (*persistence*), dan kognisi (*cognition*). Tujuan yang spesifik dan sulit akan menghasilkan kinerja yang lebih tinggi dibandingkan penetapan tujuan yang mudah atau bahkan tidak menetapkan tujuan. Penetapan target yang jelas dan menantang akan mendorong individu atau suatu kelompok untuk tetap fokus dan termotivasi meskipun menghadapi hambatan maupun kemunduran. Hal tersebut juga akan menjaga target dapat dicapai sesuai jadwal.

Target memberikan sebuah kejelasan tentang arah dan tujuan, sedangkan proses bekerja menuju arah tersebut dapat menanamkan *sense of achievements* yaitu antusiasme atau kepuasan dalam mencapai suatu prestasi. Prinsip utama *Goal Setting Theory* yaitu tujuan yang spesifik, tantangan dan kesulitan, umpan balik, partisipasi dalam penetapan tujuan, keterkaitan dengan insentif, serta keteguhan dan komitmen. Teori ini menyatakan bahwa dalam menetapkan target perlu memenuhi kriteria berikut:

1. *Clarity* yaitu pemilihan target yang jelas dan spesifik.
2. *Challenging* yaitu tujuan yang sulit dan semakin meningkat akan menghasilkan kinerja yang lebih tinggi dibandingkan penetapan tujuan yang mudah atau bahkan tidak menetapkan tujuan.
3. *Time Frame* yaitu adanya kerangka waktu akan mendukung ketercapaian target lebih terukur.

Ketika sebuah target besar diuraikan dalam target-target kecil dan disertai langkah-langkah yang mudah dikendalikan, maka akan tercipta kesadaran mengenai *progress* dan momentum yang dapat mempertahankan motivasi serta komitmen terhadap target. Aspek penting lainnya dalam *Goal Setting Theory* adalah review kemajuan kinerja secara rutin dan mengapresiasi sebuah terobosan.

Penulis menggunakan *Goal Setting Theory* untuk menganalisis fenomena yang terjadi terhadap penerapan PBK khususnya terkait dengan instrumen SBK dalam proses perencanaan penganggaran di BPKP pada tahun 2021 hingga 2023.

2.2 Penganggaran Berbasis Kinerja

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara alokasi anggaran dan output yang dihasilkan. PBK juga mengukur kinerja kegiatan/program sesuai dengan kewenangan masing-masing Kementerian/Lembaga (K/L). Tujuan utama adanya PBK adalah memastikan agar anggaran digunakan dengan tetap menjaga *value for money*, yaitu konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang didasari ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2002).

Instrumen PBK yang digunakan untuk menyusun RKA-K/L sebagaimana tercantum dalam PP Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga terdiri dari indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Indikator kinerja merupakan instrumen untuk mengukur kinerja, sedangkan standar biaya merupakan satuan biaya yang ditetapkan sebagai acuan penghitungan anggaran. Capaian sasaran kinerja, konsistensi pelaksanaan terhadap perencanaan, dan realisasi penyerapan anggaran dinilai melalui evaluasi kinerja. Instrumen-instrumen tersebut memiliki peran yang sangat strategis untuk meningkatkan kualitas pengelolaan anggaran dan belanja pemerintah baik dalam hal perencanaan maupun pelaksanaan sehingga penting untuk suatu sistem penganggaran bisa menyinergikan dan memperkuat antar instrumen.

2.3 Standar Biaya Keluaran

PBK dioperasikan dalam sistem penganggaran dengan mengubah pola dari berbasis input menjadi berbasis output dan outcome (Kusuma et al., 2019). Standar biaya berperan strategis pada titik mewujudkan keterkaitan input dan outcome melalui metode *costing* yang berfokus pada penguatan biaya output (Kurba, 2020). Kedudukan standar biaya di antara instrumen PBK lainnya adalah sebagai alat efisiensi belanja dalam proses alokasi maupun pelaksanaan anggaran.

Jenis instrumen Standar Biaya sendiri terdiri dari Standar Biaya Masukan (SBM), Standar Biaya Keluaran (SBK), dan Standar Struktur Biaya (SSB). SBM merupakan harga satuan yang ditetapkan untuk menghasilkan biaya komponen keluaran (Mahfudin, 2021). Sedangkan SBK diukur pada level output yang menjadi tugas dan fungsi K/L. Jika dihubungkan dengan aspek-aspek dalam konsep *value for money*, standar biaya berada pada kontrol aspek ekonomi dan efisiensi. Aspek ekonomi menekankan cara mendapatkan barang/jasa yang akan digunakan dengan harga yang tepat, sedangkan aspek efisiensi menekankan pada sisi pilihan kombinasi barang/jasa dan input lain untuk mencapai output secara optimal (Suliantoro, 2020). Berdasarkan pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa kontrol aspek efisiensi cenderung pada SBK.

Selain mendukung tercapainya efisiensi alokasi anggaran dengan menjadi batasan tertinggi yang tidak dapat dilampaui, SBK juga berfungsi sebagai alat hitung biaya kegiatan dalam penyusunan RKA-K/L, alat *monitoring* dan evaluasi pencapaian output, serta referensi penyusunan prakiraan maju dan pagu indikatif. Dalam menyusun RKA-K/L serta dokumen pendukungnya, perlu memperhatikan

kaidah-kaidah yang tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, yang salah satunya menjamin kelayakan anggaran dan mematuhi ketentuan SBK. Hal ini menunjukkan bahwa SBK dapat memberikan manfaat dengan memperbaiki kualitas perencanaan, mempercepat proses penyusunan dan penelaahan RKA-K/L, dan memudahkan proses *monitoring* dan evaluasi output.

SBK merupakan indeks biaya untuk menghasilkan satu volume output. SBK terdiri dari Standar Biaya Keluaran Umum (SBKU) yang diperuntukkan bagi seluruh atau beberapa K/L dan Standar Biaya Keluaran Khusus (SBKK) yang diperuntukkan bagi K/L tertentu. Penetapan PMK tentang SBK bersifat *beschikking* yang jangka waktu berlakunya terbatas sehingga setiap tahun K/L berkesempatan untuk mengusulkan SBK kepada Kementerian Keuangan.

Prosedur penyusunan SBK sampai dengan tahun anggaran 2023 mengacu pada PMK Nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga sebagaimana diubah dengan PMK Nomor 232/PMK.02/2020. Sedangkan untuk tahun anggaran 2024 sudah berpedoman pada PMK Nomor 62 Tahun 2023. Syarat sebuah output yang dapat dijadikan SBK yaitu bersifat berulang, memiliki jenis dan satuan yang terukur, serta tahapan yang jelas. Output yang diatur dengan PMK ini belum menggunakan istilah Rincian Output (RO) sebagaimana kebijakan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP).

2.4 Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Pengelolaan Keuangan Negara telah beberapa kali mengalami proses reformasi. Pada tahun 1945 sampai dengan tahun 2003, pemerintah masih menggunakan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) yaitu ketentuan perundang-undangan masa pemerintahan Hindia Belanda. Hingga kemudian dilakukan reformasi penganggaran pertama yang ditandai dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004. Ketentuan perundang-undangan tersebut juga mengatur tiga pilar penganggaran yang terdiri dari *Unified Budget*, *Performance Based Budgeting*, dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Pada masa ini Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) atau Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) diperkenalkan.

Pada tahun 2010, reformasi penganggaran kembali dilakukan oleh pemerintah dengan misi penguatan penerapan penganggaran berbasis kinerja melalui reformulasi KPJM, *monitoring* dan evaluasi penganggaran, sistem *reward and punishment*, serta sinergi perencanaan dan penganggaran. Reformasi tahap ini ditandai dengan adanya PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan PP Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran. Reformasi penganggaran II menghasilkan format baru RKA-K/L dan peluncuran beberapa aplikasi pendukung seperti SPAN, SatuDJA, Sakti, Krisna, dan SMART.

Pemerintah terus melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan reformasi penganggaran II khususnya dalam menghadapi tantangan untuk mewujudkan

kebijakan *spending better, money follow program, value for money*, serta *zero based budgeting*. Hasil evaluasi tersebut menunjukkan bahwa terdapat ketidaksinkronan antara program belanja pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyebabkan pencapaian kinerja menjadi tidak optimal. Hal ini diperumit dengan tidak selarasnya program pada dokumen perencanaan terhadap dokumen penganggaran. Kelemahan yang lebih bersifat teknis ditemukan dalam penuangan informasi kinerja, baik dalam dokumen perencanaan maupun penganggaran (Menteri Keuangan Republik Indonesia & Menteri PPN/Bappenas Republik Indonesia, 2020).

Perumusan nomenklatur informasi kinerja bersifat normatif dan sulit dipahami oleh publik sehingga menyebabkan *outcome* yang dihasilkan dari sebuah program tidak dapat terlihat secara langsung. Pemerintah kemudian merancang konsep Redesain Sistem Penganggaran di tahun 2020 sebagai bentuk penguatan kembali penerapan penganggaran berbasis kinerja untuk mendukung ketercapaian visi dan misi pemerintah. Berikut matriks perbedaan informasi kinerja sebelum dan setelah RSPP.

Tabel II.1 Matriks Perbedaan Informasi Kinerja Sebelum dan Setelah RSPP

Sebelum RSPP	Sesudah RSPP
Program Sasaran Program Indikator Kinerja Program Output Program Indikator Output Program	Program Sasaran Program Indikator Kinerja Program
Kegiatan Sasaran Kegiatan Indikator Kinerja Kegiatan	Kegiatan Sasaran Kegiatan Indikator Kinerja Kegiatan
Output Indikator Output Suboutput	Klasifikasi Rincian Output Rincian Output Indikator RO

Sumber: Diolah dari format RKA-K/L Tahun Anggaran 2020 dan 2023

Ruang lingkup RSPP meliputi Redesain Program, Redesain Kegiatan, dan Redesain *Output* K/L. Sebelum adanya RSPP, perumusan program mencerminkan tugas dan fungsi unit eselon I. Akan tetapi dengan adanya RSPP, perumusan program lebih merefleksikan tugas dan fungsi K/L dengan sudut pandang bahwa *outcome* merupakan hasil kinerja program yang ingin dicapai secara nasional. Untuk program yang dikerjakan oleh lintas K/L, perumusan *outcome* dapat dibedakan sesuai kontribusi masing-masing K/L dalam mewujudkan *outcome* tersebut. Jenis program dalam RSPP dibagi menjadi dua yaitu program generik dan program teknis. Program generik berfungsi untuk mengakomodasi program-program yang bersifat birokratis atau pendukung pelaksanaan tugas dan fungsi K/L. Sedangkan program teknis didesain untuk melaksanakan prioritas pembangunan nasional.

Program teknis dapat bersifat spesifik yang dilaksanakan oleh satu K/L maupun bersifat lintas K/L yang dilaksanakan oleh lebih dari satu K/L. Program teknis spesifik merupakan program yang hanya ada pada K/L tertentu dan tidak dimiliki K/L lain dalam rangka melaksanakan prioritas pembangunan nasional. Contohnya adalah Program Kebijakan Fiskal di Kementerian Keuangan. Sedangkan contoh program teknis lintas K/L antara lain Program Infrastruktur dan Konektivitas yang diselenggarakan oleh Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR).

Selain redesain terhadap program, RSPP juga mengupayakan redesain terhadap kegiatan. Redesain kegiatan bertujuan meminimalkan terjadinya ketidaksesuaian kegiatan terhadap tugas dan fungsi K/L serta duplikasi kegiatan antar K/L. Pada

prinsipnya, nomenklatur kegiatan tidak identik dengan satuan kerja vertikal K/L tetapi lebih menyajikan aktivitas yang dilaksanakan untuk menghasilkan *output* dalam rangka mencapai *outcome*. Kegiatan dapat dilaksanakan secara lintas eselon I atau II dalam satu K/L yang sama. Selain itu, kegiatan juga dapat dilaksanakan secara lintas K/L seiring dengan pelaksanaan program teknis lintas K/L.

Selain terhadap program dan kegiatan, redesain juga dilakukan pada perumusan *output*. *Output* mencerminkan kinerja nyata berupa produk akhir dari pelaksanaan kegiatan atau bersifat *eye catching*. RSPP memetakan output dalam Klasifikasi Rincian Output (KRO) dan Rincian Output (RO). KRO merupakan klasifikasi terhadap kumpulan *output* K/L atau yang disebut RO berdasarkan rumpun tertentu yang disusun secara sistematis. Sedangkan RO adalah keluaran spesifik yang dihasilkan oleh K/L berhubungan langsung dengan fokus isu/lokasi/tugas dan fungsi unit kerja pelaksana kegiatan. Tujuan redesain *output* adalah untuk membuat suatu standar output agar dapat dibandingkan tingkat efisiensinya.

2.5 Penelitian Terdahulu

Lestari (2019) mengemukakan bahwa aspek-aspek yang penting untuk dilakukan monitoring dan evaluasi terhadap SBK terdiri atas realisasi anggaran, komponen/tahapan, konsistensi, dan pelaksanaan SBK. Aspek-aspek tersebut dijelaskan menggunakan metode kualitatif telaah pustaka. Aspek realisasi anggaran dan komponen/tahapan merupakan amanat PMK Nomor 71/PMK.02/2013 sedangkan aspek konsistensi dan pelaksanaan tidak secara langsung diamanatkan namun dapat menjadi pertimbangan.

Aspek konsistensi dinilai berdasarkan indikator perbandingan jumlah SBK yang ditetapkan berdasarkan waktu, perbandingan SBK berdasarkan jenis output/suboutput, kepastian digunakannya SBK dalam RKA-K/L, dan jumlah SBK yang digunakan dalam RKA-K/L. Fungsi aspek ini adalah untuk mengetahui tingkat konsistensi perilaku K/L dalam mengusulkan SBK setiap tahunnya. Faktor-faktor yang ditengarai sebagai penyebab keengganan K/L dalam mengusulkan SBK antara lain (a) kebingungan dalam merumuskan output yang sifatnya berulang akibat kurangnya pemahaman terhadap tugas, fungsi, dan kewenangan unit kerja; (b) kurangnya pemahaman terhadap manfaat dari SBK; (c) rendahnya efektifitas *transfer of knowledge* tentang SBK dari DJA kepada K/L; dan (d) perubahan nomenklatur dan/atau ketidaksempurnaan informasi.

Sedangkan dalam penelitian berjudul Pengaruh Standar Biaya Keluaran Terhadap Efisiensi Anggaran Kementerian/Lembaga, Kusuma et al., (2019) menyebutkan bahwa keengganan K/L untuk mengusulkan SBK disebabkan oleh anggapan bahwa SBK bersifat kurang fleksibel dan sering kali menjadi objek pemeriksaan BPK. Dalam rentang tahun 2014 hingga 2019, hanya 30% K/L yang berhasil menyusun dan menerapkan SBK setiap tahunnya. Dengan metode *sampling* terhadap satuan kerja BPK Perwakilan di 33 Provinsi, penelitian ini memperlihatkan hubungan positif antara efisiensi anggaran dengan output yang memiliki SBK di satker perwakilan BPK.

Penelitian lain yang khusus membahas tentang perkembangan jumlah SBK dilakukan oleh Nurhimawan (2017). Penelitian tersebut menjelaskan tren jumlah SBK yang ditetapkan dalam PMK untuk pelaksanaan tahun anggaran 2015 sampai

dengan 2017 beserta penyebab dan dampak dari perkembangan jumlah SBK tersebut terhadap upaya peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa perkembangan jumlah SBK yang ditetapkan untuk pelaksanaan tahun anggaran 2015 hingga 2017 cenderung mengalami peningkatan namun belum bisa mengindikasikan pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang berkualitas. Fenomena yang terjadi adalah adanya fluktuasi jumlah SBK dan inkonsistensi jumlah K/L yang ditetapkan dalam PMK tentang SBK yang diantaranya disebabkan oleh kegagalan dalam memenuhi syarat ketika tahap pengusulan SBK dan keengganan akibat rendahnya kesadaran terhadap peran SBK.

Nurhimawan (2017) menambahkan bahwa perkembangan jumlah SBK yang belum optimal juga diakibatkan oleh faktor internal kebijakan DJA berupa waktu penyusunan yang terlalu singkat dan belum adanya peraturan yang mewajibkan K/L untuk mengusulkan SBK. Belum optimalnya perkembangan SBK tersebut berbanding lurus terhadap efisiensi yang seharusnya didapat dengan adanya standar biaya. Efisiensi sulit diukur karena proses *benchmarking* tidak dapat dilakukan. Proses ini dipengaruhi oleh indikator output yang tidak tertata dan perubahan definisi output sehingga seri data SBK tidak dapat dibandingkan baik dari variabel waktu maupun tempat.

Penelitian yang dilakukan oleh (Kusuma et al., 2019) dan Nurhimawan (2017) menyebutkan bahwa secara umum jumlah SBK yang diusulkan oleh K/L mengalami fluktuasi setiap tahun dan setiap K/L dapat berbeda trennya. Hal ini antara lain dipicu oleh keengganan K/L dalam mengusulkan SBK. Lestari (2019)

juga semakin memperkuat dengan mengemukakan faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi K/L dalam mengusulkan SBK. Akan tetapi ketiga penelitian tersebut dilakukan sebelum adanya redesain output yang menjadi bagian dari penerapan RSPP sehingga belum dapat membahas rasio output berulang terhadap SBK. Penelitian eksisting yang membahas tentang perkembangan SBK masih sangat terbatas terutama pada K/L tertentu termasuk BPKP.