

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Penetapan Tujuan (*Goal Setting Theory*)

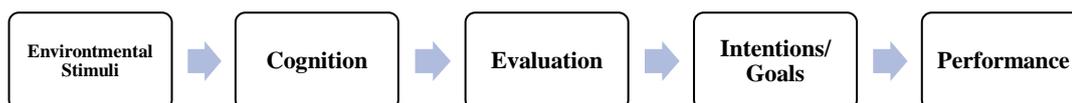
Goal Setting Theory merupakan teori yang mengarah pada penjelasan mengenai hubungan antara penetapan tujuan dan kinerja. Penetapan tujuan menjadi bagian penting dalam tahap perencanaan untuk memberikan arah tujuan serta gambaran upaya untuk melaksanakannya (Indonesia, 2009). Secara konseptual, penetapan tujuan menghasilkan standar capaian pada tugas tertentu yang umumnya disertai dengan batas waktu, misalnya meningkatkan penjualan tahunan sebesar sepuluh persen atau mencapai posisi tertentu dalam waktu sepuluh tahun (Erez, 2015).

Locke (1969, dikutip dalam Locke et al., 1981) menguraikan pengertian tujuan sebagai sesuatu yang individu upayakan tercapai, hal ini bisa berupa objek atau tujuan dari suatu tindakan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tujuan dimaknai sebagai arah; yang dituju; atau maksud. Pengertian lainnya yang bermakna sama dengan tujuan diuraikan oleh Locke et al., (1981) sebagai berikut:

Performance standard (a measuring rod for evaluating performance), quota (a minimum amount of work or production), work norm (a standard of acceptable behavior defined by a work group), task (a piece of work to be accomplished), objective (the ultimate aim of an action or series of actions), deadline (a time limit for completing a task), and budget (a spending goal or limit). (p.126)

Selama 52 tahun terakhir, peninjauan *goal setting theory* terus berkembang dan memberikan sudut pandang baru tentang tujuan. Berikut ini model dasar yang dikemukakan oleh Locke (1968):

Gambar II -1 Model Asli *Goal Setting Theory*



Tujuan dari penelitian *goal setting* juga mengalami perkembangan dari yang berfokus pada tujuan dan niat sebagai pengatur langsung tindakan serta kinerja hingga berfokus pada hubungan yang lebih kompleks membahas fase evaluasi, kognisi dan efek rangsangan lingkungan (Erez, 2015).

Dalam kaitannya dengan kinerja, berbagai studi telah dilakukan dan menemukan bahwa tujuan yang ditentukan dengan spesifik dan memiliki tingkat kesulitan yang menantang menghasilkan kinerja yang lebih baik. Hal ini dapat dijelaskan karena tujuan mampu mengarahkan perhatian dan usaha, menambah ketekunan dan motivasi mengembangkan strategi yang berdampak pada kinerja yang dilakukan oleh individu (Locke et al., 1981).

Penetapan tujuan yang berasal dari sebuah organisasi secara umum berkaitan dengan kinerja dalam pelaksanaan tugas. Tujuan yang ditetapkan memunculkan pencapaian standar yang terukur dalam suatu tugas yang harus diselesaikan dalam waktu tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa penentuan dan penetapan tujuan menjadi dasar yang penting dalam merumuskan indikator kinerja sebagai suatu standar yang terukur untuk menilai kinerja. Penetapan tujuan yang

spesifik mengarah kepada pengukuran kinerja yang jelas yang mendorong perilaku yang tepat.

Penetapan tujuan baik yang mudah maupun sulit pada akhirnya dipengaruhi oleh motivasi (Doerr & Gue, 2013). Contoh motivasi tersebut dijelaskan oleh Erez dan Earley (1993, dikutip dalam Erez, 2015) untuk meningkatkan harga diri indi

vidu maka mereka mencapai tujuan tersebut dan menghindari tujuan yang menghambat. Oleh karena itu, penerimaan tujuan tersebut juga menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam penetapan tujuan. Tujuan yang ditetapkan namun ditolak, memiliki kemungkinan kecil untuk dapat mengatur kinerja (Locke et al., 1981). Tujuan yang dapat diterima memotivasi seseorang untuk melakukan kinerja terbaik dalam upaya pencapaian tujuan.

Dalam cakupannya kepada penganggaran berbasis kinerja untuk menyusun dokumen perencanaan, tahap lanjutan setelah menetapkan prioritas adalah menetapkan target/ tujuan sesuai dengan skala prioritas di masing-masing tingkatan. Langkah selanjutnya memiliki hubungan yang erat dengan perumusan indikator pada tingkatan program/kegiatan (Indonesia, 2009).

2.2 Dasar Hukum Penganggaran Berbasis Kinerja

Dalam upaya melaksanakan penganggaran berbasis kinerja yang tercermin dalam dokumen perencanaan dan penganggaran, beberapa ketentuan yang menjadi dasar hukum meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
5. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 467/KMK.01/2014 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Kementerian Keuangan.
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.02/2016 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pengesahan Anggaran.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

2.3 Konsep Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan komponen yang diperlukan dalam menyusun anggaran berbasis kinerja dan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2019 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Dalam penjelasan pasal 5 ayat (3) huruf a, indikator kinerja merupakan sebuah instrumen yang digunakan untuk pengukuran kinerja. Pengertian lebih lanjut, indikator kinerja mengukur kinerja yang dalam tahap perencanaan maupun yang telah dicapai (Kementerian Keuangan, 2014).

Sudut pandang yang berbeda mengenai pengertian indikator kinerja dinyatakan oleh Parmenter (2015) yakni ukuran kinerja yang dikaitkan dengan kerja sama kelompok tim untuk mencapai tujuan bersama. Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, kesimpulan yang dapat diambil adalah indikator kinerja

digunakan sebagai dasar penilaian kinerja yang harus dapat dihitung dan diukur (Kristiyanti, 2012). Oleh karena itu, tahap perumusan indikator kinerja harus benar-benar memperhatikan tingkat kinerja yang diharapkan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan serta kriteria keberhasilan yang jelas. Hal ini juga menjelaskan mengapa perlu untuk menetapkan tujuan/target yang baik sebelum merumuskan indikator kinerja.

Dalam implementasi penganggaran berbasis kinerja, indikator kinerja memonitoring setiap kegiatan dan program untuk mencapai *output* dan *outcome* yang diharapkan. Penetapan indikator kinerja di masing-masing unit organisasi memiliki perbedaan tergantung pada visi dan misi yang merupakan tujuan organisasi tersebut. Oleh sebab itu, beberapa penelitian mengungkapkan standar ideal indikator kinerja yang perlu diperhatikan dalam perumusannya. Banta dan Borden (1994) menyatakan lima standar indikator kinerja sebagai berikut:

Performance indicators should have a clear purpose, be coordinated throughout an organization or system (vertical alignment), extend across the entire range of organizational processes (horizontal alignment), be derived from a variety of coordinated methods, and be used to inform decision making. (p. 96)

Palmer (1995, dikutip dalam Kristiyanti, 2012) menyatakan beberapa syarat indikator yang ideal antara lain:

- a) *Consistency*. Indikator kinerja yang dirumuskan harus konsisten dalam hal waktu maupun unit organisasi.
- b) *Comparability*. Indikator kinerja dapat menjadi perbandingan yang layak.
- c) *Clarity*. Indikator kinerja yang dirumuskan dapat dipahami dengan jelas dan mudah diterima.

- d) *Controllability*. Indikator kinerja dapat mengukur kinerja manajer publik dalam ruang lingkup yang dapat dikontrolnya.
- e) *Contingency*. Selain memperhatikan variabel independen dari internal maupun eksternal, perumusan indikator kinerja juga memperhitungkan organisasi dan sistem, kondisi yang tidak pasti dan kompleksitas di dalam lingkungan eksternal.
- f) *Comprehensiveness*. Indikator kinerja dapat menggambarkan aspek perilaku yang dibutuhkan dalam mengambil keputusan manajerial.
- g) *Boundedness*. Indikator kinerja harus mengutamakan hal-hal yang menjadi faktor keberhasilan organisasi.
- h) *Relevance*. Indikator kinerja dirumuskan dengan spesifik agar relevan dengan situasi dan kondisi tertentu.
- i) *Feasibility*. Tujuan yang merupakan dasar dari perumusan indikator kinerja merupakan target yang dapat dicapai dan realistik.

Dalam konteks penerapan penganggaran berbasis kinerja, perumusan indikator kinerja sebagai bagian dari perencanaan pengelolaan kinerja, memperhatikan keselarasan strategi yang diterjemahkan dalam *Balance Scorecard*. Dengan menggunakan strategi berbasis BSC, Indikator Kinerja Utama (IKU) diharuskan untuk menerapkan prinsip SMART-C, yaitu:

- a) *Specific*. IKU mengandung makna yang sesuai dan relevan (tidak bermakna ganda) dan mampu menyatakan sesuatu hal secara definitif.
- b) *Measurable*. IKU yang dirumuskan mampu diukur serta memiliki pengukuran yang jelas.

- c) *Realistic*. IKU yang ditentukan dapat dicapai dengan tingkatan yang menantang.
- d) *Time-bounded*. IKU dirumuskan dengan menetapkan batasan waktu pencapaian.
- e) *Continuously Improved*. IKU mampu mengikuti perkembangan organisasi dan dapat selalu disempurnakan.