

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Penetapan Tujuan (*Goal Setting Theory*)

Teori Penetapan Tujuan (*Goal Setting Theory*), pertama kali dipopulerkan oleh Edwin A. Locke dalam studinya yang berjudul *Toward a Theory of Task Motivation and Incentives* pada tahun 1968. Namun, ide awal munculnya teori penetapan tujuan berasal dari studi yang dilakukan oleh Mace pada tahun 1935 yang ditulis pada buku *Industrial Psychology* oleh Ryan dan Smith pada tahun 1954. Mace melakukan studi tentang efek yang terjadi pada beberapa tipe tujuan yang ditetapkan terhadap kinerja masing-masing tipe tujuan tersebut. Tipe tujuan tersebut berupa pemberian instruksi tugas yang jelas dan instruksi untuk melakukan hal yang terbaik bagi masing-masing subjek penelitian. Namun, tidak ada penelitian statistik yang dilakukan dalam studi tersebut (Locke, 2015).

Dalam studi yang dilakukan oleh (Locke, 1968), ada 3 (tiga) argumen yang mendasari awal terbentuknya teori penetapan tujuan, yaitu: (1) tujuan yang sulit akan menghasilkan kinerja, dalam hal ini output yang lebih baik daripada tujuan yang lebih mudah; (2) tujuan yang sulit namun spesifik akan menghasilkan output

yang lebih baik daripada tujuan yang sebatas “lakukan yang terbaik”; (3) niat dan kebebasan memilih mempengaruhi kualitas kinerja.

Argumen pertama berfokus antara hubungan tingkat kesulitan tujuan dengan kinerja secara kuantitatif/dapat diukur, misalnya baik-buruk dan tinggi-rendah. Jika tujuan mempengaruhi kinerja, maka tujuan yang sulit akan menghasilkan tingkat kinerja yang lebih tinggi daripada tujuan yang mudah, dengan asumsi faktor lain setara (Locke, 1968).

Argumen ini didukung oleh beberapa studi yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Menurut, (Mace, 1935) dalam studi psikomotorik menemukan bahwa subjek yang diberi instruksi untuk melakukan peningkatan nilai ujian sebesar 25% per hari mengalami peningkatan yang lebih tinggi daripada subjek yang diberi instruksi untuk melakukan peningkatan sebesar 5% per hari. Berdasarkan pada data yang dikumpulkan oleh Fryer dalam studi *code learning*, dalam (Locke, 1966) meneliti subjek yang menetapkan tujuan dalam setiap percobaan mendapat kinerja yang lebih tinggi daripada subjek yang tidak menetapkan tujuan.

Argumen kedua membahas hubungan antara tujuan yang berbeda secara kualitatif dengan tingkat kinerja (Locke, 1966). Tujuan tersebut dibagi menjadi tujuan spesifik dengan kesulitan yang tinggi dan tujuan “lakukan usaha terbaikmu.” Locke dan Bryan melakukan beberapa studi terhadap kedua jenis tujuan tersebut pada subjek tertentu, hasilnya enam dari delapan studi yang dilakukan menunjukkan bahwa subjek yang mendapat tujuan spesifik dengan kesulitan yang

tinggi memiliki kinerja yang lebih tinggi daripada subjek yang diinstruksikan untuk melakukan yang terbaik.

Kesamaan hasil juga ditunjukkan dalam studi yang dilakukan (Mace, 1935), satu kelompok subjek diberi tujuan yang tinggi dan sulit, dibekali alat yang memadai, sedangkan satu kelompok subjek lainnya diinstruksikan untuk melakukan yang terbaik. Hasilnya, kelompok subjek pertama memiliki peningkatan yang lebih besar.

Argumen ketiga membahas bagaimana pengaruh niat dan kebebasan memilih dapat mempengaruhi kinerja. Dalam studi yang dilakukan oleh (Locke dkk, 1968), meneliti pengaruh niat dan kebebasan memilih terhadap kinerja yang dihasilkan. Tugas yang diberikan kepada subjek adalah mengurai suatu kata (misalnya kata dengan 5 huruf) menjadi kata dengan jumlah huruf yang lebih sedikit.

Pada studi pertama, subjek diberi kesempatan untuk memilih kata yang akan diuraikan. Kata tersebut diklasifikasikan dalam 5 tingkat penilaian, mulai dari kata dengan tingkat kesulitan “sangat tinggi” bernilai 5 poin hingga “sangat rendah” bernilai 1 poin. Pada studi kedua, subjek diberi instruksi yang berbeda. Satu pertiga subjek diberi instruksi untuk mencoba sebanyak mungkin, kelompok ini disebut “*success*”; satu pertiga diberi instruksi untuk mendapatkan pencapaian tertinggi sesuai kapasitas subjek, kelompok ini disebut “*achievement*”; satu pertiga terakhir diberi instruksi untuk menaklukkan tantangan terbesar yang mungkin terjadi, disebut sebagai kelompok “*challenge*”. Dari studi tersebut, didapatkan hasil bahwa kelompok “*challenge*” menunjukkan niat yang tinggi dengan memilih jumlah kata

yang paling banyak/sulit. Sebaliknya, kelompok “*success*” memiliki niat dengan memilih jumlah kata yang paling sedikit, sedangkan kelompok “*achievement*” berada di tengah-tengah (Locke, 1966).

Locke melakukan studi yang berjudul “*Motivation through Conscious Goal Setting*”, dalam studi tersebut Locke menemukan 14 hal terkait dengan penetapan tujuan, yaitu:

1. Semakin sulit suatu tujuan, maka pencapaiannya akan semakin besar;
2. Semakin eksplisit atau spesifik tujuan, maka kinerja yang ditentukan akan semakin tepat sasaran;
3. Tujuan yang sulit dan spesifik akan mengarahkan kepada kinerja yang paling tinggi;
4. Pada tujuan yang sulit dan spesifik, komitmen dalam pencapaian tujuan merupakan faktor yang krusial;
5. Komitmen yang tinggi pada pencapaian tujuan dapat dicapai ketika individu terkait meyakini bahwa tujuan tersebut penting dan dapat dicapai;
6. Selain memiliki pengaruh langsung terhadap kinerja, efikasi diri juga mempengaruhi tingkat kesulitan tujuan yang dipilih atau diterima, komitmen pencapaian tujuan, respon terhadap kesalahan atau umpan balik negatif, pemilihan strategi;
7. Penetapan tujuan akan sangat efektif jika terdapat umpan balik berupa progres dalam pencapaian tujuan;
8. Penetapan tujuan (bersama dengan efikasi diri) memediasi antara pengetahuan terhadap kinerja masa lalu dengan kinerja yang akan datang;

9. Tujuan mempengaruhi performa berupa arah tindakan yang harus dilakukan, tingkat usaha yang harus dilakukan, dan kegigihan tindakan yang dilakukan dari waktu ke waktu;
10. Tujuan mempengaruhi kualitas perencanaan, rencana atau strategi baru juga bisa muncul pada tujuan yang sulit dan spesifik;
11. Ketika dihadapkan pada tujuan dengan tugas yang kompleks, kinerja seseorang akan cenderung tidak efisien jika mereka tidak memiliki pengalaman atau pelatihan, terdapat tekanan yang tinggi untuk berkinerja baik, dan terdapat tekanan yang tinggi dalam waktu penyelesaian tugas.
12. Tujuan (termasuk komitmen pencapaian tujuan) yang dikombinasikan dengan efikasi diri memediasi efek dari beberapa ciri kepribadian dan insentif kinerja;
13. Penetapan tujuan dan mekanisme terakait tujuan dapat dilatih dan/atau diadopsi tanpa adanya pelatihan terlebih dahulu;
14. Tujuan menunjukkan standar kepuasan diri, tujuan yang lebih sulit membutuhkan pencapaian yang lebih tinggi juga untuk mendapat standar kepuasan yang diinginkan.

2.2 Landasan Hukum

Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai landasan penulisan karya tulis tugas akhir ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga;

3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208 Tahun 2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelahaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran;
4. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga;
5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 60 Tahun 2021 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2022.

2.3 Penganggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran Berbasis Kinerja merupakan penggunaan informasi kinerja secara sistematis dalam persiapan penyusunan anggaran (Robinson & Last, 2009). PBK berfokus kepada peningkatan mekanisme hubungan antara pendanaan yang dilakukan dengan hasil (*output* dan *outcome*) yang dihasilkan dengan menggunakan informasi kinerja yang sistematis sehingga bisa meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada belanja pemerintah.

Penganggaran Berbasis Kinerja menggunakan informasi secara sistematis terkait *output*, *result* dan *impact* dari kebijakan publik dengan tujuan untuk menetapkan alokasi sesuai kebijakan yang diambil (Downes, Moretti, & Nicol, 2017). PBK memiliki beberapa tujuan:

1. **Transparansi:** Transparansi merupakan pondasi penting untuk mendapat kepercayaan masyarakat sekaligus jaminan atas penggunaan uang negara.

Masyarakat harus mengetahui untuk apa uang tersebut digunakan dan hasil apa yang dicapai dari pengeluaran tersebut;

2. Akuntabilitas: Pemerintah membuat tujuan dan target kinerja yang akan dicapai disertai pertanggungjawaban penggunaan anggaran apakah sudah sesuai untuk pencapaian tujuan;
3. Efisiensi: Membuat indikator yang dapat dibandingkan untuk mengukur efisiensi pengeluaran terhadap standar biaya yang ditetapkan dan melakukan evaluasi dari waktu ke waktu;
4. Pengambilan kebijakan berdasarkan fakta: Mempelajari hubungan erat antara hasil dan dampak yang diinginkan. Informasi tersebut bisa didapatkan dari implementasi di negara lain sehingga bisa mewujudkan kebijakan berdasarkan fakta;
5. Promotor "*cultural shift*": Merupakan sistem untuk mendorong perubahan budaya dari sistem penganggaran yang berbasis input ke sistem penganggaran berbasis hasil dan kinerja;
6. Pengambilan keputusan: Memutuskan alokasi/realokasi terhadap program yang dilakukan oleh pemerintah. Informasi kinerja harus disajikan dengan cara menginformasikan tujuan yang direncanakan dan pelaksanaan anggaran yang digunakan pada laporan realisasi anggaran.

2.4 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disingkat sebagai RKA-K/L merupakan dokumen rencana keuangan dan rencana kinerja tahunan K/L yang disusun menurut Bagian Anggaran K/L. RKA-K/L

sebagai rencana keuangan berarti bahwa mekanisme penyusunan RKA-K/L mencakup rencana belanja dan rencana/target pendapatan. Sedangkan rencana kinerja berarti bahwa dalam RKA-K/L harus terdapat outcome, output, beserta dengan indikator kerjanya.

Berdasarkan pasal 3 PMK 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-K/L dan Pengesahan DIPA, RKA-K/L disusun dengan mengacu pada pedoman umum RKA-K/L meliputi: pendekatan sistem penganggaran berupa penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah; klasifikasi anggaran berupa klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi, dan klasifikasi jenis belanja; serta instrumen RKA-K/L berupa indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja.

Berdasarkan pasal 4 PMK 208/PMK.02/2019, RKA-K/L disusun dengan mengacu pada Pagu Anggaran/Alokasi Anggaran/Pagu Perubahan APBN sebagai batas tertinggi nominal belanja, Rencana Kerja K/L, Rencana Kerja Pemerintah, hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR dalam pembahasan RUU APBN/RUU APBN-P, standar biaya, standar akuntansi pemerintah, dan kebijakan penganggaran Pemerintah Pusat.

RKA-K/L disusun secara *bottom-up* atau berjenjang dari bawah ke atas dimulai dari tingkat Satker, tingkat Eselon I, hingga tingkat K/L. Pada tingkat satker, penyusunan anggaran belanja menuangkan alokasi angka dasar (*baseline*) dan anggaran kebijakan baru (*new initiative*), dan penyusunan anggaran pendapatan dengan cara menetapkan target pendapatan pada setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh satker. Kemudian, Kertas Kerja RKA-K/L yang telah ditandatangani KPA

disampaikan kepada unit Eselon I beserta data pendukungnya. Pada tingkat Eselon I, RKA-KL disusun dengan menghimpun KK RKA-K/L dalam lingkup unit Eselon I terkait. Unit Eselon I meneliti dan menyaring relevansi komponen dan output pada masing-masing KK RKA-K/L. Setelah RKA-K/L Unit Eselon I telah selesai disusun dan ditandatangani pejabat Eselon I, kemudian disampaikan kepada K/L. Pada tingkat K/L, mekanisme kurang lebih sama dengan yang terjadi pada Unit Eselon I, RKA-K/L diteliti kembali kesesuaiannya dengan Pagu Anggaran K/L. Kemudian, RKA-K/L beserta dokumen penelaahannya diserahkan kepada Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran dan Kementerian Perencanaan.

Dalam rangka peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran K/L, RKA K/L Unit Eselon I harus melalui proses Penelaahan RKA-K/L yang dilakukan antara K/L dengan Kementerian Keuangan dan Bappenas/Kementerian PPN untuk memastikan kesesuaian RKA-K/L dengan kebijakan efisiensi dan efektivitas belanja serta memastikan bahwa RKA-K/L telah sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan anggaran.

Ruang lingkup Penelaahan RKA-KL mencakup kriteria administratif dan substantif. Penelaahan dengan kriteria administratif bertujuan untuk meneliti kelengkapan dokumen yang diperlukan dalam penelaahan RKA-K/L. Penelaahan kriteria substantif yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran bertujuan untuk meneliti relevansi, konsistensi, dan komparasi dari setiap bagian RKA-K/L dengan kebijakan efektivitas dan efisiensi belanja K/L dalam rangka menjalankan prinsip *value for money*. Sedangkan penelaahan kriteria

substantif oleh Bappenas bertujuan untuk meneliti konsistensi sasaran kinerja K/L dengan Renja K/L dan RKP.

2.5 Standar Biaya Masukan

Berdasarkan PMK Nomor 60/PMK.02/2021 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2022, Standar Biaya Masukan adalah satuan biaya berupa harga satuan, tarif, dan indeks yang ditetapkan untuk menghasilkan biaya komponen keluaran dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga.

Dasar pertimbangan dalam penetapan SBM adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendukung terlaksananya prinsip ekonomis dalam penyusunan RKA-K/L;
2. Adanya beberapa barang/jasa yang harganya tidak tersedia di pasar;
3. Kualitas barang/jasa di pasar yang bervariasi, sehingga diperlukan pengaturan agar diperoleh barang/jasa dengan kualitas dan harga yang sesuai;
4. Penyetaraan perlakuan jenis dan besaran satuan biaya dalam penyusunan RKA-K/L;
5. Perlunya alat untuk memudahkan penyusunan RKA-K/L.

Dalam rangka penyusunan anggaran, SBM berfungsi sebagai batas tertinggi dan estimasi. Batas tertinggi berarti bahwa besaran biaya tidak dapat dilampaui, sedangkan sebagai estimasi berarti bahwa besaran biaya dapat dilampaui dengan mempertimbangkan harga pasar yang berlaku.