

**IMPLEMENTASI *PERFORMANCE BASED BUDGETING*:  
SEBUAH KAJIAN FENOMENOLOGIS  
(Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat  
Memperoleh derajat S-2 Magister Akuntansi



Diajukan oleh:

Nama : Ari Eko Widyantoro  
NIM : C4C 007031  
Program : Beasiswa Unggulan Depdiknas

Kepada

PROGRAM STUDI MAGISTER AKUNTANSI  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
TAHUN 2009

Tesis berjudul

**IMPLEMENTASI *PERFORMANCE BASED BUDGETING*:  
SEBUAH KAJIAN FENOMENOLOGIS  
(Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh

Ari Eko Widyantoro

NIM C4C 007031

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 18 Mei 2010

Dan telah dinyatakan memenuhi syarat untuk diterima

Susunan Tim Penguji

Pembimbing I

Pembimbing II

**Prof. Drs. H. Arifin Sabeni, M.Com.Horn, Akt, Ph.D**

**Dra. Zulaikha, M.Si, Akt**

Anggota Tim Penguji

Penguji I

Penguji II

**Dr. Abdul Rohman, SE, M.Si.Akt**

**Drs. Daljono, M.Si, Akt**

Penguji III

**Siti Mutmainah, SE, M.Si.Akt**

Semarang, 18 Mei 2010

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi Magister Akuntansi

Ketua Program

**Dr. Abdul Rohman, SE, M.Si.Akt**

**PERNYATAAN  
KEASLIAN KARYA TULIS TESIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya menyatakan bahwa tesis dengan judul:

**“Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomenologis  
(Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)”**

dan dimajukan untuk diuji pada tanggal 18 Mei 2010, adalah hasil karya saya.

Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam tesis ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan pada penulis aslinya.

Apabila saya melakukan hal tersebut diatas, dengan ini saya menyatakan menarik tesis yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya ternyata melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijazah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 18 Mei 2010  
Yang memberi pernyataan

Ari Eko Widyantoro

## KATA PENGANTAR



*Alhamdulillah Rabbil Alamin*, segala puji bagi Allah SWT, Tuhan seluruh makhluk dan alam semesta, yang mewajibkan manusia untuk berusaha dan belajar demi mencari ridha-Nya. Shalawat dan salam tak lupa penulis haturkan kepada junjungan kita, Rasulullah Muhammad SAW yang telah mengantarkan manusia dari era kajahiliaan menuju era kecerdasan akal, emosi dan spiritual yang berakhlakul karimah. Atas segala limpahan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul : **“Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomenologis (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)”**. Tesis ini merupakan hasil penelitian sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana S2 pada Program Magister Akuntansi Universitas Diponegoro.

Penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis dan Universitas Diponegoro khususnya, serta pembaca pada umumnya. Namun demikian, sebagai manusia biasa yang tidak lepas dari kekeliruan, kekurangan, dan keterbatasan, penulis memohon maaf kepada semua pihak apabila dalam tesis ini terdapat kekurangan dan kesalahan, selanjutnya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca sangat kami harapkan.

Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Departemen Pendidikan Nasional di Jakarta, sponsor saya yang telah memberikan beasiswa untuk mengikuti program pendidikan studi lanjut S2 di Magister Akuntansi Universitas Diponegoro ini;
2. Bapak Dr. Abdul Rohman, SE, M.Si.Akt selaku Ketua Program Studi Magister Akuntansi Universitas Diponegoro;
3. Bapak Prof. Drs. Arifin Sabeni, M.Com.Horn.Akt, Ph.D dan Ibu Dra. Zulaikha, M.Si.Akt sebagai dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu dan tak mengenal lelah dalam membimbing dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
4. Seluruh dosen pengajar yang telah mengajarkan ilmunya, staf pegawai, staf administrasi, staf laboratorium komputasi, dan staf ruang baca Magister Akuntansi Undip yang telah memberikan pelayanan yang terbaik;

5. Bu Ipung, Pak Muchlas, Pak Amrih, Pak Agus Hermani, Pak Agus Indarjo, Pak Yoyok, Mbak Prih dan Mbak Mia atas segala informasinya;
6. Teman-teman kelas Beasiswa Unggulan Maksi, teman senasib dan seperjuangan yang tidak bisa saya sebutkan namanya satu-persatu;
7. Orang tuaku yang tercinta, Bapak Sri Wiyatno dan Ibu Sri Dayani, yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan penuh kesabaran dan pengorbanan yang mulia, penulis yakin dengan tesis ini sebagai bukti bahwa doanya, kasih sayang dan motivasinya masih melekat pada diri penulis sampai saat ini. Juga kepada saudaraku satu-satunya yang telah tiada: Dwi Putro Setyanto Nugroho yang telah pergi menghadap-Nya selagi penulis menyelesaikan kuliah ini.
8. Teristimewa kepada istriku tercinta, Neneng Siti Nurkhasanah yang telah banyak memberi dorongan semangat dan doa, serta senantiasa menemaniku baik dalam suka maupun duka. Dan juga kepada anak-anakku, Irfan, Ilham, Fakhri yang selalu menghiburku di setiap waktu.
9. Serta semua pihak yang dalam kesempatan ini tidak sempat disebutkan namanya.

Akhirnya, penulis mengharapkan semoga tesis sederhana ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan semoga semua aktifitas kita bernilai ibadah disisi-Nya. Amin.

Semarang, Mei 2010

**Penulis**

## **ABSTRACT**

*This internship aims to understand the implementation of Performance Based Budgeting at the Diponegoro University. The subjects of this internship report consist of budgeting process included planning, implementation, performance measurement and evaluation, and reporting. Besides, this internship also describes problems in budgeting process.*

*Because of qualitative research, data was set by natural condition. The technique of collecting data was done by observation, interview and documentation study. The result of data compiler was analyzed by using qualitative methods that developed based on descriptive paradigm. The approach of phenomenology analysis used to describes comprehensive meaning of Diponegoro University budgeting process.*

*Findings of this research showed that in general, the idealism of performance based budgeting is not yet achieved, although there is right in understanding of performance budgeting meaning by staff and managers. There are many mistakes in budgeting process sequences included planning, implementation, performance measurement and evaluation, and reporting. The less comprehensive communication, integration computerize application system, rewards and punishment system, and ethic of work become the causes of the problems.*

*Key words: qualitative, phenomenology, performance based budgeting*

## **ABSTRAK**

Studi kasus ini bertujuan untuk memahami implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro. Materi studi kasus ini terdiri dari proses-proses penganggaran termasuk perencanaan, implementasi, pengukuran dan evaluasi kinerja serta pelaporan. Disamping itu studi kasus ini juga menggambarkan kendala-kendala yang dihadapi dalam proses penganggaran.

Oleh karena merupakan penelitian kualitatif, data diperoleh dengan setting alamiah. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Hasil pengumpulan data dianalisis dengan metode kualitatif menggunakan paradigma diskriptif. Pendekatan fenomenologi digunakan untuk mendeskripsikan pemahaman yang mendalam dari proses penganggaran di Universitas Diponegoro.

Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum Penganggaran Berbasis Kinerja yang ideal belum tercapai, meskipun para pegawai dan pimpinan memahami makna Penganggaran Berbasis Kinerja. Ada beberapa kesalahan dalam tahapan proses penganggaran termasuk perencanaan, implementasi, pengukuran dan evaluasi kinerja serta pelaporan. Kurangnya komunikasi, sistem aplikasi komputer yang sudah terintegrasi, sistem penghargaan dan sanksi, serta etika kerja menjadi penyebab-penyebab permasalahan yang ada.

Kata kunci: kualitatif, fenomenologi, Penganggaran Berbasis Kinerja

# DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
ABSTRACT.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
HALAMAN ISI.....	xiii
HALAMAN DAFTAR TABEL .....	xi
HALAMAN DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB I: PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	8
1.4 Manfaat Penelitian .....	8
1.5 Sistematika Penulisan .....	10
BAB II: TELAAH PUSTAKA	
2.1 Landasan Teori .....	11
2.1.1 <i>New Public Management</i> (NPM) .....	11
2.1.2 Penganggaran Berbasis Kinerja ( <i>Performance Based Budgeting</i> ) .....	18
2.1.3 Sistem AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) .....	28
2.1.4 Pengalaman-pengalaman Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja .....	30
2.1.4 Teori Implementasi Kebijakan .....	33
2.2 Telaah Penelitian Sebelumnya.....	36
2.3 Kerangka Pemikiran .....	37
BAB III: METODE PENELITIAN	
3.1 Desain Penelitian .....	40
3.2 Alasan Pemilihan Setting.....	42

3.3 Lokasi dan Waktu Pemilihan.....	43
3.4 Metode Pengumpulan Data.....	43
3.5 Teknis Analisis .....	45
<b>BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Profil Universitas Diponegoro.....	47
4.1.1 Sejarah Universitas Diponegoro .....	47
4.1.2 Visi, Misi dan Tujuan Organisasi .....	50
4.1.3 Struktur Organisasi .....	53
4.1.4 Sumber Daya Manusia.....	56
4.1.5 Sarana dan Prasarana .....	57
4.2 Gambaran Perencanaan dan Penganggaran pada Universitas Diponegoro ...	58
4.3 Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	62
4.3.1 Pemahaman Makna Penganggaran Berbasis Kinerja .....	64
4.3.2 Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja .....	65
4.3.2.1 Perencanaan Kinerja.....	66
4.3.2.2 Pelaksanaan Anggaran .....	70
4.3.2.3 Pengukuran Kinerja.....	75
4.3.2.4 Evaluasi Kinerja .....	78
4.3.2.5 Pelaporan Kinerja.....	81
4.3.3 Kendala dalam Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja .....	83
4.3.3.1 Komunikasi .....	83
4.3.3.2 Sistem Aplikasi yang Terkomputerrisasi dan Terintegrasi .....	86
4.3.3.3 Sistem Penghargaan ( <i>rewards</i> ) dan Sangsi ( <i>punishment</i> ) .....	88
4.3.3.4 Etika Kerja .....	92
<b>BAB V: PENUTUP</b>	
5.1 Kesimpulan .....	95
5.2 Saran .....	96
5.3 Keterbatasan Penelitian .....	98

**DAFTAR PUSTAKA**

LAMPIRAN:

1.....	Pand
uan Wawancara	
2.....	Hasil
Wawancara	
3.....	Kate
gorisasi dan Pengkodean	
4.....	Anal
isis Data	

**DAFTAR TABEL**

Tabel 4.1 : Macam Fakultas di Undip dan Tahun Pendiriannya.....	49
Tabel 4.2 : Demografi Dosen Berdasarkan Tingkat Pendidikannya.....	56
Tabel 4.3 : Demografi Tenaga Administrasi Berdasarkan Tingkat Pendidikannya .....	56
Tabel 4.4 : Analisis Data untuk Pertanyaan Penelitian Pertama.....	63
Tabel 4.5 : Analisis Data untuk Pertanyaan Penelitian Kedua .....	63
Tabel 4.6 : Anggaran Pendidikan dan Pelatihan pada RKAKL.....	72
Tabel 4.7 : Anggaran PNBP pada RKAKL .....	73
Tabel 4.8 : Alokasi PNBP masing-masing Unit Kerja Tahun 2009 .....	74
Tabel 4.9 : Contoh Laporan Kinerja Tahun 2009 .....	77

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 : Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah .....	29
Gambar 2.2 : Skema Kerangka Pemikiran.....	39
Gambar 4.1 : Struktur Organisasi di Undip .....	55
Gambar 4.2 : Hubungan Perencanaan Strategis dan Perencanaan Tahunan.....	59
Gambar 4.3 : Alur Bottom-up Perencanaan di Undip.....	60
Gambar 4.4 : Bagan Alir Kegiatan Penganggaran.....	61
Gambar 4.5 : Ekonomis, Efisiensi dan Efektifitas pada Pencapaian Kinerja .....	79

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Penganggaran pada organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang cukup rumit. Karakteristik penganggaran sektor publik berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dievaluasi, dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan (Sri Rahayu, 2007). Hal ini sangat berguna bagi perbaikan kinerja instansi pemerintah.

Kinerja instansi pemerintah banyak menjadi kritikan akhir-akhir ini, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Masyarakat selalu mengharapkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkeadilan serta produk dan jasa lainnya yang berkualitas. Hanya saja dalam prakteknya, harapan ini tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Hingga kini, masih banyak ditemukan kasus-kasus pelayanan publik yang jauh dari harapan masyarakat (*Local Governance Support Program*, 2009). Rakyat mulai kritis mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik menerapkan suatu paradigma baru yaitu prinsip-prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. *Good governance* erat kaitannya dengan *New Public Management* (NPM). *New Public Management* merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang

direalisasikan di hampir seluruh negara maju. *New Public Management* merupakan fenomena global, yang mempunyai tujuan memperbaiki efisiensi dan efektivitas, meningkatkan responsivitas, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial organisasi public (Bambang Sancoko dkk, 2008).

Penerapan *New Public Management* di Indonesia diawali dengan reformasi di bidang keuangan dengan lahirnya tiga paket undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, telah menandai dimulainya era baru dalam pengelolaan keuangan negara. Ketiga UU tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, yaitu dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*) (Akhmad Solikin, 2006).

Mardiasmo (2002:27) menyebutkan bahwa reformasi di bidang keuangan negara meliputi lima bidang berikut, yaitu:

1. Reformasi Sistem Pembiayaan (*financing reform*)
2. Reformasi Sistem Penganggaran (*budgeting reform*)
3. Reformasi Sistem Akuntansi (*accounting reform*)
4. Reformasi Sistem Pemeriksaan (*audit reform*)
5. Reformasi Sistem Manajemen Keuangan Daerah (*financial management reform*)

Salah satu wujud reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*) adalah penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Sistem ini sudah menjadi tren perkembangan di banyak negara sejalan dengan budaya manajemen publik baru (Bambang Sancoko dkk, 2008). Di Indonesia, sistem tersebut diamanahkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 14 ayat (1) dan (2) serta dituangkan dalam PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah pasal 3 ayat (2) dan PP No. 21/2004 tentang

Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL) pasal (4), (7), (8).

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006: 171). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Haryanto, 2007). Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian, 2006: 275).

Meskipun Pemerintah Indonesia telah mengamanatkan anggaran berbasis kinerja, namun sampai saat ini belum sepenuhnya dilaksanakan dan dalam prakteknya masih bersifat formalistik. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati (2009) mengakui konsekuensi penerapan anggaran berbasis kinerja memang tidak mudah. Banyak negara sudah mencoba, namun banyak yang tidak berhasil. Menurutnya, penerapan penganggaran berbasis kinerja tidak sepele, beberapa negara butuh 10 tahun (Suara Pembaharuan, Rabu 15 Juli 2009).

Webb dan Candreva (2009) dalam studi kasusnya terhadap *U.S. Navy* menemukan bahwa penghambat keberhasilan implementasi penganggaran berbasis kinerja adalah sistem akuntansi yang tidak memadai serta kurangnya pengetahuan mengenai metode akuntansi biaya. Demikian pula, Aristovnik dan Seljak (2009) dalam penelitiannya terhadap pengalaman dari negara-negara yang tergabung dalam OECD, menyatakan bahwa reformasi menuju penganggaran berbasis kinerja membutuhkan waktu karena kelemahan dalam hal

administrasi serta kurangnya pendekatan pemerintah terhadap organisasi publik pada level manajemen menengah dan bawah.

Di Indonesia, penerapan *performance budgeting* hanya diikuti daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi (Sri Rahayu dkk, 2007). Hasil kajian Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Departemen Keuangan (2008) menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia telah melaksanakan Anggaran Berbasis Kinerja tetapi belum utuh dan konsisten. Penerapan anggaran berbasis kinerja ini diperkuat oleh laporan *Local Governance Support Program* (2009) dalam Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa beberapa instrumen pertanggungjawaban kinerja dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja organisasi publik.

Organisasi publik merupakan semua institusi negara baik pemerintahan pusat maupun daerah yang dibiayai dari dana publik termasuk diantaranya Kementerian Negara/Lembaga yang merupakan perangkat pemerintahan pusat. Kementerian Negara/Lembaga sebagai perangkat pemerintahan pusat memiliki satuan kerja (satker) yang berada di bawahnya. Masing-masing satuan kerja memperoleh dana dari pemerintah pusat melalui kementerian negara/lembaga. Selanjutnya satker mengelola pendanaan tersebut secara desentralisasi bersama-sama dengan unit-unit kerja (subsatker) di bawahnya. Karena dana yang diberikan kepada satuan kerja adalah dana dari pemerintah, maka setiap satker harus menggunakan dan mempertanggungjawabkannya secara akuntabel, transparan, efektif dan efisien. Pada tahun 2010, enam kementerian negara / lembaga akan menjadi proyek percontohan (*pilot project*) untuk melaksanakan penganggaran berbasis kinerja dengan benar yaitu Departemen Keuangan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, Departemen Pekerjaan Umum, Bappenas dan Departemen Pertanian (Suara Pembaharuan, Rabu 15 Juli 2009).

Perguruan tinggi sebagai satuan kerja (satker) di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) merupakan pusat penyelenggaraan dan pengembangan pendidikan tinggi. Perguruan tinggi harus selalu meningkatkan kinerjanya terutama dalam rangka menghadapi era globalisasi. Universitas Diponegoro sebagai perguruan tinggi negeri terbesar di Jawa Tengah tentu mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terutama dalam menghasilkan kualitas sumber daya manusia yang handal dimasa yang akan datang.

Universitas Diponegoro sebagai satuan kerja di lingkungan Pendidikan Tinggi Depdiknas mempunyai 23 unit kerja yaitu meliputi 11 fakultas, 1 program pasca sarjana, 3 lembaga, 4 unit pelaksana teknis dan 4 biro. Undip memperoleh pendanaan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN), serta Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dana tersebut harus dipertanggungjawabkan penggunaannya berikut pencapaian kinerja yang telah dihasilkan atas pelaksanaan anggaran. Sejak 15 September 2008, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 259/2008, Universitas Diponegoro telah merubah statusnya menjadi Badan Layanan Umum (BLU), dengan demikian mempunyai fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya. Dengan fleksibilitas ini menuntut peningkatan kinerja maupun akuntabilitas yang lebih baik.

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini diberi judul sebagai berikut: **“IMPLEMENTASI *PERFORMANCE BASED BUDGETING*: SEBUAH KAJIAN FENOMENOLOGIS (Studi kasus pada Universitas Diponegoro)”**. Pertimbangan penelitian ini dilakukan di Undip karena Undip merupakan universitas negeri terbesar di Jawa Tengah yang mengelola sumber dana APBN yang sangat besar, sehingga diperlukan pertanggungjawaban keuangan yang sangat besar juga. Di satu sisi, Undip merupakan universitas pertama di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional yang berstatus Badan Layanan Umum (BLU), dimana pola BLU ini mempunyai fleksibilitas dalam mengelola keuangannya. Dengan fleksibilitas dan tanggungjawab yang besar tentu saja banyak kendala yang dihadapi terutama dalam hal akuntabilitas kinerja. Penelitian ini diharapkan dapat

memberikan suatu motivasi bagi Universitas Diponegoro maupun Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional (Ditjen Dikti Depdiknas) sebagai organisasi publik dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja dengan lebih baik.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Masalah pokok dalam penelitian ini berkaitan dengan belum terwujudnya implementasi penganggaran berbasis kinerja pada organisasi sektor publik sesuai dengan yang diharapkan. Demikian juga pada satuan kerja Universitas Diponegoro, dari informasi pendahuluan yang diperoleh, permasalahan yang sering dihadapi yaitu seringnya revisi anggaran, serapan keuangan yang rendah, serta laporan kinerja yang belum baik. Penelitian ini mengenai implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja pada Universitas Diponegoro. Penelitian ini berusaha meninjau pemahaman pegawai mengenai penganggaran berbasis kinerja dan sejauh mana penganggaran berbasis kinerja tersebut telah diterapkan oleh Universitas Diponegoro serta apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka masalah-masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pemahaman pegawai tentang Penganggaran Berbasis Kinerja dan seberapa jauh pencapaian pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro?
2. Apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro dan bagaimana mengatasinya?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai pemahaman pegawai di Universitas Diponegoro tentang makna Penganggaran Berbasis Kinerja

2. Untuk mengetahui pencapaian Universitas Diponegoro dalam mengimplementasikan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja.
3. Untuk mendapatkan gambaran mengenai berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro dan mencari solusi cara mengatasi kendala serta permasalahan yang ada.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini adalah sebuah usaha persiapan terkait program pemerintah menjadikan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) sebagai *pilot project* penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) pada tahun 2010. Penelitian ini juga sebagai usaha untuk memperbanyak khasanah penelitian dalam rangka mendukung Universitas Diponegoro sebagai *research university*, dengan pendekatan yang belum banyak dilakukan oleh mahasiswa, khususnya mahasiswa Magister Akuntansi Universitas Diponegoro, yaitu pendekatan kualitatif.

Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### 1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berharga mengenai pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja pada satuan kerja (satker) Universitas Diponegoro. Penelitian ini juga diharapkan memberikan sumbangan konseptual berupa dalil atau prinsip-prinsip dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di lingkungan depdiknas.

##### 2. Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Sebagai masukan/bahan pertimbangan bagi Pendidikan Tinggi Depdiknas dalam mengambil keputusan/kebijakan mengenai pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja oleh Satuan Kerja (satker) Universitas Diponegoro.

- b. Sebagai masukan/bahan pertimbangan bagi Pendidikan Tinggi Depdiknas dalam mengevaluasi lebih lanjut pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja oleh satuan kerja (satker) di lingkungannya.
- c. Sebagai masukan/bahan pertimbangan bagi Satuan Kerja (satker) Universitas Diponegoro dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja.
- d. Sebagai masukan bagi semua pihak yang memerlukan informasi mengenai pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Satuan Kerja (satker) Universitas Diponegoro.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Penelitian studi kasus (internship) ini secara keseluruhan disajikan dalam 5 bab, yaitu: **Bab I Pendahuluan**, berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan; **Bab II Telaah Pustaka**, berisi tentang telaah teori yang digunakan dalam penelitian yaitu konsep *New Public Management* (NPM), konsep Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), pengalaman negara-negara lain dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja, teori implementasi kebijakan, telaah penelitian sebelumnya serta kerangka pemikiran; **Bab III Metode Penelitian**, berisi tentang desain penelitian yang dilakukan, alasan pemilihan setting, lokasi dan waktu penelitian, metode pengumpulan data dan teknik analisis; **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**, berisi tentang profil satuan kerja (satker) Universitas Diponegoro; gambaran perencanaan dan penganggaran pada Universitas Diponegoro dan pembahasan atas implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja pada satuan kerja (satker) Universitas Diponegoro; **Bab V Kesimpulan dan Saran**, berisi kesimpulan yang diperoleh dari proses merangkum hasil studi kasus, saran yang memperlihatkan hubungan antara permasalahan yang ditulis dengan hasil atau simpulan itu sendiri baik secara praktis, teoritis dan metodologis, dan keterbatasan penelitian.

## **BAB II**

## TELAAH PUSTAKA

Dalam setiap melakukan penelitian, tinjauan pustaka mempunyai fungsi membantu penentuan tujuan dan alat penelitian dengan memilih konsep-konsep yang tepat. Tinjauan pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap objek yang diteliti. Sehingga pada dasarnya, tinjauan pustaka mempunyai fungsi untuk menjelaskan hubungan yang akan dipergunakan untuk menjelaskan gejala dan permasalahan yang akan diteliti. Studi kasus tentang Kajian Fenomenologis Implementasi *Performance Based Budgeting* ini meninjau pustaka baik itu dari landasan teori yang ada maupun dari penelitian sebelumnya.

### 2.1 Landasan Teori

Untuk meninjau pustaka dari landasan teori, laporan internship ini mengkaji konsep *New Public Management* (NPM), konsep Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), dan pengalaman-pengalaman dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Disamping itu juga mengkaji teori implementasi kebijakan yang dapat digunakan untuk menjelaskan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian.

#### 2.1.1 *New Public Management* (NPM)

Sejak pertengahan tahun 1980-an, telah terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana, tetapi perubahan besar yang telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara

pemerintah dan masyarakat (Djedje Abdul Aziz dkk, 2007). Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan *New Public Management (NPM)*.

Model NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Penggunaan paradigma baru tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi pada pemerintah, diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender. Salah satu model pemerintahan di era NPM adalah model pemerintahan yang diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1995) adalah sebagai berikut:

1. pemerintahan katalis (fokus pada pemberian arahan bukan produksi layanan publik),
2. pemerintah milik masyarakat (lebih memberdayakan masyarakat dari pada melayani),
3. pemerintah yang kompetitif (mendorong semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik),
4. pemerintah yang digerakkan oleh misi (mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi digerakkan oleh misi),
5. pemerintah yang berorientasi hasil (membiayai hasil bukan masukan),
6. pemerintah berorientasi pada pelanggan (memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi),
7. pemerintah wirausaha (mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan),
8. pemerintah yang antisipatif (berupaya mencegah daripada mengobati),
9. pemerintah desentralisasi (dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja), dan
10. pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar/sistem insentif dan bukan mekanisme administratif/sistem prosedur dan pemaksaan).

Tujuan *New Public Management* adalah untuk mengubah administrasi yang sedemikian rupa sehingga administrasi publik sebagai penyedia jasa bagi masyarakat harus sadar akan tugasnya

untuk menghasilkan layanan yang efisien dan efektif, namun tidak berorientasi kepada laba (Osborne dan Gaebler, 1995).

Langkah untuk menerapkan *New Public Management* bisa dilakukan dengan syarat didukung oleh birokrat, politisi dan masyarakat. Adapun perangkat-perangkat dari *New Public Management* (Djedje Abdul Aziz dkk, 2007) adalah beberapa hal berikut ini.

#### **1. Manajemen Kontrak**

Manajemen kontrak adalah penyelenggaraan administrasi melalui kesepakatan-kesepakatan tentang tujuan yang hendak dicapai. Kesepakatan ini mencakup mulai dari tujuan yang hendak diraih sampai dengan pengawasan terhadap proses pencapaian tujuan tersebut.

Landasan manajemen kontrak adalah kontrak atau perjanjian antara pihak politisi (Parlemen atau DPR) dengan pihak yang akan memberikan layanan atau pemerintah sebagai pelaksana. Kontrak ini menyangkut kesepakatan tujuan yang bersifat mengikat tentang jangka waktu yang telah ditetapkan, yang mengandung unsur-unsur, yaitu ditetapkannya produk atau kinerja yang harus dilakukan berdasarkan kuantitas dan kualitas serta anggaran yang dibutuhkan. Si pemberi order menjelaskan produk yang diinginkan, tetapi tidak menentukan bagaimana proses kerja tersebut dilakukan. Artinya, bagaimana pihak pelaksana mengerjakan produk yang diinginkan oleh pemberi order merupakan urusan mereka sendiri dengan diberikan kewenangan untuk menentukan sendiri cara untuk menghasilkan produk yang diminta.

Unsur lainnya yang mendukung berfungsinya manajemen kontrak adalah penerapan sistem pelaporan yang menyediakan seluruh informasi mengenai pelaksanaan kinerja kepada pihak pemberi order dengan mendokumentasikan kemajuan kinerja sedemikian rupa sehingga di dalam pembahasan didukung oleh data-data kinerja untuk kepentingan evaluasi.

## **2. Orientasi pada Hasil Kerja (*Output*)**

Administrasi hanya dapat dikendalikan secara efisien apabila titik tolak di dalam penyelenggaraannya berorientasi pada hasil (*output*) kerja. Namun sampai dengan hari ini masih banyak negara yang pengendalian administrasi publiknya masih dilakukan melalui input, artinya melalui penjatahan sumber daya secara sentral. Rancangan anggaran belanja mengatur berapa banyak uang yang boleh dikeluarkan oleh administrasi dan bagaimana mereka harus menggunakan uang itu, namun tidak ada bagian penjelasan atau keterangan dalam anggaran itu yang menyatakan dengan jelas kinerja atau produk apa yang akan dihasilkan dengan uang itu dan apa yang benar-benar diharapkan pemerintah dari anggaran tersebut.

## **3. *Controlling***

*Controlling* diartikan sebagai satu konsep terpadu guna mengendalikan administrasi secara efisien dan ekonomis dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh politik. Untuk bisa berfungsi dengan baik, pengawasan harus menyediakan informasi yang dibutuhkan pada saat yang tepat dengan tujuan mengendalikan proses.

*Controlling* sebagai pendukung manajemen sangat tergantung pada, pertama, kalkulasi biaya dan produk kerja, dimana penerapan kalkulasi biaya kerja ini merupakan beban yang berat dalam administrasi publik karena itu dibutuhkan perombakan cara berpikir karena instrumen ini merupakan satu persyaratan untuk mencapai efisiensi. Kalkulasi biaya administrasi memberikan data mengenai seberapa jauh produksi yang hendak dilakukan dalam administrasi publik dan bidang apa saja yang bisa diserahkan pada pihak swasta untuk dikerjakan, untuk dapat menekan biaya.

Kedua, adanya pelaporan. Keleluasaan yang muncul dengan adanya desentralisasi dan pendelegasian wewenang harus dihubungkan oleh kewajiban membuat laporan oleh pihak yang diberikan keleluasaan dan wewenang kepada si pemberi order mengenai apa yang

telah mereka lakukan dengan dana yang telah dipercayakan kepada mereka dan apakah mereka telah mencapai tujuan dan standar mutu yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ketiga adalah penganggaran. Penganggaran dalam konteks *new public management* berangkat dari metode arus balik, di mana politik atau parlemen menetapkan kerangka acuan bagi administrasi (pemerintah) untuk menentukan anggarannya. Patokan anggaran yang ditetapkan secara top-down ini diperbandingkan dengan anggaran departemen yang dibuat secara bottom-up untuk dirundingkan suatu anggaran yang akan ditetapkan.

#### **4. Orientasi pada Masyarakat/Pelanggan**

Prinsip *new public management* menekankan bahwa “segala sesuatu yang tidak bermanfaat bagi warga adalah pemborosan.” Kalimat ini mengandung makna bahwa administrasi bukanlah tujuan akhir, mempunyai satu tugas yaitu memberikan layanan kepada rakyat yang memang berhak mendapatkannya. Di beberapa negara pernah dikembangkan apa yang disebut “*citizen charta*” (piagam warga) yang merangkum hak-hak apa saja yang dimiliki warga sebagai warga pembayar pajak kepada negara. Ini artinya, warga tidak dilihat sebagai abdi, melainkan sebagai pelanggan yang karena pajak yang dibayarkannya, mempunyai hak atas layanan dalam jumlah dan kuantitas tertentu. Jadi, negara dilihat sebagai suatu perusahaan jasa modern yang kadang-kadang bersaing dengan pihak swasta, tetapi di lain pihak, dalam bidang-bidang tertentu memonopoli layanan jasa, dengan memberikan layanan dengan kualitas maksimal sejalan dengan benchmarking dan administrasi-administrasi publik lainnya. Tugas administrasi (pemerintah) adalah menciptakan transparansi dan tercapainya layanan, memberdayakan personil dalam melayani masyarakat, serta menciptakan kondisi yang berorientasi pada pelayanan.

#### **5. Personalia**

Personalia merupakan faktor kunci bagi suksesnya sebuah proses modernisasi. Modernisasi administrasi publik hanya akan berhasil apabila potensi sumber daya manusia

dimanfaatkan secara maksimal dan memperbaiki jika ada kekurangan. Dalam proses modernisasi penting sekali melibatkan karyawan dengan menentukan tujuan-tujuan yang jelas dan menunjukkan keuntungan apa saja yang mereka miliki dengan tujuan yang jelas tersebut, meningkatkan kompetensi dan kualitas pegawai, di mana proses untuk menjadi karyawan dalam kantor publik harus berdasarkan kualifikasi dan reliabilitas.

## **6. Teknik Informasi**

Prinsip-prinsip manajemen yang telah diuraikan di atas serta berbagai bentuk pengendaliannya membutuhkan suatu sistem informasi yang sempurna. Penggabungan informasi dan komunikasi yang cepat, pemadatan data untuk pengendalian dan kemungkinan mengakses kumpulan data guna memenuhi keinginan pelanggan, membutuhkan jaringan alat pengolahan data sehingga pekerjaan bisa dilakukan dengan cepat, akurat dan dapat dipercaya.

## **7. Manajemen Mutu**

Manajemen mutu di sini adalah bahwa 'administrasi' melakukan segala sesuatu dalam rangka mengorganisir proses-proses produksi, standar dan sumber daya bersama para pegawai. Tujuannya adalah merespon kebutuhan pelanggan (dalam hal ini adalah masyarakat).

### **2.1.2 Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)**

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran negara pada saat ini telah mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat, yaitu sistem penganggaran dengan pendekatan *New Public Management (NPM)*.

Munculnya konsep *New Public Management (NPM)* berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran negara pada umumnya. Salah satu pengaruh itu adalah terjadinya perubahan

sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang lebih berorientasi pada kinerja.

Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Bastian, 2006:274). Setiap kegiatan organisasi harus diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan visi dan misi organisasi. Produk dan jasa akan kehilangan nilai apabila kontribusi produk dan jasa tersebut tidak dikaitkan dengan pencapaian visi dan misi organisasi.

Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan dan keuangan periodik (biasanya dalam periode tahunan) yang berisi program dan kegiatan dan jumlah dana yang diperoleh (penerimaan/pendapatan) dan dibutuhkan (pengeluaran/belanja) dalam rangka mencapai tujuan organisasi publik.

Menurut Governmental Accounting Standards Board (GASB) dalam Bastian (2006:164), definisi anggaran (budget) adalah:

*.....rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.*

Sedangkan Penganggaran (*budgeting*) merupakan aktifitas mengalokasikan sumberdaya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja organisasi yang cenderung tidak terbatas (Haryanto, Sahmuddin, Arifuddin: 2007). Dengan demikian, *Performance Based Budgeting* (Penganggaran Berbasis Kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada 'output' organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi dan Rencana Strategis organisasi. Ciri utama *Performance Based Budgeting* adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan. (Haryanto, Sahmuddin, Arifuddin: 2007)

Sistem penganggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem yang saat ini berkembang pesat dan banyak dipakai oleh negara-negara maju di dunia sebagai pengganti sistem penganggaran lama yaitu sistem *Line Item Budgeting* (Bastian,2006:170). Dalam sistem *Line Item Budgeting* penekanan utama adalah terhadap input, di mana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya dengan kurang menekankan pada output yang hendak dicapai dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara nasional.

Sebenarnya *Performance Budgeting* diperkenalkan pertama kali di Amerika Serikat pada tahun 1949, tetapi praktiknya mengalami kegagalan (Schiavo-Campo dan Tommasi, 1999 dalam Bastian, 2006:171). Namun, pada reformasi anggaran tahun 1990-an, beberapa karakteristik penting dari '*performance budgeting*' dianggap sangat bermanfaat dan kemudian dikembangkan bersama dalam konteks reformasi administrasi publik.

Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009), prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi:

1. Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*)

Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumberdaya yang efisien. Dalam hal ini program dan kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana.

2. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*)

Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan manager unit kerja (dalam hal ini Kuasa Pengguna Anggaran) dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk

mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manager unit kerja bertanggungjawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).

### 3. *Money Follow Function, Function Followed by Structure*

*Money Follow Function* merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku). Selanjutnya prinsip tersebut dikaitkan dengan prinsip *Function Followed by Structure*, yaitu suatu prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi dimaksud, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi fungsi-fungsi.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut diatas maka tujuan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja berdasarkan Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009) diharapkan:

1. Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*).
2. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*).
3. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

Dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, berdasarkan Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009), terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

### 1. Visi dan Misi yang hendak dicapai.

Visi mengacu kepada hal yang ingin dicapai dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.

### 2. Tujuan.

Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistik. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.

### 3. Sasaran.

Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely*/SMART) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*).

### 4. Program.

Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran *output* dan *outcome*. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.

## 5. Kegiatan.

Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program. Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan sebagaimana uraian Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga berupa:

### 1. Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Indikator kinerja yang digunakan terdiri dari *Key Performance Indicator* (KPI) diterjemahkan sebagai Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan) untuk menilai kinerja kegiatan, dan Indikator Keluaran untuk menilai kinerja subkegiatan (tingkatan dibawah kegiatan).

### 2. Standar Biaya

Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya

Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK digunakan oleh kementerian negara/lembaga tertentu dan/atau wilayah tertentu. Kementerian negara/lembaga diharuskan untuk merumuskan keluaran kegiatan beserta alokasi anggarannya. Alokasi anggaran tersebut dalam proses penyusunan anggaran berdasarkan pada prakiraan cara pelaksanaannya (asumsi). Pada saat pelaksanaan kegiatan, cara pelaksanaan kegiatan dapat saja berbeda sesuai dengan kondisi yang ada, sepanjang keluaran kegiatan tetap dapat dicapai. Sudut pandang pemikiran tersebut sejalan dengan prinsip *let the manager manage*.

### 3. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja dimulai dari pengukuran kinerja. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu, dimana dalam mengukur keberhasilan/kegagalan suatu organisasi, seluruh aktifitas organisasi tersebut harus dapat dicatat dan diukur. Pengukuran kinerja tidak hanya dilakukan pada input (masukan) program, tetapi juga pada keluaran-manfaat dari program tersebut. Larry D Stout (1993) dalam Bastian (2006:275) menyatakan bahwa:

*“Pengukuran/penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (mision accomplishment) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses.”*

Menurut James B. Whittaker (1993) dalam Akuntansi Sektor Publik (Bastian 2006:275) dinyatakan bahwa:

*“Pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas”.*

Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektifitas dari suatu program/kegiatan. Cara pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektivitas) dan

realisasi terhadap pemanfaatan sumber daya (dilihat dari sisi efisiensi). Hasil dari evaluasi kinerja merupakan umpan balik (*feed back*) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya.

Dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan RI No. 102/2008 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2009, penerapan penganggaran berbasis kinerja yang efektif membutuhkan para-kondisi sebagai berikut:

- a. Telah tercipta sebuah lingkungan atau kondisi yang mendukung dan berorientasi pada pencapaian kinerja.
- b. Sistem kontrol yang efektif, memerlukan mekanisme akuntabilitas masing-masing pimpinan kementerian/lembaga (*managerial accountability*).
- c. Telah tersedia sistem dan metode akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi (*integrated financial management system*).
- d. Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian sumber daya yang berorientasi pada *output*.
- e. Telah berjalannya sistem audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja (*performance audit*) dilakukan.

Menurut Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Deputi IV BPKP), kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu :

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
2. Fokus penyempurnaan 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.

Sedangkan Schick (2004) mengingatkan bahwa terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan dan dipenuhi (prakondisi) sebelum memberi kewenangan sepenuhnya kepada pengguna anggaran. Konsep Penganggaran Berbasis Kinerja tersebut tidak bisa diterapkan secara sekaligus bila prakondisinya tidak memenuhi. Prakondisi ini merupakan prasyarat untuk melakukan reformasi belanja negara secara komprehensif. Kondisi tersebut adalah:

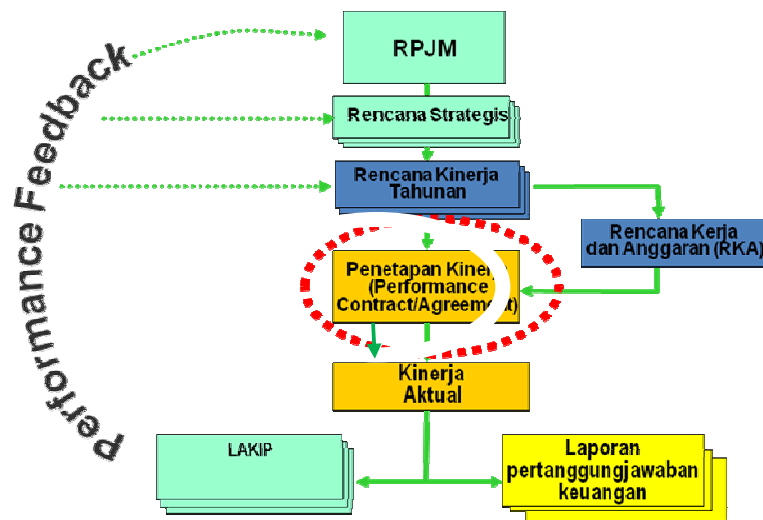
- a. Sebelum penganggaran berbasis kinerja diterapkan sebaiknya telah tercipta sebuah lingkungan atau kondisi yang mendukung dan telah berorientasi pada kinerja.
- b. Sebelum melakukan perubahan kepada kontrol terhadap *output* sebaiknya telah terbentuk sistem kontrol terhadap input yang kuat.
- c. Sebelum merubah sistem akuntansi menjadi sistem akrual, sebaiknya telah berjalan sistem *account for cash* yang baik.
- d. Sebelum merubah mekanisme kontrol menjadi sistem kontrol internal sebaiknya telah terbentuk sistem eksternal kontrol yang baik dan untuk bergeser menjadi mekanisme akuntabilitas manajerial (*managerial accountability*) diperlukan sistem internal kontrol yang baik.
- e. Telah beroperasinya sistem akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi (*integrated financial management system*).
- f. Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian yang berorientasi pada *output* sebelum difokuskan pada *outcome*.
- g. Telah berjalannya mekanisme kontrak (*formal contract*) dengan baik di pasar (perekonomian) sebelum diterapkannya mekanisme kontrak kinerja (*performance contracts*).
- h. Telah berjalannya sistem audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja (*performance audit*) dilakukan.
- i. Adanya budget negara yang realistis dan *predictable* sebelum menuntut para manajer untuk bertindak efisien dan efektif dalam menggunakan anggarannya.

### 2.1.3 Sistem AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah)

Sistem AKIP diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang diantaranya adalah Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan kemudian dipertegas kembali melalui keputusan LAN nomor 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang pedoman penyusunan laporan akuntabilitas instansi pemerintah serta Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Dari beberapa peraturan tersebut diatas, setiap Instansi Pemerintah diwajibkan mengimplementasikan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Sistem AKIP), dimana tujuannya adalah untuk mendorong terciptanya Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Sistem AKIP pada dasarnya merupakan sistem manajemen berorientasi pada hasil, yang merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan instansi pemerintah yang akuntabel, sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif, transparan, serta responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungan. Dengan demikian pada hakekatnya sistem AKIP ini merupakan perwujudan dari Penganggaran Berbasis Kinerja. Dengan menerapkan Sistem AKIP, setiap instansi pemerintah harus membuat Rencana Strategis (*Strategies Plan*), Rencana Kerja (*Performance Plan*), Penetapan Kinerja (*Performance Agreement*) serta laporan Pertanggungjawaban Kinerja (*Performance Accountability Report*). Secara garis besar, sistem AKIP ditunjukkan pada gambar 2.1 berikut:

Gambar 2.1 Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah



Sumber: dokumen Tim Studi Pengembangan Akuntabilitas Aparatur

Sistem ini dimulai dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) lima tahunan dari Pemerintah. RPJM ini ditindaklanjuti dengan penjabaran pada Rencana Strategis (Renstra) masing-masing unit organisasi. Setiap tahun, unit organisasi membuat Rencana Kinerja Tahunan dengan mengacu pada renstra yang ada serta dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Rencana Kinerja Tahunan yang sudah ditelaah dan disetujui kemudian ditetapkan kinerjanya. Penetapan Kinerja merupakan pernyataan komitmen yang merepresentasikan tekad dan janji untuk mencapai kinerja yang jelas dan terukur dalam rentang waktu satu tahun. Penetapan Kinerja disepakati bersama antara pengemban tugas dengan atasannya (*Performance Agreement*). Pada akhir tahun anggaran, capaian kinerja dilaporkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban keuangan dan laporan kinerja serta sebagai umpan balik penyusunan rencana kinerja selanjutnya.

#### 2.1.4 Pengalaman-pengalaman Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja

Penerapan penganggaran kinerja (Trisacti Wahyuni, 2006 dalam Bambang Sancoko, 2008) dimulai dari Australia dan New Zealand pada akhir tahun 1980-an, diikuti oleh Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Belanda, Swedia, Inggris, dan Amerika Serikat pada

awal sampai pertengahan tahun 1990-an. Selanjutnya pada akhir tahun 1990-an sampai dengan awal tahun 2000-an diterapkan di Austria, Jerman, dan Switzerland.

Cara yang digunakan dalam penganggaran kinerja di antara negara-negara tersebut ternyata berbeda-beda. Amerika Serikat dan beberapa negara mengembangkan perencanaan strategik dan perencanaan kinerja yang berisi target-target kinerja. Negara lain seperti Kanada dan Inggris menggunakan kontrak kinerja (*performance contract*) antara menteri dengan instansi di bawahnya. Dalam upaya mengaitkan kinerja dengan anggaran, Australia mengintegrasikan data kinerja dalam dokumen utama anggarannya. Perancis menyajikan informasi pemetaan kinerja dan keterkaitan outcome dengan output sebagai lampiran dokumen utama anggaran. Sementara Kanada, Inggris, dan Amerika menggunakan dokumen kinerja yang terpisah dengan dokumen anggaran.

Meskipun sebagian besar negara-negara tersebut telah memasukkan informasi non keuangan dalam dokumen anggarannya, kenyataannya hanya sedikit yang benar-benar melaksanakan anggaran kinerja dalam arti mengaitkan pengeluaran dengan hasil, melaporkan kinerja atas target-target tersebut dan menggunakan informasi kinerja untuk pengambilan keputusan alokasi anggaran pada masa mendatang, seperti Australia dan New Zealand (Bambang Sancoko, 2008). Beberapa negara masih menghadapi kendala dalam mengintegrasikan kinerja dalam dokumen anggaran, seperti Kanada, Inggris, dan Amerika.

Perubahan menuju penganggaran kinerja memang merupakan proses yang kompleks karena berkaitan dengan perubahan yang fundamental baik dalam sistem, manajemen maupun perilaku manusianya. Selain itu, penganggaran kinerja membutuhkan dukungan sistem manajemen kinerja, sistem akuntansi pemerintahan, dan perhitungan biaya.

Negara yang terbilang paling maju dalam penganggaran kinerja adalah Australia (Trisacti Wahyuni, 2006 dalam Bambang Sancoko, 2008), karena telah mengintegrasikan sistem akuntansi dengan sistem penganggarannya dan merestrukturisasi keduanya dengan

berorientasi kepada *outcome*. Dalam merencanakan kinerjanya, Australia mengembangkan *outcomes outputs approach* di mana pemerintah menetapkan prioritas dan platform kebijakannya, yang selanjutnya menjadi rujukan bagi menteri untuk merumuskan *outcome* dan bagi unit kerja di bawahnya mengembangkan *output* untuk mendukung *outcome* tersebut. Banyak unit kerja yang menggunakan pendekatan *balance scorecard* dalam merumuskan *outcome/output*-nya. Agar tercapai keselarasan kebijakan dengan *outcome/output* yang akan dihasilkan, penyusunan *Government Outcome Statement* dan *Agency Output* dilakukan dengan konsultasi secara ekstensif dengan berbagai pihak terkait, seperti *stakeholders* dan grup pelanggan. Keterkaitan *output* unit kerja dengan *outcome* menteri tergambar dengan jelas dan terpetakan/terstruktur dengan baik dengan indikator yang spesifik dan terukur.

Pembahasan anggaran di parlemen dilakukan dengan mempertimbangkan kinerja yang ditargetkan. Apropriasi anggaran didasarkan pada *outcome* yang dihasilkan. Dalam dokumen anggarannya (*Portfolio Budget Statement*) tergambar secara jelas alokasi anggaran per *outcome* dan *output*. Informasi mengenai kinerja berupa definisi indikator, target, serta cara mengukur kinerja *outcome* dan *output* diuraikan secara lengkap dalam dokumen anggaran tersebut. *Outcome* diukur dengan menggunakan ukuran efektivitas, yaitu dengan melihat seberapa jauh program yang dilakukan dapat mencapai sasaran dalam arti memenuhi harapan/memuaskan kepentingan masyarakat/*stakeholders*. Sedangkan *output* diukur dari tiga hal, yaitu kuantitas, kualitas, dan harganya.

### **2.1.5 Teori Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor (Grizzle dan Pettijohn, 2002). Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi *Performance Based Budgeting* ini adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Menurut Edwards (1980), ada empat variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu Komunikasi (*communications*), Sumberdaya (*resources*), Sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Menurut Edwards (1980), ke

empat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Penjelasan ke empat faktor tersebut adalah sebagai berikut:

## **1. Komunikasi**

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Sumber informasi yang berbeda dapat melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personil dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

## **2. Sumberdaya**

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat

tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan kemampuan/ketrampilan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi.

### **3. Disposisi atau sikap**

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Disamping itu dukungan dari pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Wujud dari dukungan pimpinan ini diantaranya adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program dan penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

### **4. Struktur Birokrasi**

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik

potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang. Unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan diantaranya tingkat pengawasan hierarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana.

## **2.2 Telaah Penelitian Sebelumnya**

Haoran Lu (1998) melakukan penelitian tentang hal-hal yang menghambat dalam implementasi *Performance Based Budgeting*, yaitu kualitas yanggg buruk dalam pengukuran kinerja serta kurangnya dukungan dari pembuat keputusan anggaran. Wang (1999) dalam penelitiannya menghasilkan bahwa implementasi sistem tergantung dari beberapa faktor penting: (1) dukungan legislatif secara konsisten; (2) kesepakatan ukuran kinerja; (2) komunikasi yang konsisten; (3) laporan kinerja dan praktik manajemen yang baik; (4) pemahaman tentang bagaimana *input* anggaran diubah menjadi *outcomes*; (5) evaluasi dari semua pihak. Robinson (2002) menyebutkan prakondisi yang harus dimiliki untuk memberhasikan implementasi *performance based budgeting* yaitu: (1) sistem informasi kinerja yg baik; (2) penyusunan indikator kinerja yg baik; (3) sistem akuntansi manajemen yg baik; (4) evaluasi dan alat analisis.

Di Indonesia, penelitian tentang Penganggaran Berbasis Kinerja dilakukan oleh Sri Rahayu, dkk (2007) dengan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus bagaimana proses penyusunan anggaran pemerintah daerah pada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD) khususnya yang berkaitan dengan perilaku aparatur. Penelitian ini mengambil tempat di Pemda Propinsi Jambi. Hasil dari penelitian tersebut yaitu penerapan *performance budgeting* dalam proses penyusunan anggaran belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi.

Penelitian kualitatif yang lain dilakukan oleh Nugroho Adi Utomo (2007). Penelitian tersebut mengkaji penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Dinas Kehutanan Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan. Hasil dari penelitian tersebut yaitu penerapan Anggaran Berbasis Kinerja menghadapi tantangan antara lain terkait data, sumberdaya manusia dan mekanisme.

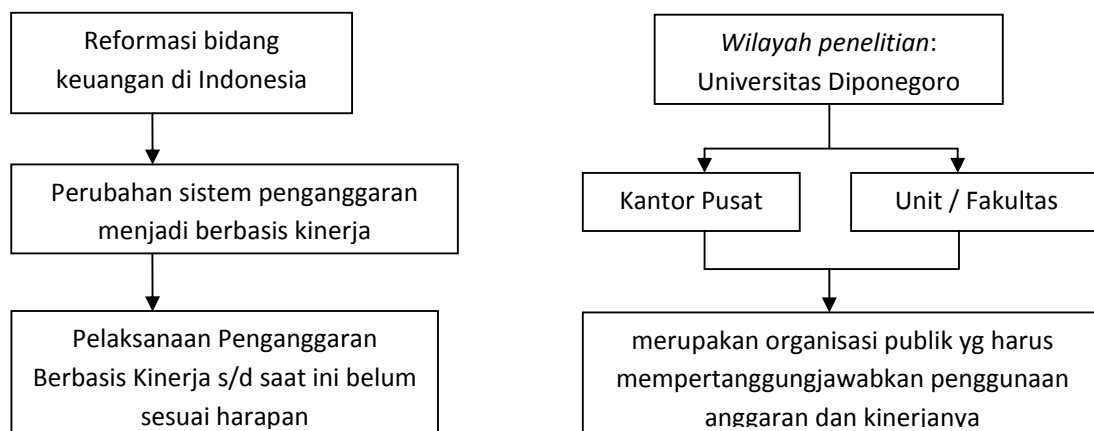
Penelitian kuantitatif yang relevan dilakukan oleh Nurul Chomsiah (2007) yang meneliti tingkat kontinuitas penyediaan informasi yang mempengaruhi tingkat keefektifan implementasi anggaran berbasis kinerja. Firmansyah (2008) meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Propinsi DKI Jakarta. Penelitian dilakukan di lingkungan Badan Perencana Daerah dan Biro Keuangan. Hasil penelitian menggunakan perhitungan analisis faktor dengan teknik Principal Component Analysis menunjukkan bahwa terdapat 7 faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja di Propinsi DKI Jakarta adalah (1) faktor ketrampilan dan keahlian; (2) faktor dokumen perencanaan; (3) faktor pengetahuan tentang anggaran; (4) faktor prosedur perencanaan anggaran; (5) faktor data; (6) faktor informasi yang valid dan mutakhir; dan (7) faktor deskripsi kerja.

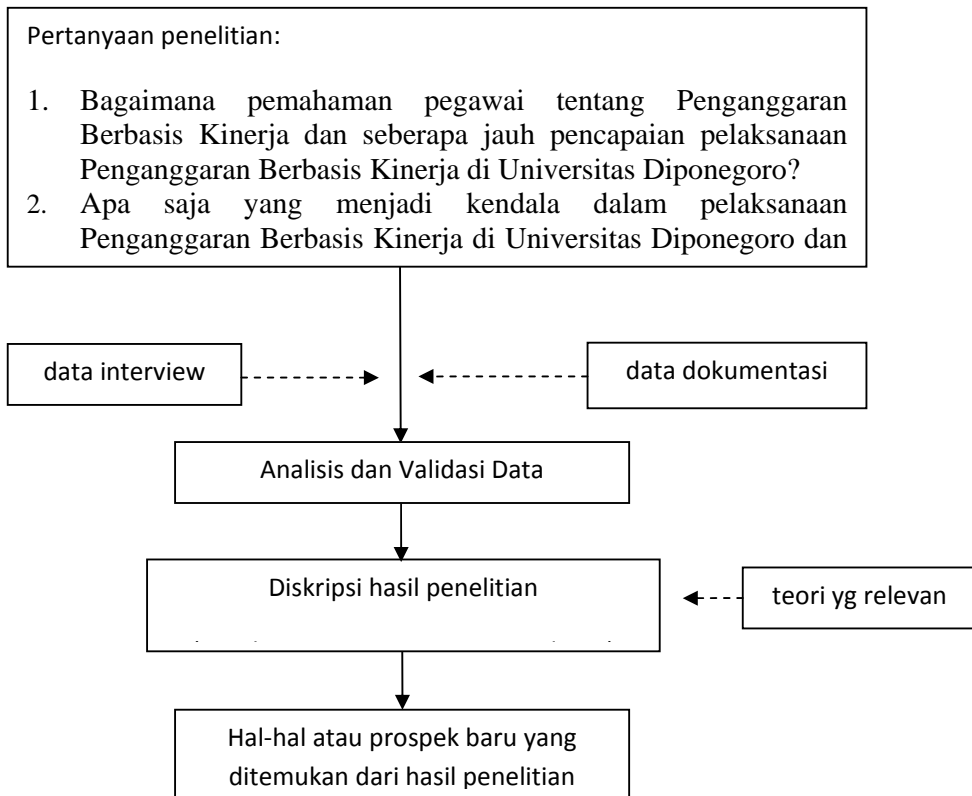
## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Reformasi bidang keuangan di Indonesia sejak tahun 2003 membawa perubahan mendasar pada sistem penganggaran yaitu menjadi berbasis kinerja. Akan tetapi, meskipun sudah diamanatkan sejak tahun 2003, pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja sampai saat ini belum sesuai dengan harapan. Universitas Diponegoro merupakan salah satu organisasi publik yang harus mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran dan kinerjanya. Penelitian yang dilakukan yaitu mengenai implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di universitas Diponegoro dengan model kualitatif pendekatan fenomenologi.

Oleh karena penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, maka dilakukan observasi langsung untuk mendapatkan kondisi alamiah di lapangan (*natural setting*). Data wawancara dan data dokumentasi hasil penelitian dilakukan analisis dan validasi. Analisis terdiri dari organisasi data, pemahaman untuk menemukan tema dan interpretasi dengan dikaitkan pada teori/konsep maupun hasil-hasil penelitian sebelumnya. Validasi dilakukan dengan triangulasi dari beberapa sumber data. Hasil penelitian berupa diskripsi yang menjawab atas pertanyaan penelitian. Untuk menjelaskan kerangka pemikiran pada penelitian ini digambarkan seperti skema berikut:

Gambar 2.2 Skema Kerangka Pemikiran





## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian ini akan menggambarkan desain penelitian yang mengungkapkan jenis penelitian yang akan dilakukan, alasan pemilihan setting, lokasi dan waktu penelitian yang merupakan periode penelitian yang diambil datanya, serta metode pengumpulan data dan teknik analisis yang akan digunakan. Metode penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### **3.1 Desain Penelitian**

Ada tiga pendekatan penelitian atau metode yang dapat digunakan yaitu kuantitatif, kualitatif, dan gabungan. Pendekatan kuantitatif disebut juga dengan pendekatan tradisional, positivisme, eksperimental, dan empiris. Sedangkan beberapa istilah yang digunakan untuk pendekatan kualitatif yaitu penelitian atau inquiri naturalistik/alamiah, etnografi, fenomenologis, studi kasus, interpretatif, ekologis (Bogdan dan Biklen, 1982 dalam Moleong, 2005).

Menurut Moleong (2005), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode yang alamiah. Untuk dapat menjelaskan pemahaman pegawai dan sejauh mana implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja diperlukan pendekatan penelitian yang sesuai. Pendekatan kuantitatif dirasa kurang mampu dalam menjelaskan beberapa fenomena sosial dan hal ini membuat peneliti menggunakan pendekatan lain yang lebih sesuai yaitu pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus bagaimana proses penyusunan anggaran pada satuan kerja Universitas Diponegoro.

Penelitian kualitatif tepat digunakan dalam studi ini karena mempertimbangkan nilai-nilai, budaya, norma, dan struktur organisasi dan juga faktor-faktor lainnya yang mendorong keberhasilan implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja. Penelitian yang penulis pergunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Pendekatan Fenomenologi bertujuan memahami respon atas keberadaan manusia/masyarakat, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi (Saladien, 2006 dalam Sri Rahayu, 2007). Para fenomenolog percaya bahwa pada makhluk hidup, tersedia berbagai cara untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moleong, 2005: 18).

Pertimbangan digunakannya pendekatan fenomenologi adalah bahwa proses penganggaran merupakan suatu fenomena sosial yang disusun dengan adanya interaksi sosial antara berbagai pihak. Pendekatan fenomenologi lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda karena menyajikan secara langsung hubungan antara peneliti dan informan, dan lebih dapat menjelaskan terhadap fenomena yang ada serta pola-pola nilai yang dihadapi.

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri, akan tetapi dalam penelitian ini juga digunakan beberapa instrumen lain, yaitu pedoman untuk wawancara dan observasi. Pedoman untuk wawancara dan observasi yang dibuat khusus pada penelitian ini digunakan untuk memperoleh data tentang gambaran secara umum penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro.

### **3.2 Alasan Pemilihan Setting**

Penelitian tentang implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja ini menarik karena penulis merasakan bahwa pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada satuan kerja (satker) Universitas Diponegoro masih banyak masalah. Dari informasi pendahuluan yang diperoleh, yaitu dari Bagian Perencanaan Undip, mengindikasikan masih banyak pelaksanaan anggaran yang tidak sesuai dengan perencanaan, seringnya revisi dokumen pelaksanaan anggaran, serta lemahnya daya serap anggaran. Pertimbangan lain karena Undip merupakan universitas negeri terbesar di Jawa Tengah yang mengelola sumber dana APBN yang sangat besar, sehingga diperlukan pertanggungjawaban keuangan yang sangat besar juga. Di satu sisi, Undip merupakan universitas pertama di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional yang berstatus Badan Layanan Umum (BLU), dimana pola BLU ini mempunyai fleksibilitas dalam mengelola keuangannya. Dengan fleksibilitas dan tanggungjawab yang besar tentu saja banyak kendala yang dihadapi terutama dalam hal akuntabilitas kinerja. Disamping itu ada keunikan lain yaitu Undip memiliki unit kerja yang banyak (23 unit) dengan karakteristik yang berbeda, yang terdiri dari fakultas yang mempunyai penerimaan dari dana masyarakat dan unit kerja non fakultas yang tidak mempunyai penerimaan. Unit kerja yang banyak

dengan karakteristik yang berbeda ini tentu saja akan membuat Undip mengalami kesulitan dalam mengelola anggaran dan menilai kinerjanya.

### **3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Obyek penelitian studi kasus ini adalah Universitas Diponegoro sebagai satker di lingkungan pendidikan tinggi Depdiknas yang mempunyai unit kerja (subsatker) di bawahnya. Waktu penelitian yaitu bulan September tahun 2009 s/d bulan Maret 2010, karena pada bulan-bulan tersebut sebagian besar proses penganggaran sedang berlangsung.

### **3.4 Metode Pengumpulan Data**

Lofland (1984) dalam Moleong (2005) mengatakan, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen-dokumen dan lain-lain. Untuk memperoleh gambaran yang lebih mendalam, holistik, terhadap implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro, maka penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut:

#### **1. Pengamatan atau observasi lapangan**

Metode ini digunakan dengan maksud untuk mengamati dan mencatat gejala-gejala yang tampak pada obyek penelitian pada saat keadaan atau situasi yang alami atau yang sebenarnya sedang berlangsung, meliputi kondisi sumber daya manusia, kondisi sarana dan prasarana yang ada, proses penganggaran mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan serta kendala-kendala dalam penganggaran dan kondisi lain yang dapat mendukung hasil penelitian.

#### **2. Wawancara**

Metode ini dilakukan dengan cara mewawancarai secara langsung dan mendalam (*indepth interview*) kepada pihak yang terlibat dan terkait langsung guna mendapatkan penjelasan pada kondisi dan situasi yang sebenarnya pula. Dalam penelitian ini yang menjadi informan adalah orang-orang yang dianggap memiliki informasi kunci (*key*

*informan*) yang dibutuhkan di wilayah penelitian. Sedangkan dalam pengambilan informasi peneliti menggunakan teknik “*snowball*” yakni penentuan subjek maupun informan penelitian berkembang dan bergulir mengikuti informasi atau data yang diperlukan dari informan yang diwawancarai sebelumnya. Oleh karena itu spesifikasi informan penelitian tidak digambarkan secara rinci, namun akan berkembang sesuai dengan kajian penelitian yang akan dianalisis berikutnya. Wawancara ini dilakukan terus sampai data yang dapat dikumpulkan benar-benar jenuh untuk bisa menjawab pertanyaan penelitian. Banyaknya pegawai yang diwawancarai tergantung seberapa layak untuk menjawab pertanyaan penelitian. Adapun yang menjadi *key informan* dalam penelitian ini adalah aktor-aktor yang berperan dalam penganggaran, antara lain dimulai dari: Pembantu Rektor II, Kepala Bagian Perencanaan Undip, Kepala Bagian Keuangan Undip, Kasubag Perencanaan Fisik, Kasubag Perencanaan Akademik, Kasubag Anggaran Rutin, Kasubag Dana Masyarakat, Kasubag Monitoring dan Evaluasi, Pembantu Dekan II Fakultas, Kasubag Keuangan Fakultas atau staf yang terlibat dalam menangani anggaran. Pemilihan *key informan* yang berperan dalam penganggaran ini bertujuan untuk meningkatkan validitas informasi yang disampaikan.

### 3. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah mencari data mengenai berupa dokumen, catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah dan sebagainya. Metode ini digunakan untuk mengumpulkan berbagai informasi khususnya untuk melengkapi data yang tidak diperoleh dalam observasi dan wawancara.

Materi yang diperlukan dalam penelitian *Implementasi Performance Based Budgeting* ini adalah :

1. Data mengenai profil Universitas Diponegoro mencakup : visi, misi, struktur organisasi, sumberdaya manusia, kondisi sarana dan prasarana, serta gambaran perencanaan dan penganggaran.

2. Data pengelolaan keuangan Universitas Diponegoro khususnya perencanaan dan penganggaran yang meliputi Rencana Bisnis Strategis (RSB), rencana kinerja (renja), Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL), Standar Pelayanan Minimal (SPM), Kerangka Acuan Kerja atau Term of Reference (TOR), Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

### **3.5 Teknik Analisis**

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Analisis data merupakan langkah terakhir penelitian sebelum melakukan penarikan suatu kesimpulan.

Analisis data ini terdiri dari:

1. Data dari wawancara, observasi dan dokumentasi diorganisir kesamaan dan perbedaannya sesuai dengan pertanyaan penelitian.
2. Data yang sudah diorganisir ditentukan temanya.
3. Mencari keterkaitan antar tema.
4. Interpretasi atas temuan sesuai dengan keterkaitan antar tema dengan menggunakan teori yang relevan.
5. Hasil interpretasi dituangkan dalam deskriptif analitik kontekstual yang disajikan dalam Bab IV.

Validasi data dilakukan triangulasi, meliputi triangulasi metode, sumber data dan data itu sendiri.

- a. Triangulasi metode dengan cara mengkombinasikan metode wawancara dengan observasi langsung.

- b. Triangulasi sumber dengan cara menggunakan informan yang berbeda untuk melakukan *cross check* dan penelusuran data sekunder.
- c. Triangulasi data dengan mengembalikan kompilasi data serta hasil interpretasi data kepada informan, untuk mendapatkan masukan, koreksi atas kesalahan dan menghindarkan subyektivitas peneliti.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Hasil penelitian dan pembahasan ini terdiri dari profil Universitas Diponegoro, gambaran perencanaan dan penganggaran pada Universitas Diponegoro, dan pembahasan implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja pada Universitas Diponegoro.

#### **4.1. Profil Universitas Diponegoro**

Profil Universitas Diponegoro ini terdiri dari sejarah Universitas Diponegoro, Visi, Misi dan Tujuan Organisasi, Struktur Organisasi, Sumber Daya Manusia serta Sarana dan Prasarana.

##### **4.1.1 Sejarah Universitas Diponegoro**

Dalam Organisasi dan Tata Kelola (OTK) Undip, menyebutkan bahwa sejarah berdirinya Universitas Diponegoro berawal pada tahun 1950-an. Pada awalnya dibentuk Yayasan Universitas Semarang dengan Akte Notaris R.M. Soeprapto No. 59 tanggal 4 Desember 1956 sebagai langkah awal didirikannya universitas di Semarang dengan nama Universitas Semarang. Pendirian Universitas Semarang ternyata mendapat tanggapan dan bantuan dari berbagai pihak, khususnya masyarakat Semarang, Pemda Propinsi Jawa Tengah, serta Pemkot Semarang. Secara resmi Universitas Semarang dibuka pada tanggal 9 Januari 1957, sebagai Presiden Universitas diangkat Mr. Imam Bardjo.

Ketika Dies Natalis ketiga, Universitas Semarang pada tanggal 9 Januari 1960, Presiden RI, Ir. Soekarno mengganti nama Universitas Semarang menjadi Universitas Diponegoro. Keputusan Presiden ini kemudian dikukuhkan dengan Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 1961 dan Surat Keputusan Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan Nomor 101247/UU tanggal 3 Desember 1960. Keputusan tersebut berlaku surut mulai tanggal 15 Oktober 1957 dengan ketentuan tanggal tersebut merupakan Dies Natalis Undip mengingat pada tanggal ini terjadi “pertempuran lima hari” selama revolusi fisik di kota Semarang. Namun tahun 1957 ditetapkan sebagai tahun berdirinya Undip, dengan memperhatikan realitas sejarah dimana Universitas Semarang sebagai universitas swasta - yang berdiri tahun 1957- merupakan embrio dari Undip sebagai universitas negeri. Penetapan Dies Natalis Undip tanggal 15 Oktober 1957, telah dinyatakan pada laporan Rektor Undip dalam Dies Natalisnya yang ke-13.

Universitas Diponegoro pada saat ini menempati 4 lokasi kampus, 3 kampus berlokasi di kodia Semarang yaitu kampus Pleburan yang merupakan kampus tertua diantara kampus-kampus yang ada, kampus Gunung Brintik, dan kampus Tembalang. dan 1 kampus berlokasi di Kabupaten Jepara yaitu kampus Teluk Awur yang berjarak kurang lebih 70 km dari Semarang ke arah Timur laut. Universitas Diponegoro telah memiliki 11 Fakultas, yaitu : Fakultas Hukum, Fakultas Ekonomi, Fakultas Teknik, Fakultas Kedokteran, Fakultas Peternakan, Fakultas Sastra, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas MIPA, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Fakultas Perikanan dan Kelautan, serta Fakultas Psikologi. Sebelas fakultas beserta tahun pendiriannya terinci sebagai berikut :

Tabel 4.1 Macam Fakultas di Undip dan Tahun Pendiriannya

No	Fakultas	Tahun Pendirian
1	Fakultas Hukum	9 Januari 1957
2	Fakultas Sosial dan Ilmu Politik	1 Maret 1957
3	Fakultas Teknik	1 Setember 1958
4	Fakultas Ekonomi	14 Maret 1960
5	Fakultas Kedokteran	21 September 1961
6	Fakultas Peternakan	17 Juli 1964
7	Fakultas Sastra	12 Agustus 1965
8	Fakultas Kesehatan Masyarakat	21 November 1993
9	Fakultas MIPA (Matematika dan Ilmu	21 November 1993

	Pengetahuan Alam)	
10	Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan	25 Juli 1994
11	Fakultas Psikologi	24 April 2007

*Sumber: dokumen Organisasi dan Tata kelola*

Disamping itu, Universitas Diponegoro juga merintis dan melengkapi berbagai lembaga pendidikan untuk kajian-kajian lanjut. Hal itu ditunjukkan dengan berdirinya berbagai program spesialis (Dokter Spesialis, Spesialis Notariat), Program Pasca Sarjana (Program Doktort dan Magister). Sampai saat ini Undip memiliki 8 Program S3, 26 Program S2, 16 Program Spesialis, 45 Program S1 dan 28 Program Diploma Program vokasional juga dilaksanakan oleh Undip melalui program-program Diploma III, serta program Diploma IV.

Dalam rangka mengukuhkan partisipasi Undip untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam bidang pendidikan tinggi, kemudahan penggunaan dana yang diperoleh dari masyarakat yang dipergunakan untuk operasional pendidikan dan pengembangan universitas sangatlah diperlukan. Dalam berbagai pertemuan yang melibatkan seluruh rektor perguruan tinggi negeri, Dirjen pendidikan Tinggi dan Menteri Pendidikan Nasional telah disepakati bahwa Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) merupakan “pilihan antara” dalam hal pengelolaan keuangan. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara khususnya pasal 68 dan 69 yang selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Peraturan-peraturan tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh Menteri Keuangan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 07/PMK.02/2006 tentang Persyaratan Administratif Dalam Rangka Pengusulan dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah Untuk Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Akhirnya, pada bulan September 2008 Universitas Diponegoro resmi menjadi universitas yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No.259 tahun 2008.

#### **4.1.2 Visi, Misi dan Tujuan Organisasi**

Dalam dokumen Rencana Strategis dan Bisnis (RSB), ada 4 (empat) tahapan sebagai strategi perencanaan yang telah ditetapkan dalam rencana strategis universitas Diponegoro, yaitu:

- Tahap I (tahun 2005-2010) untuk peningkatan kapasitas dan modernisasi
- Tahap II (2010-2015) untuk peningkatan pelayanan
- Tahap III (2015-2020) untuk peningkatan daya saing regional
- Tahap IV (2020-2025) untuk peningkatan daya saing internasional

Dalam merealisasi tahapan demi tahapan seperti tersebut di atas, perlu komitmen seluruh unsur yang ada baik mahasiswa, dosen, tenaga administrasi ataupun alumni bahu membahu bekerjasama mewujudkan cita-cita Universitas Diponegoro yang tercermin dalam Visi, Misi dan Tujuan Universitas Diponegoro. Visi, misi dan tujuan Undip sebagai berikut:

**Visi Undip** adalah : Undip menjadi Universitas Riset yang unggul pada tahun 2020. Untuk mencapai visi tersebut, maka Undip menetapkan misinya yang mencakup Tri Dharma Perguruan Tinggi, dengan memperhatikan paradigma baru pendidikan Tinggi. **Misi Undip** adalah:

- a. meningkatkan kualitas dan kuantitas pendidikan sehingga menghasilkan lulusan yang mempunyai keunggulan kompetitif/komparatif secara internasional dan berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni,
- b. meningkatkan kualitas dan kuantitas penelitian, publikasi serta kepemilikan Hak Atas Kekayaan Intelektual sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dengan mengedepankan budaya dan sumber daya lokal,
- c. meningkatkan kualitas dan kuantitas pengabdian kepada masyarakat sebagai upaya penerapan dan pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni,
- d. meningkatkan profesionalitas, kapabilitas, akuntabilitas, dalam tata kelola (*governance*) serta kemandirian penyelenggaraan perguruan tinggi.

Dalam pencapaian visi secara bertahap Undip mempunyai **tujuan** sebagai berikut ([www.undip.ac.id](http://www.undip.ac.id)):

- a. menyiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan akademik dan/ atau profesional serta siap latih sehingga dapat menerapkan, mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau seni,
- b. mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau seni serta mengupayakan penggunaannya untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat,
- c. mengembangkan jiwa *entrepreneurship* pada seluruh warga kampus.
- d. meningkatkan profesionalitas, kapabilitas, akuntabilitas, dalam tata kelola (*governance*) serta kemandirian penyelenggaraan perguruan tinggi.

Tujuan *UNDIP* diyakini dapat dicapai melalui **strategi** yang disebut dengan Sepuluh Strategi Pengembangan Universitas Diponegoro, yakni ([www.undip.ac.id](http://www.undip.ac.id)) :

1. Perbaiki budaya menuju *Good Governance*,
2. Meningkatkan mutu Sumber Daya Manusia,
3. Meningkatkan Mutu dan Kompetensi lulusan serta menerapkan Penjaminan Mutu dalam proses belajar mengajar,
4. Modernisasi Fasilitas & Infrastruktur
5. Memperluas Kesempatan Belajar
6. Meningkatkan Leadership
7. Meningkatkan Dana Pendidikan dan Penelitian
8. Meningkatkan mutu kerjasama nasional dan internasional
9. Menyiapkan Transisi Badan Hukum Pendidikan dan pencarian Dana Pasca IDB
10. Pembangunan Terintegrasi

Sebagai salah satu institusi pendidikan tinggi yang turut bertanggung jawab dalam pengembangan sumber daya manusia Indonesia dan senantiasa berusaha menyumbangkan yang terbaik untuk Indonesia, semua kalangan di Undip menyadari bahwa visi, misi, dan kepemimpinan mempunyai daya dorong kemajuan yang sangat menentukan.

#### **4.1.3 Struktur Organisasi**

Berdasarkan statuta Undip dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Undip yang diusulkan untuk mendapatkan persetujuan Menteri Pembedayaan Aparatur Negara, pengesahan Menteri

Pendidikan Nasional dan disesuaikan dengan peraturan pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, susunan pejabat pengelola BLU Universitas Diponegoro terdiri atas :

**1. Unsur Pimpinan :**

Rektor dan Pembantu Rektor

**2. Unsur Pembina dan Pengawas**

- a. Dewan Pengawas
- b. Senat Universitas
- c. Dewan Penyantun
- d. Dewan Pertimbangan Universitas

**3. Pejabat keuangan**

Direktur Keuangan

**4. Pejabat Teknis.**

Pejabat teknis dari PPK-BLU Undip tersebar di beberapa unit seperti Fakultas, UPT, Lembaga, Biro, Badan.

**4.1. Pejabat Teknis Akademis**

Pejabat teknis akademis merupakan para pejabat yang mengelola unit-unit berikut ini:

**4.1.1. Fakultas**, terdiri atas:

- a. Fakultas Hukum
- b. Fakultas Ekonomi
- c. Fakultas Teknik
- d. Fakultas Kedokteran
- e. Fakultas Peternakan
- f. Fakultas Sastra
- g. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- h. Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam
- i. Fakultas Kesehatan Masyarakat
- j. Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan
- k. Fakultas Psikologi

**4.1.2. Program Pasca Sarjana**, yang terdiri atas :

- a. Program Doktor
- b. Program Magister
- c. Program Spesialis

**4.1.3. Lembaga**, yang terdiri atas :

- a. Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)
- b. Lembaga Pengembangan dan Penjaminan Mutu Pendidikan (LP2MP)

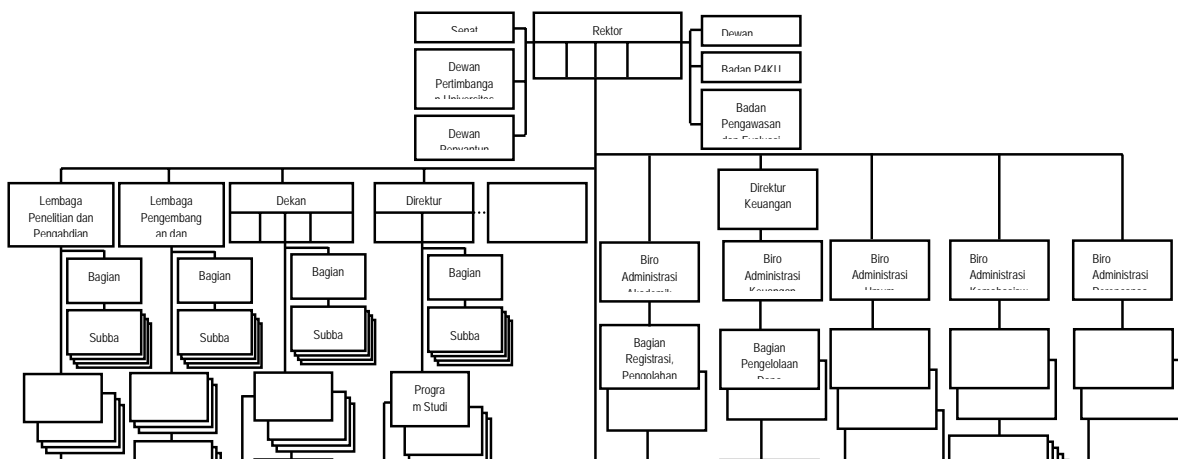
**4.2. Pejabat Teknis Administrasi**

Pejabat teknis administrasi merupakan para pejabat yang mengelola unit-unit berikut ini:

- 4.2.1. Badan Pengawasan dan Evaluasi (Satuan Pemeriksaan Internal)
- 4.2.2. Biro Administrasi Akademik (BAA);
- 4.2.3. Biro Administrasi Umum (BAU);
- 4.2.4. Biro Administrasi Keuangan (BAKeu);
- 4.2.5. Biro Administrasi Kemahasiswaan (BAK); dan
- 4.2.6. Biro Administrasi Perencanaan dan Sistem Informasi (BAPSI).
- 4.2.7. Badan Perencanaan dan Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan Kampus Undip;
- 4.2.8. Unit Pelaksana Teknis
  - a. UPT Perpustakaan dan Arsip;
  - b. UPT Pusat Layanan Teknologi Informasi dan Komunikasi;
  - c. UPT Kemitraan dan Kewirausahaan (KK); dan
  - d. UPT Undip Press.
- 4.2.9. Badan Pelaksana Teknis:
  - a. Badan Pengelola Rumah Susun Sederhana Sewa (BP Rusunawa);
  - b. Badan Pengelola Rumah Sakit Pendidikan (BP RSP);
  - c. Badan Pengelola Sentra Pengembangan Sel Inang (*Base Camp Stemcell Research and Therapy*);
  - d. Badan Pengelola *Training Centre dan Incubation Centre*; dan
  - e. Badan Pengelola *Integrated Laboratory*
  - f. *Badan* Pengelola Kampus Jepara (BP Kampus Jepara).

Adapun struktur organisasi Undip dapat dilihat dalam gambar berikut:

Gambar 4.1 Struktur Organisasi di Undip



*Sumber: dokumen Organisasi dan Tata Kelola*

#### **4.1.4 Sumber Daya Manusia**

Saat ini dosen tetap di Undip sebanyak 1689 orang. Adapun trend data dosen tetap dan kualifikasi pendidikan mulai tahun 2007 sampai dengan tahun 2009 (masing-masing dosen diambil gelar terakhir/tertinggi) disajikan sebagai berikut:

Tabel 4.2 Demografi dosen berdasarkan tingkat pendidikannya

No.	Pendidikan Tertinggi	Jumlah Menurut Tahun (orang)		
		2007	2008	2009
1	Sarjana dan yang setara	326	260	220
2	Magister Profesi (M.M., M.B.A)	37	44	50
3	Magister Akademik (M.Sc., M.S., M.Si.)	972	954	960
4	Doktor (Ph.D., Dr. Eng., D.Sc., D.Ed.)	224	325	400
5	Spesialis Dua	12	12	12
6	Spesialis satu	68	50	45
7	Diploma Empat	6	4	2
Jumlah		1645	1649	1689

*Sumber: Lampiran Pidato Dies Natalis Undip*

Sedangkan tenaga administrasi saat ini sebanyak 876 orang. Adapun jumlah tenaga administrasi menurut tingkat pendidikan di sajikan sebagai berikut:

Tabel 4.3 Demografi tenaga administrasi berdasarkan tingkat pendidikannya

Tingkat Pendidikan	Tahun		
	2007	2008	2009
Magister (S2)	24	30	36
Sarjana (S1)	295	305	315
Diploma	95	150	170
SMTA	309	290	275
SMTP	51	45	35
SD	59	50	45
Jumlah	833	870	876

*Sumber: Lampiran Pidato Dies Natalis Undip*

#### 4.1.5 Sarana dan Prasarana

Hingga akhir tahun 2009, jumlah lahan kampus Undip secara keseluruhan seluas 2.557.271 m<sup>2</sup>, yang terdiri dari: 1) kampus Pleburan seluas 87.522 m<sup>2</sup>, 2) kampus Gunung Brintik seluas 12.000 m<sup>2</sup>, 3) Kalisari seluas 18.000m<sup>2</sup>, 4) Kagok seluas 8.695 m<sup>2</sup>, 5) Kampus Teluk Awur Jepara seluas 518.385 m<sup>2</sup>, 6) Kampus LPWP Jepara seluas 8.816 m<sup>2</sup>, 7) Kampus Mlonggo Jepara seluas 4.190 m<sup>2</sup>, dan 8) kampus Tembalang seluas 1.899.663 m<sup>2</sup>.

Pada kurun waktu 2002–2009, telah dilakukan penambahan aset baru berupa: 1) Gedung Kuliah Bersama (Gedung Prof. Soedarto SH), 2) Gedung Kuliah Jurusan Perikanan, 3) Gedung Kuliah fakultas Ekonomi, 4) Gedung Kuliah Magister Manajemen, 5) Gedung Dekanat Fakultas Kedokteran, 6) Gedung Kuliah dan Kantor Program Pascasarjana, 7) Gedung Laboratorium D III dan Gedung Kuliah Bersama Fakultas Teknik, 8) Gedung Laboratorium Obat Tradisional (Bantuan Pemerintah Provinsi

Jawa Tengah), 9) Gedung Kuliah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 10) Gedung Pusat Kegiatan Mahasiswa, dan 11) Makam Keluarga Undip.

Hingga saat ini masih ada 5 (lima) fakultas yang berada di kampus Pleburan. Kedepan, seluruh Fakultas di lingkungan Undip akan berada di kampus Tembalang. Untuk pemindahan kampus tersebut, membutuhkan biaya yang sangat besar. Kerjasama dengan IDB sudah dilaksanakan untuk merealisasikan hal tersebut, yaitu dalam wujud pembangunan *University Teaching Hospital*, Laboratorium Terpadu, *Training Center* dan Kampus Terpadu yang akan selesai pada akhir tahun 2010.

Kondisi kampus Undip yang tersebar di beberapa tempat, dengan areal yang cukup luas, menimbulkan permasalahan dalam upaya pengelolaan sarana dan prasarana tersebut. Kondisi tersebut membawa konsekuensi biaya pemeliharaan dan kebersihan yang sangat besar. Kampus Kelautan Undip di Teluk Awur dan Laboratorium Pengembangan Wilayah Pantai (LPWP) di Pantai Kartini Jepara sesungguhnya merupakan aset Undip yang sangat potensial dalam mendukung Pola Ilmiah Pokok (PIP) Undip. Namun sampai saat ini belum termanfaatkan secara optimal.

Sarana pendukung proses belajar mengajar juga mengalami peningkatan, baik itu berupa buku perpustakaan, peralatan dan mesin, mebelair maupun akses jaringan internet. Pendanaan untuk peningkatan sarana tersebut dipenuhi baik itu dari sumber dana Rupiah Murni, PNPB maupun Pinjaman Luar negeri. Hampir tiap tahun Undip mengalokasikan kurang lebih 35% dari total pagu anggaran untuk belanja modal sarana tersebut.

#### **4.2. Gambaran Perencanaan dan Penganggaran pada Universitas Diponegoro**

Sebelum ada sistem penganggaran terpadu, Universitas Diponegoro sebagai instansi pemerintah, memperoleh dana untuk menunjang kegiatan Tri Dharma Perguruan Tinggi dan kegiatan operasional lainnya dari berbagai sumber, yaitu:

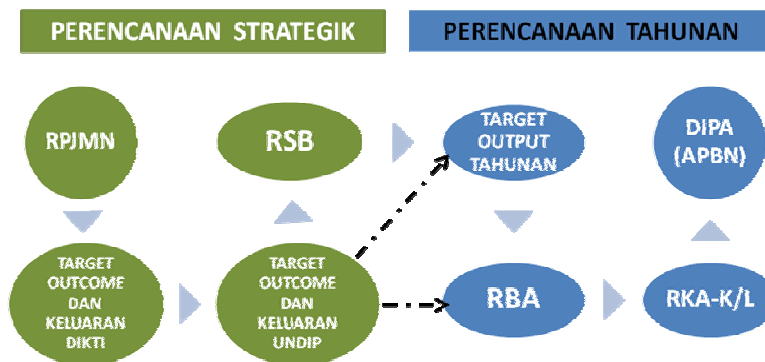
1. Pemerintah (APBN)

- Anggaran Pembangunan (DIP)
  - Anggaran Rutin (DIK)
2. Non pemerintah atau Dana Masyarakat (DIK's)
  3. Sumber lain yang sah sesuai peraturan

Sejak tahun 2004, dengan sistem penganggaran terpadu, ketiga sumber pendanaan tersebut masuk dalam satu dokumen yaitu Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

Secara garis besar, perencanaan dan penganggaran di Universitas Diponegoro dimulai dari perencanaan program jangka menengah (lima tahunan). Perencanaan program jangka menengah (lima tahunan) disusun oleh Bidang Pengembangan dan Kerjasama dengan mengacu pada Rencana Strategis (Renstra) Departemen Pendidikan Nasional dan mengakomodasi masukan dari stakeholder. Perencanaan program jangka menengah ini dituangkan dalam Rencana Strategis Bisnis Undip (RSB), ditetapkan oleh Rektor dan dilaporkan ke Dirjen Dikti. Selanjutnya Rencana Strategis Bisnis Undip (RSB) lima tahunan ini dijabarkan dalam perencanaan tahunan. Hubungan Perencanaan Strategis dan Perencanaan Tahunan dapat dijelaskan dalam gambar 4.2 berikut ini:

Gambar 4.2 Hubungan Perencanaan Strategis dan Perencanaan Tahunan



Sumber: data staf ahli PR2

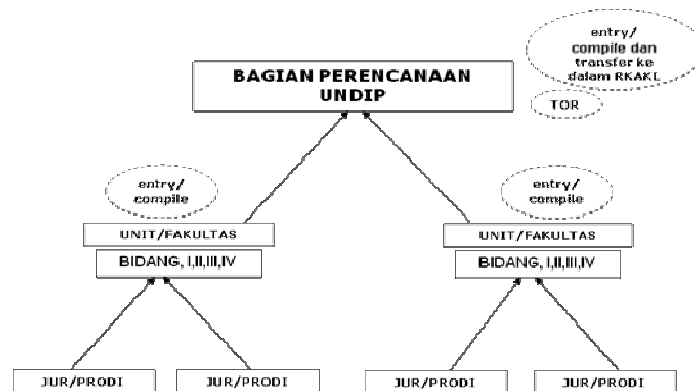
Perencanaan kegiatan tahunan diawali dengan perhitungan target penerimaan/pendapatan oleh masing-masing unit kerja sebagai dasar pembuatan rencana pengeluaran/pembiayaan. Target

penerimaan dari masing-masing unit kerja ini kemudian diverifikasi dan dikompilasi tingkat universitas oleh Subbag Perencanaan sebagai target pendapatan total universitas. Selanjutnya Tim Perencanaan Terpadu melakukan penelaahan target penerimaan/pendapatan ini dengan Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Departemen Keuangan.

Perencanaan program dan kegiatan tahunan disusun secara *bottom up* dari para ketua jurusan/ketua program studi, kepala laboratorium, ketua lembaga, kepala UPT, dengan mengacu pada program yang telah ditetapkan pada renstra bisnis dan target penerimaan yang telah dihitung sebelumnya.

Usulan kegiatan dikompilasi oleh Subbag Perencanaan, untuk diproses menjadi draft rencana kinerja (renja). Draft renja dibahas untuk disepakati dalam rapat pimpinan Universitas dalam Rapat Kerja Tahunan.

Gambar 4.3 Alur bottom-up perencanaan di Undip

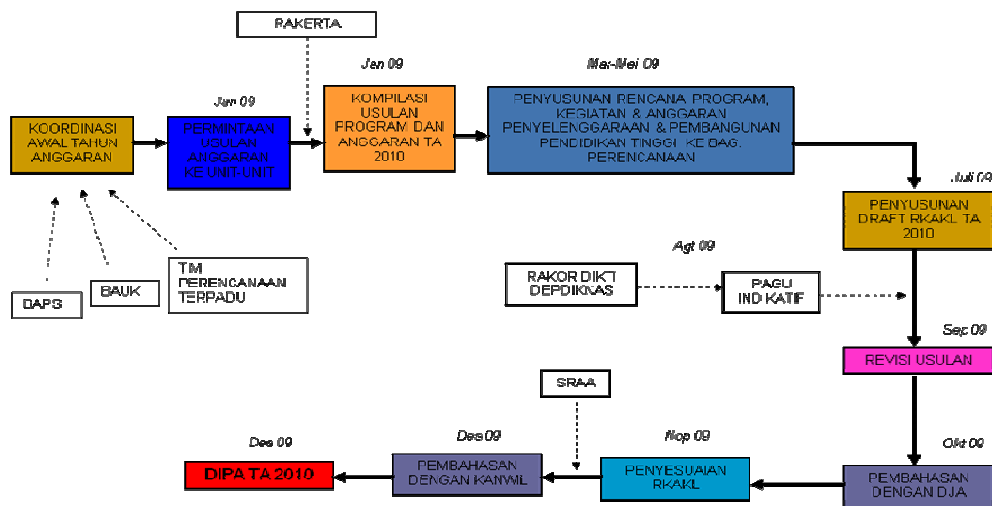


Sumber: data perencanaan BAPSI

Renja merupakan bahan masukan untuk menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) serta Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) Universitas Diponegoro. RKA dan RBA ini disusun oleh masing-masing unit kerja dan dikompilasi oleh Subbag Perencanaan. RKA dan RBA sebelum dibahas dengan Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional (Dikti Depdiknas) dan Departemen Keuangan (Depkeu) diusulkan kepada Rektor untuk mendapatkan persetujuan.

Setelah usulan RBA telah disetujui dan ditetapkan oleh Rektor, Tim Perencanaan Terpadu melakukan pembahasan RKA dan RBA dengan Bagian Perencanaan Dikti Depdiknas dan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Departemen Keuangan untuk menetapkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) BLU Universitas Diponegoro. Gambaran penganggaran di Undip dapat dijelaskan pada gambar 4.4 berikut ini:

Gambar 4.4 Bagan alir kegiatan penganggaran



Sumber: data perencanaan BAPSI

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) merupakan dokumen pelaksanaan anggaran yang sudah ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan. DIPA sebagai dasar bagi KPPN untuk pengeluaran uang dari kas negara atas Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran.

#### 4.3 Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, kajian teori dan metodologi penelitian yang telah diuraikan terdahulu, maka pada subbab ini akan disajikan hasil penelitian melalui wawancara langsung dengan informan yang telah dipilih. Informan tersebut adalah para pimpinan maupun staf yang terkait langsung dengan penganggaran di Universitas Diponegoro. Hal ini untuk menjamin validitas informasi yang disampaikan.

Dari data wawancara, data dokumentasi dan observasi langsung yang diperoleh dilakukan organisasi data yaitu kategorisasi dan koding berdasarkan pertanyaan penelitian. Selanjutnya dilakukan pemahaman untuk menemukan tema yang ada. Untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama yaitu “Bagaimana pemahaman pegawai tentang Penganggaran Berbasis Kinerja dan sejauhmana keberhasilan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja ini di Undip?”, ditemukan 6 tema, yaitu pemahaman makna Penganggaran Berbasis Kinerja, perencanaan kinerja, pelaksanaan anggaran, pengukuran kinerja, evaluasi kinerja dan pelaporan kinerja. Hasil analisis data ditunjukkan dalam tabel 4.4 berikut ini:

Tabel 4.4 Analisis Data untuk Pertanyaan Penelitian Pertama

Triangulasi			Tema yang ditemukan
Informasi yang disampaikan (dari hasil wawancara)	Kode wawancara	Data2 lain	
Kegiatan jelas outputnya	AMR101		Pemahaman makna PBK
Pemakaian dana betul-betul ada kinerjanya	IPG101		
Kegiatan ada output, data dukung, sasaran	MCL101		
Kegiatan yg orientasinya pd aktivitas	AI101		
Rencana anggaran dimana target kinerjanya sudah jelas	PHD101		
Anggaran bersifat shopping list	MN201	dokumen Renja dokumen RBA dokumen RSB	Perencanaan Kinerja
Buat rencana dulu baru disambungkan RSB	IPG201		
Kegiatan dibuat dulu baru disambungkan renstra	PHD201		
Rencana tidak pernah dievaluasi di rakerta	AH201		
Pagu belum jelas	MCL201		
Penetapan pendapatan dan belanja bersamaan	MN202		
Belum ada penetapan SPM dan SOP	AMR201	dokumen RKAKL dokumen RBA	Pelaksanaan Anggaran
Pelaksanaan menyimpang dari perencanaan	AMR202		
Pelaksanaan menyimpang, proses keuangan jadi sulit	MN203		
Belum diketahui kinerja masing-masing kegiatan	MCL202	dokumen lakip dokumen RBA	Pengukuran Kinerja
Banyak sekali dana bukan untuk output kinerjanya	IPG202		
Lemahnya control dan evaluasi	PHD202	dokumen lakip	Evaluasi Kinerja

Triangulasi			Tema yang ditemukan
Informasi yang disampaikan (dari hasil wawancara)	Kode wawancara	Data2 lain	
Pencapaian kinerja pada renstra tidak dievaluasi	PHD201	dokumen RBA	Pelaporan Kinerja
BPE belum efektif berjalan	AMR204		
Laporan kinerja tidak disusun dengan baik	MN201	dokumen lakip dokumen RBA	

Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang kedua yaitu “Apa yang menjadi kendala/hambatan dalam implementasi penganggaran Berbasis Kinerja dan bagaimana mengatasinya?”, ditemukan 4 tema, yaitu komunikasi, sistem aplikasi yang terintegrasi dan terkomputerisasi, *rewards and punishment*, dan etika kerja. Hasil analisis data ditunjukkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.5 Analisis Data untuk Pertanyaan Penelitian Kedua

Triangulasi			Tema yang ditemukan
Informasi yang disampaikan (dari hasil wawancara)	Kode wawancara	Data2 lain	
Perlu sering sosialisasi	IPG301	Observasi	Komunikasi
BAS belum dipahami, perlu pelatihan	AMR301		
sosialisasi tidak boleh jenuh	MCL301		
Perlunya arahan dan monitoring dari pimpinan langsung	IPG302		
Arahan masing ngambang dan belum jelas	MCL302		
Kendala pada SDM dan sistem	AI301	Observasi	Sistem aplikasi yang terintegrasi dan terkomputerisasi
Perlu sistem akuntansi yang bagus untuk menyambungkan perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan	PHD301		
System yang baru belum di aplikasikan	AMR302		
Reward yang berupa tunjangan hari raya, wisata dll	AI302	Observasi	<i>Reward and punishment</i>
Reward diikuti pada kegiatan-kegiatan lain	AH301		
Perlu ada remunerasi	AMR303		
Belum ada reward dan punishment	MIA301		

Budaya kerja seenaknya sendiri	MIA302	Observasi	Etika kerja
--------------------------------	--------	-----------	-------------

Selanjutnya dilakukan interpretasi atas temuan yang ada dengan teori/konsep yang mendukung maupun hasil-hasil penelitian sebelumnya. Adapun hasil penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **4.3.1 Pemahaman Makna Penganggaran Berbasis Kinerja**

Ciri utama *Performance Based Budgeting* adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan. Secara umum pegawai di Undip sudah mengerti makna Penganggaran Berbasis Kinerja. Hal ini terbukti dari wawancara dengan beberapa pejabat maupun staf di lingkungan Undip, diantaranya dengan AMR, seorang Pejabat Eselon IV Kantor Pusat yang mengatakan:

“ Secara singkat saja yang jelas kegiatan yang dibebankan pada anggaran jelas outputnya..”

Pendapat yang tidak jauh berbeda juga diutarakan oleh IPG selaku Pejabat Eselon III Kantor Pusat, berikut petikannya:

“Penganggaran Berbasis Kinerja menurut saya suatu organisasi punya anggaran tapi pemakaian dana itu betul-betul yang ada kinerjanya.”

Hal yang senada juga dinyatakan oleh MCL, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat. Dalam wawancaranya beliau mengatakan:

“Penganggaran Berbasis Kinerja mestinya ya penganggaran yang ada outputnya, kemudian ada data dukungannya, masing-masing kegiatan ada sasarannya.”

Di tingkat staf, para pegawai juga memahami makna Penganggaran Berbasis Kinerja. Dalam wawancara dengan PHD, staf perencanaan Kantor Pusat mengatakan:

“Yang saya ketahui penganggaran berbasis kinerja yaitu pembuatan rencana anggaran dimana target pencapaian kinerjanya sudah jelas, yaitu sesuai dengan apa yang sudah ditetapkan pada rencana strategis, kemudian ada kontrol dan evaluasi atas pencapaian kinerja tersebut”

Ketika ditanyakan di tingkat unit kerja fakultas, pendapat yang serupa dinyatakan oleh AI, Pejabat Eselon II Fakultas. Dalam wawancaranya beliau mengatakan:

“.....saya kira penting, yaitu anggaran yang orientasinya pada aktifitas, bukan lagi pada punya duit berapa...”

Pendapat beberapa pegawai tersebut di atas telah sesuai dengan definisi *Performance Based Budgeting* (Penganggaran Berbasis Kinerja) yaitu sistem penganggaran yang berorientasi pada ‘*output*’ organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi dan Rencana Strategis organisasi (Haryanto, Salmuddin, Arifuddin: 2007).

#### **4.3.2 Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja**

Meskipun pada dasarnya pegawai mengetahui makna Penganggaran Berbasis Kinerja, dalam kenyataannya sistem penganggaran ini belum dilaksanakan secara benar. Secara umum pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Undip belum berjalan sesuai harapan. Hal ini terbukti dari data wawancara maupun data dokumen yang berupa rencana kerja, RKAKL, maupun laporan kinerja. Hasil penelitian pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro ini akan diuraikan dalam tahapan-tahapan sebagai berikut:

##### **4.3.2.1 Perencanaan Kinerja**

Perencanaan kinerja merupakan dasar bagi penerapan anggaran berbasis kinerja. Indikator-indikator kinerja dirumuskan dan ditetapkan sesuai dengan informasi kinerja yang

diinginkan oleh organisasi. Informasi kinerja yang terdapat dalam perencanaan kinerja merupakan dasar alokasi anggaran berbasis kinerja. Dalam sistem Penganggaran Berbasis Kinerja ini, manfaat perencanaan kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Menghubungkan perencanaan strategis dan perencanaan operasional secara terinci.
- b. Membantu pencapaian hasil pelaksanaan program.
- c. Memudahkan proses pengukuran dan penilaian kinerja.
- d. Membantu dalam menetapkan target kinerja.
- e. Membantu pemantauan dan evaluasi kinerja

Penyusunan rencana kerja maupun rencana kinerja di Universitas Diponegoro masih cenderung bersifat formalitas dimana hanya untuk memenuhi administrasi belaka. Hal ini terkuak dalam wawancara dengan IPG selaku Pejabat Eselon III Kantor Pusat dimana penyusunan rencana kerja dilakukan terlebih dahulu baru disambungkan dengan Rencana Strategis yang ada, berikut petikannya:

“Mestinya harus nyambung RSB (Rencana Strategi Bisnis). Untuk tahun ini kayaknya sudah agak nyambung. Biasanya kita sudah mempunyai rencana kerja baru disambungkan ke RSB. Evaluasinya selama ini belum, harus ada tim sendiri untuk itu.”

Hal yang serupa juga dinyatakan oleh PHD, staf perencanaan Kantor Pusat yang mengatakan:

“Arahan dari Tim Perencanaan terpadu sudah seperti itu, yaitu harus mengacu pada renstra. Akan tetapi selama ini yang terjadi kegiatan dibuat dulu baru dicari hubungannya dengan renstra. Demikian juga pencapaian kinerja pada renstra tidak dievaluasi tiap tahun yang mana mestinya sangat penting untuk perencanaan tahun berikutnya.”

Menyimak fenomena di atas, pembuatan anggaran di Undip tidak mempertimbangkan atas capaian kinerja renstra (rencana strategis) pada tahun sebelumnya. Pembuatan anggaran pun tidak diawali dengan mengevaluasi capaian renstra yang belum terwujud, akan tetapi anggaran dibuat terlebih dahulu baru kemudian disambungkan dengan renstra. Dengan demikian renstra yang merupakan

dokumen perencanaan jangka menengah (lima tahunan) tidak digunakan sebagai acuan dalam setiap perencanaan tahunan.

Hal ini menyimpang dengan instruksi presiden melalui Inpres nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang kemudian dipertegas kembali melalui keputusan Lembaga Administrasi Negara (LAN) nomor 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang pedoman penyusunan laporan akuntabilitas instansi pemerintah dimana perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan Rencana Kinerja sebagai penjabaran dari Sasaran dan Program yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis, yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan tahunan. Jadi bukan membuat perencanaan kinerja dahulu baru disambungkan ke Sasaran dan Program yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis.

Dengan tidak berpedoman pada renstra, perencanaan anggaran menjadi tidak terpantau. MN, Pejabat Eselon I Kantor Pusat dalam Rapat Kerja Tahunan (Rakerta) tanggal 15 Desember 2009 mengatakan:

“Anggaran seringkali bersifat *shopping list*. Kita punya duit 10 m, 10 m untuk beli apa, harusnya performance list, 10 m targetnya apa. Selama ini yang terjadi di undip lebih banyak untuk belanja insentif dan belanja pegawai. Kalau arahnya riset university mestinya kegiatan penelitian lebih besar.”

Dari informasi tersebut, unit kerja/fakultas cenderung membuat kegiatan yang banyak sesuai dengan kemampuan keuangannya. Dengan demikian yang terjadi adalah *‘just plan without planning’* dengan pendekatan penganggaran murni *bottom up*, yaitu dari unit kerja/fakultas. Mereka terjebak dalam kerangka pengeluaran tahunan, sehingga target kinerja pada renstra yang seharusnya dicapai menjadi tidak jelas.

Draft usulan rencana kerja yang dibuat oleh unit kerja atau fakultas dibahas dalam forum Rakerta (Rapat Kerja Tahunan) yang diadakan dua kali dalam setahun. Akan tetapi rakerta yang dilaksanakan belum mengevaluasi rencana kerja secara mendalam karena waktu yang sangat

terbatas. Akhirnya rakerta sekerdar forum untuk mengkompilasi draft rencana kerja yang diusulkan.

Berikut pernyataan AH, Pejabat Eselon II Fakultas, dalam wawancara:

“Pertama kita harus tahu renstra yang ada di universitas, kalau sudah tahu terus bagaimana mengoperasionalkan di tingkat fakultas. Sekarang ini kita buat ngoyo-ngoyo tapi nggak pernah dibahas di rakerta jadi hanya seperti ritual tahunan, padahal harusnya mengevaluasi tahun sebelumnya sebagai dasar pembuatan tahun ini.”

Masalah lain yang juga ditemukan dalam penganggaran di Undip yaitu mengenai penetapan pagu pada unit kerja. Hal yang ini dinyatakan oleh MCL, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat, dalam wawancaranya beliau mengatakan:

“Yang saya ketahui sangat kompleks sekali terutama pagu yang ada dari masing-masing unit belum jelas, kemudian pemahaman dari temen-temen belum jelas karena kita sendiri masih belajar, arahan-arahan masih ngambang.”

Rencana Program dan Kegiatan tahun 2009 direncanakan pada awal tahun 2008. Sebelum pengajuan usulan rencana program dan kegiatan dilakukan, terlebih dahulu dilakukan perhitungan rencana atau target pendapatan tiap unit/fakultas. Perhitungan target pendapatan ini sebagai dasar pembuatan rencana program dan kegiatan. Perhitungan target pendapatan ini merupakan suatu proses memperkirakan semua pendapatan yang akan diterima selama periode tertentu berdasarkan asumsi-sumsi kebijakan ekonomi dan fiskal.

Undip mempunyai dua tipikal unit kerja, dimana fakultas merupakan unit kerja yang bisa menghasilkan pendapatan atau penerimaan dan yang lain adalah unit kerja berupa biro, UPT dan lembaga yang tidak menghasilkan pendapatan. Unit kerja biro, UPT dan lembaga tersebut mendapatkan pendanaan dari prosentase pendapatan fakultas sesuai ketentuan. Prosentase pendapatan yang diperoleh biro, UPT dan lembaga tersebut dikelola oleh bagian keuangan kantor pusat.

Pada tahun 2009 Undip sudah membuat target pendapatan tetapi hal ini dilakukan setelah usulan program dan kegiatan ditetapkan. Dengan demikian terjadi proses yang terbalik antara

penentuan target pendapatan dan belanja. Hal ini diakui oleh MN, Pejabat Eselon I Kantor Pusat, dalam Rakerta Bulan Desember 2009 mengatakan:

“Selama ini sering terjadi anggaran belanja lebih besar dari anggaran pendapatan. Di depkeu ini ada masalah karena penetapan pendapatan dan belanja sering bersama-sama. Seharusnya pendapatan dulu ditetapkan baru belanja. Fakultas-fakultas sering terjadi revisi (anggaran).”

Proses penentuan pendapatan ini diperparah pada unit kerja biro, UPT dan lembaga dimana pagu alokasi tidak diberikan sebelumnya, sehingga unit kerja tersebut cenderung membuat rencana kerja sebanyak-banyaknya. Dengan demikian pada dasarnya penentuan rencana kerja di Undip tidak berdasarkan pada perkiraan target pendapatan yang akan diperoleh.

Pendapatan harus diperkirakan supaya plafon anggaran dapat ditentukan sebelum unit kerja mengajukan usulan anggarannya. Penentuan anggaran belanja tanpa dimulai dengan perhitungan target pendapatan mengakibatkan pagu rencana anggaran belanja yang tidak tepat, sehingga berakibat seringnya revisi anggaran. Revisi tersebut disebabkan karena realisasi pendapatan yang tidak sesuai dengan rencana belanja yang sudah ditetapkan.

#### **4.3.2.2 Pelaksanaan Anggaran**

Pelaksanaan anggaran merupakan proses merealisasikan apa yang sudah direncanakan dalam dokumen perencanaan. Pelaksanaan anggaran erat kaitannya dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Standar Operasional Prosedur (SOP). SOP merupakan langkah operasional untuk menyelesaikan suatu tugas dengan cepat, tepat dan efektif. Sedangkan SPM adalah SOP yang memuat atribut mutu dan indikator kinerja. Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan elemen yang harus ditentukan sebelum melaksanakan Penganggaran Berbasis Kinerja. SPM dan SOP tersebut terutama yang menyangkut Tugas pokok dan Fungsi (tupoksi) setiap unit kerja. Tupoksi menjabarkan rencana kerja dasar suatu unit kerja. Anggaran menjabarkan bagaimana unit kerja akan mengalokasikan sumberdaya yang dimiliki untuk melaksanakan tupoksinya.

Dalam wawancara mengenai SPM dan SOP dengan AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat mengatakan:

“Karena belum adanya penetapan-penetapan SPM dan SOP, suatu kegiatan dikerjakan secara asal, tidak diperhitungkan efisiennya, bahkan ada kegiatan dimana jumlah yang diundang dengan jumlah panitianya sama.”

Dari wawancara dengan AMR tersebut dapat diketahui bahwa Undip belum mempunyai SPM dan SOP berdasarkan tupoksi yang sudah ditetapkan. SPM dan SOP ini seharusnya ditetapkan lebih dahulu guna menetapkan ukuran kinerja bagi setiap tugas pokok dan fungsi maupun kegiatan-kegiatan tambahan. Standar Operasional Prosedur ini digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja. Hal ini sesuai dengan penelitian M. Aris Firmansyah (2008) dimana faktor diskripsi kerja merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi perencanaan Penganggaran Berbasis Kinerja.

Wawancara lebih jauh dengan AMR, ditemukan informasi lain mengenai pelaksanaan anggaran yang belum maksimal. Ketika ditanyakan pelaksanaan Penganggaran Berbasis kinerja di Undip, beliau mengatakan:

“Saya kira baru mengarah ke sana, karena masih ada kesenjangan antara perencanaan yang dituangkan secara tertulis tidak sesuai dengan pelaksanaannya.”

Kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaan ini dapat dikaji dari telaah dokumen. Pada tahun 2009, Undip memperoleh pendanaan dari tiga sumber dana yaitu Rupiah Murni (RM), Pinjaman Luar Negeri (PLN) dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L), selama ini untuk program dan kegiatan yang dibiayai dari sumber dana RM dan PLN terlihat sangat terinci per aktifitas kegiatannya. Program dan kegiatan yang tertulis dalam RKAKL ini akan terkontrol pelaksanaannya karena RKAKL ini terkait dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan sistem pembayaran melalui mekanisme Surat Perintah membayar (SPM) di KPPN. Berikut contoh kegiatan dari sumber dana RM:

Tabel 4.6 Anggaran Pendidikan dan Pelatihan pada RKAKL

2541	<b>PENINGKATAN KUALITAS SDM PENDIDIKAN TINGGI</b> Lokasi : (03.51) KOTA SEMARANG Indikator keg : TERLAKSANANYA PENINGKATAN KUALITAS SDM	7 KEG		2.452.500.000		
0012	<b>PENDIDIKAN DAN PELATIHAN TEKNIS</b> Subst : JUMLAH DIKLAT	7 KEG		2.214.000.000	RMP	
A. J	<b>PELATIHAN</b>			50.000.000		
521211	<b>Belanja Bahan</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			22.680.000	A00	
	- Bahan habis pakai dan ATK	2,00KEG	1.700.000	3.400.000		
	- Konsumsi (40 org x 6 hr x 2 keg)	480,00CH	30.000	14.400.000		
	- Penggandaan	2,00KEG	950.000	1.900.000		
	- Dokumentasi	2,00KEG	590.000	1.180.000		
	- Evaluasi dan pelaporan	2,00KEG	600.000	1.200.000		
	- Cetak undangan dan sertifikat	2,00KEG	300.000	600.000		
521213	<b>Honor yang terkait dengan output kegiatan</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			16.480.000	A00	
	- Honor panitia (6 org x 2 keg)	12,00CK	150.000	1.800.000		
	- honor pengajar/instruktur (4 org x 12 jam x 2 keg)	96,00CJ	70.000	6.720.000		
	- Honor pembuat makalah (4 org x 2 keg)	8,00CK	95.000	760.000		
	- Uang saku peserta (30 org x 6 hr x 2 keg)	360,00CH	20.000	7.200.000		
522115	<b>Belanja Jasa Profesi</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			1.240.000	A00	
	- Honor nara sumber (1 org x 2 jam x 2 keg)	4,00CJ	310.000	1.240.000		
524119	<b>Belanja perjalanan lainnya (DNI)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			9.600.000	A00	
	- Transportasi lokal (40 org x 6 hr x 2 keg)	480,00CH	20.000	9.600.000		

Sumber: Dokumen RKAKL 2009

Hal ini berbeda untuk program dan kegiatan yang dibiayai dari dana PNBP. Program dan kegiatan yang dibiayai dari dana PNBP hanya tertulis rekap akunnya saja. Program dan kegiatan yang bersumber dari dana PNBP ini sangat besar, totalnya mencapai Rp. 250 Milyar untuk tahun 2009. Dengan dana yang besar dan kegiatan yang sangat banyak akan mengalami kesulitan di tingkat Kementerian/Lembaga kalau di dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga harus dirinci secara detail. Tabel 4.5 berikut menggambarkan kegiatan yang didanai dari sumber dana PNBP Undip tahun 2009:

Tabel 4.7 Anggaran PNBP pada RKAKL

2550	<b>PEMBINAAN TRIDHARMA PERGURUAN TINGGI</b> Lokasi : (03.51) KOTA SEMARANG Indikator keg : TERSELENGGARANYA TRIDHARMA BERGURUAN TINGGI	1 TH		250.184.290.000		
0539	<b>PENYELENGGARAAN KEGIATAN DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN TRIDHARMA PT</b> Subst : TERSELENGGARANYA KEGIATAN DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN TRIDHARMA PT	1 TH		250.184.290.000	RMP	
525111	<b>Belanja Gaji dan Tunjangan (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			61.146.891.000	D00	
	- Honorarium kegiatan	1,00TH	61.146.891.000	61.146.891.000		
525112	<b>Belanja Barang (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			17.569.636.000	D00	
	- Kebutuhan belanja barang	1,00TH	17.569.636.000	17.569.636.000		
525113	<b>Belanja Jasa (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			10.091.096.000	D00	
	- Kebutuhan belanja jasa	1,00TH	10.091.096.000	10.091.096.000		
525114	<b>Belanja Pemeliharaan (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			11.324.724.000	D00	
	- Kebutuhan belanja pemeliharaan	1,00TH	11.324.724.000	11.324.724.000		
525115	<b>Belanja Perjalanan (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			7.072.971.000	D00	
	- Kebutuhan belanja perjalanan	1,00TH	7.072.971.000	7.072.971.000		
525119	<b>Belanja Penyediaan Barang dan Jasa BLU Lainnya</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			61.161.307.000	D00	
	- Kebutuhan penyediaan barang dan jasa BLU Lainnya	1,00TH	61.161.307.000	61.161.307.000		
537112	<b>Belanja Modal Peralatan dan Mesin (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			27.502.369.000	D00	
	- Kebutuhan pengadaan peralatan dan mesin	1,00TH	27.502.369.000	27.502.369.000		
537113	<b>Belanja Modal Gedung dan Bangunan (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			46.960.006.000	D00	
	- Kebutuhan pembangunan gedung	1,00TH	46.960.006.000	46.960.006.000		
537114	<b>Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan (BLU)</b> (KPPN.026-SEMARANG I )			6.753.264.000	D00	

Sumber: Dokumen RKAKL 2009

Rincian kegiatan secara detail tersedia dalam data pendukung yang tidak berhubungan dengan sistem pembayaran. Hal ini mengakibatkan peluang yang sangat besar terjadinya penyimpangan antara perencanaan dengan pelaksanaan maupun pelaporan. Selama ini, Fakultas/Unit sering melakukan perubahan kegiatan atau melaksanakan kegiatan yang belum direncanakan sebelumnya. Pelaksanaan kegiatan yang belum direncanakan sebelumnya ini sering terjadi di Undip. Untuk kejadian seperti ini dana tetap bisa dicairkan dengan ketentuan akun/mata anggaran yang bersangkutan tidak melebihi total akun yang telah diusulkan sebelumnya. Adapun perhitungan alokasi akun sumber dana PNPB untuk masing-masing unit kerja berdasarkan DIPA yang diperoleh Undip tahun 2009 disajikan pada tabel 4.6 sebagai berikut:

Tabel 4.8 Alokasi PNPB masing-masing unit kerja tahun 2009

NO	SATKER/SUB SATKER	KEGIATAN/SUB KEGIATAN/AKUN										TOTAL
		2650										
		525111	525112	525113	525114	525115	525119	537112	537113	537114	537115	
barang gaji & tunjangan	barang barang	barang jasa	barang pemeliharaan	barang perjalanan	barang penyelesaian barang & jasa BLU lainnya	barang modal peralatan & mesin	barang modal gedung & bangunan	barang modal/jalan rigasi & jaringan	barang modal lainnya			
2	FAKULTAS HUKUM	4.833.948.000	245.676.000	204.000.000	284.000.000	1.128.000.000	3.088.907.000	265.333.000	4.000.000.000	0	120.501.000	14.180.165.000
3	FAKULTAS EKONOMI	7.217.643.000	895.304.000	500.004.000	556.450.000	311.660.000	7.983.304.000	1.707.725.000	5.585.450.000	0	95.000.000	24.432.540.000
4	FAKULTAS TEKNIK	14.181.579.000	2.715.150.000	250.900.000	1.022.365.000	1.169.011.000	13.959.592.000	5.024.326.000	9.831.000.000	0	113.893.000	45.167.616.000
5	FAKULTAS KEDOKTERAN	15.373.354.000	3.686.289.000	1.731.254.000	963.696.000	2.167.220.000	6.605.084.000	1.570.750.000	21.000.000.000	0	0	53.086.687.000
6	FAKULTAS PETERNAKAN	1.158.930.000	148.015.000	15.208.000	75.000.000	75.000.000	698.301.000	130.010.000	0	0	0	2.300.456.000
7	FAKULTAS BASTRA	4.868.656.000	669.176.000	146.186.000	177.885.000	363.500.000	2.023.614.000	360.150.000	100.000.000	0	147.000.000	8.976.187.000
8	FAKULTAS ISIP	5.671.371.000	763.796.000	202.380.000	587.180.000	300.000.000	4.806.057.000	643.808.000	750.000.000	0	820.000.000	14.241.551.000
9	FAKULTAS MIPA	3.306.818.000	1.028.211.000	87.000.000	261.430.000	50.000.000	1.369.223.000	0	200.000.000	0	0	6.309.382.000
10	FAKULTAS KES. MASY	2.661.265.000	754.019.000	106.600.000	244.499.000	324.400.000	2.398.992.000	770.350.000	1.230.000.000	0	83.300.000	6.572.425.000
11	FAKULTAS PERIKANAN & IK	1.493.265.000	643.888.000	74.700.000	487.348.000	349.314.000	2.266.575.000	633.000.000	25.000.000	0	10.000.000	5.983.100.000
12	PS PSIKOLOGI	1.708.926.000	314.024.000	12.000.000	207.280.000	271.130.000	1.328.765.000	623.403.000	1.872.647.000	0	96.200.000	6.431.375.000
13	PASCA SARJANA	24.791.630.000	2.327.737.000	1.344.379.000	1.218.640.000	920.620.000	3.649.114.000	1.918.564.000	21.754.948.000	0	928.308.000	58.860.938.000
14	LEMALIT	860.020.000	482.161.000	6.000.000	14.400.000	37.500.000	686.283.000	0	0	0	0	1.866.354.000
15	LEM	112.050.000	151.781.000	10.620.000	64.300.000	39.000.000	269.760.000	62.000.000	0	0	0	719.511.000
16	LEPDIK	4.833.596.000	1.457.000.000	0	248.000.000	871.764.000	3.273.863.000	300.000.000	0	0	0	10.984.224.000
17	LPT PERPUSTAKAAN	247.560.000	76.593.000	32.300.000	170.155.000	45.000.000	109.440.000	283.532.000	0	0	0	964.610.000
18	LPT PUSAT KOMPUTER	100.500.000	20.321.000	14.450.000	3.920.000	10.500.000	43.200.000	0	0	0	0	192.891.000
19	LPT KIK	40.502.000	6.103.000	3.000.000	0	6.250.000	73.865.000	0	0	0	0	131.820.000
20	BAA	1.842.700.000	321.589.000	0	30.000.000	18.000.000	1.536.459.000	96.000.000	0	0	850.000	3.642.698.000
21	BAUK	12.831.367.000	6.796.620.000	5.247.241.000	4.450.720.000	867.360.000	34.878.422.000	11.005.500.000	30.945.924.000	7.250.000.000	0	114.263.154.000
22	BAK	1.218.731.000	0	0	0	73.400.000	3.840.640.000	0	0	0	0	5.132.771.000
23	BAPSI	1.404.370.000	425.211.000	0	0	138.060.000	890.783.000	496.108.000	0	0	330.000.000	3.786.532.000

*Sumber: data perencanaan BAPSI*

Dengan kondisi seperti ini kegiatan menjadi tidak terkontrol. Kegiatan yang sudah direncanakan sebelumnya berubah beberapa kali tanpa rekaman yang jelas. Dokumen perencanaan yang ada di bagian perencanaan menjadi tidak sama dengan dokumen pelaksanaan pada unit kerja. Evaluasi sulit dilakukan terkait dengan jumlah dana yang besar dan kegiatan yang sangat banyak. Demikian juga untuk dokumen pelaporan kinerja yang berupa LAKIP.

MN, Pejabat Eselon I Kantor Pusat dalam Rapat Kerja Tahunan (Rakerta) tanggal 15 Desember 2009 mengatakan:

“Apa yang dilakukan masa kini tidak sesuai dengan perencanaan masa lalu. Belum ada kebijakan anggaran untuk menampung kondisi kontigensi. Overlap realisasi suatu unit mengambil jatah unit yang lain, sehingga kami setiap bulan melakukan kliring, ini menyulitkan dalam pelaksanaan.”

Fakultas/unit yang sudah menyerap anggaran melebihi total akun/mata anggaran yang disepakati tidak dapat mencairkan akun tersebut. Dalam pelaksanaannya sering suatu unit yang harus meminjam sisa akun unit lain atau akun unit lain yang belum terserap karena suatu kegiatan yang belum direncanakan harus dilaksanakan. Hal ini biasa dilakukan tetapi membuat rumit proses pelaksanaan keuangan dan pelaporannya. Revisi DIPA dapat dilakukan, akan tetapi proses revisi memerlukan waktu lama tergantung jenis revisinya. Di Undip, revisi biasanya dilakukan pada pertengahan/akhir tahun anggaran setelah semua usulan revisi dikompilasi di bagian perencanaan

#### **4.3.2.3 Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja adalah suatu proses yang obyektif dan sistematis dalam mengumpulkan, menganalisa dan menggunakan informasi untuk menentukan seberapa efektif dan

efisien suatu kegiatan dan sasaran yang dicapai. Untuk bisa mengukur seberapa efektif suatu program dan kegiatan terlebih dahulu harus mendefinisikan outcome (hasil) dari program yang ingin dicapai. Langkah selanjutnya yaitu mengukur kinerja program yang berkaitan dengan pencapaian hasil yang diinginkan serta melaporkan hasil kepada para pengambil keputusan berdasarkan informasi yang diberikan. Pengukuran kinerja ini untuk menilai keberhasilan atau kegagalan suatu unit kerja.

Untuk dapat dilakukan pengukuran yang baik, indikator kinerja harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Merupakan ukuran/indikator suatu parameter yang bisa dicek.
- b. Merupakan nilai outcome atau paling tidak merupakan nilai output.
- c. Menggunakan nilai kuantitatif lebih diutamakan, kalau tidak bisa baru menggunakan nilai kualitatif.
- d. Menunjukkan kesetaraan, keseimbangan dan keserasian hubungan antar visi, misi, tujuan, sasaran dan aktivitas dari instansi.

Dalam hal pengukuran kinerja ini, MCL, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat, dalam wawancara mengatakan:

“Kalau undang-undangnya sudah mengamanatkan namun kenyataannya masih belum berjalan yang saya ketahui di lapangan. Pelaksanaan sistem penganggaran ini di Undip prosentasenya kecil, karena belum diketahui kinerjanya masing-masing kegiatan.”

Pelaksanaan pengukuran kinerja ini juga dimintakan konfirmasi kepada IPG, Pejabat Eselon III Kantor Pusat, berikut petikannya:

“Di Undip kalau saya lihat sampai sekarang masih berapa persennya, karena banyak sekali dana-dana yang dipakai bukan untuk output kinerjanya.”

Mengenai pengukuran kinerja ini juga dilakukan telaah dokumen. Dokumen yang ditelaah yaitu Laporan Akuntabilitas Kinerja di Lingkungan Instansi Pemerintah (Lakip). Lakip ini disusun oleh Bagian Sistem Informasi Biro Administrasi Perencanaan dan Sistem Informasi (BAPSI). Laporan kinerja yang diamati yaitu lakip tahun 2005 sampai dengan tahun 2009. Dari hasil pengamatan menunjukkan tidak adanya keterkaitan dan analisis antara pencapaian lakip pada tahun tertentu dengan pencapaian lakip tahun sebelumnya ataupun tahun setelahnya. Contoh laporan lakip tahun 2009 untuk unit kerja Biro Administrasi Kemahasiswaan (BAK) dan Biro Administrasi Umum dan Keuangan (BAUK) disajikan dalam tabel 4.7 berikut ini:

Tabel 4.9 Contoh laporan kinerja tahun 2009

Program	Kegiatan				Realisasi	% capaian target	Ket
	Uraian	Indikator Kinerja	Satu an	Target. Capaian			
Pemberdayaan organisasi kemahasiswaan	Seminar demokrasi kampus	<i>Input:</i> - Orang - Dana	Org	100 org	225 org	225%	-
		<i>Output:</i>  Terlaksananya program BEM/Senat  <i>Outcomes:</i>  Adanya kaderisasi calon pimpinan di BEM	Rp	28.476.588	4.303.500	15,11%	
Peningkatan manajemen SDM Administrasi	Penyusunan DUK dan buku pedoman pegawai	<i>Input:</i> - Orang - Dana	Org				
		<i>Output:</i>  Rekapitulasi daftar urut kedudukan  <i>Outcomes:</i>  Sebagai bahan pertimbangan dalam kenaikan jabatan, promosi jabatan, dll.	Rp	91.656.082	91.656.082	100%	-
Peningkatan Manajemen	Penyusunan produk hukum oleh	<i>Input:</i> - Orang					

OTK	Rektor	- Dana <i>Output:</i> Jumlah produk hukum oleh Rektor  <i>Outcomes:</i> Terwujudnya produk hukum.	Org  Rp  eks	303.058.880  40	303.058.880	100%	-
-----	--------	--	--------------------------	-----------------------	-------------	------	---

Sumber: dokumen lakip Undip 2009

Dari hasil wawancara dan telaah dokumen tersebut mengindikasikan bahwa pengukuran kinerja di Undip belum dilakukan dengan baik. Kinerja dari pelaksanaan anggaran diukur hanya sebatas serapan keuangannya saja. Sedangkan untuk output dan outcome yang dicapai belum diukur dengan pasti. Indikator output dan outcome cenderung bersifat kualitatif dan tidak terukur. Hal ini sama dengan hasil penelitian Haoran Lu (1998) dimana hal-hal yg menghambat dalam implementasi *Performance Based Budgeting*, yaitu kualitas yg buruk dalam pengukuran kinerja serta kurangnya dukungan dari pembuat keputusan anggaran.

#### 4.3.2.4 Evaluasi Kinerja

Menurut Mahsun (2006:65), evaluasi kinerja adalah kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan manajer publik dalam kegiatan dan fungsi yang diamanahkan kepadanya sebagaimana visi dan misi organisasi. Evaluasi kinerja merupakan kegiatan lanjutan dari pengukuran kinerja, sehingga dalam melakukan evaluasi kinerja harus berpedoman pada ukuran-ukuran dan indikator yang telah disepakati dan ditetapkan. Evaluasi kinerja juga merupakan suatu proses umpan balik (*feedback*) atas hasil kinerja saat ini dan masa lalu sebagai dasar dan pelajaran untuk memperbaiki kinerja di masa datang.

Untuk melakukan evaluasi kinerja yang baik perlu dilakukan dengan cara sebagai berikut:

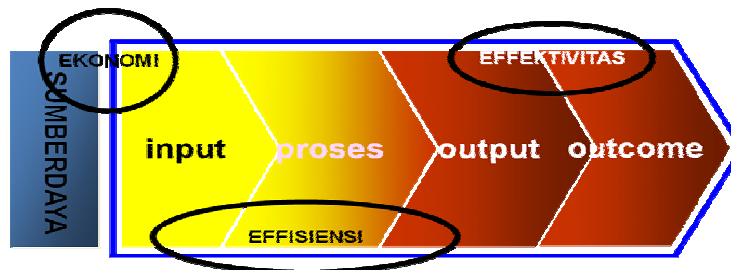
- a. Membandingkan rencana dan realisasi
- b. Membandingkan realisasi tahun ini dengan tahun lalu

- c. Membandingkan dengan organisasi lain (benchmarking)
- d. Membandingkan realisasi dengan standar-nya

Hasil evaluasi kinerja dapat memberikan informasi tentang keberhasilan dan kegagalan program serta kegiatan pada suatu unit kerja atau organisasi..

Proses anggaran merupakan kesempatan yang baik untuk melakukan evaluasi apakah pemerintah melakukan tugasnya secara ekonomis, efektif dan efisien. Hal ini tidak mudah untuk dipenuhi untuk sektor publik. Hal-hal yang salah dapat dilakukan dengan cara yang salah selama bertahun-tahun tanpa adanya evaluasi. Gambar 4.5 berikut menggambarkan letak nilai ekonomis, efisiensi dan efektifitas pada pencapaian kinerja:

Gambar 4.5 Ekonomis, efisiensi dan efektifitas pada pencapaian kinerja



*Sumber: dokumen pelatihan LAKIP Departemen Keuangan*

Program dan kegiatan yang kurang efektif dan efisien masih ditemukan di Undip akibat tidak adanya evaluasi kinerja. Dalam wawancara dengan AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat mengatakan:

“Karena belum adanya penetapan-penetapan SPM dan SOP, suatu kegiatan dikerjakan secara asal, tidak diperhitungkan efisiennya, bahkan ada kegiatan dimana jumlah yang diundang dengan jumlah panitianya sama.”

Hasil wawancara di atas menggambarkan Universitas Diponegoro belum melaksanakan evaluasi kinerja dengan benar. Wawancara tersebut juga memperkuat temuan mengenai belum adanya evaluasi atas efisiensi dan efektifitas kegiatan yang diusulkan. Indikator kinerja yang dibuat berbeda antara satu unit dengan unit yang lain meskipun karakteristik kegiatannya sama, sehingga mengindikasikan tidak adanya patokan (*benchmarking*) dalam perencanaan anggaran yang dibuat. Dengan demikian pembuat anggaran diberi kebebasan dalam menentukan indikator kerjanya sendiri yang tentu saja akan menghasilkan indikator yang mudah untuk dicapai. Kondisi ini diperkuat oleh PHD, staf perencanaan Kantor Pusat yang mengatakan:

“Sepertinya masih terkesan formalitas karena lemahnya kontrol dan evaluasi. Disamping itu kinerja yang dievaluasi hanya sebatas serapan keuangan saja, kurang memperhatikan segi efektifitas, ekonomis, efisiensi maupun manfaat dari kegiatan yang dilaksanakan.”

Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Undip juga ditemukan mengenai sistem kontrol belum berjalan optimal. Kondisi ini dinyatakan oleh AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat yang mengatakan:

“Sementara ini saya pikir masih jauh sekali dari harapan, karena antara perencanaan dengan pelaksanaan jauh sekali. Kebijakan bisa berubah pada saat pelaksanaan, kadang-kadang justru dari pengambil-pengambil kebijakan itu munculnya. Undip memang telah membentuk BPE (Badan Pengawasan dan Evaluasi) tapi sampai sekarang belum begitu efektif, awal-awal agak gencar tapi beberapa bulan terakhir tidak kedengaran beritanya.”

Hal ini menginformasikan bahwa Badan Pengawasan dan Evaluasi (BPE) yang ada belum optimal dalam melakukan evaluasi anggaran.

Dari beberapa wawancara di atas menggambarkan lemahnya evaluasi kinerja di Undip. Hasil penelitian ini sama dengan hasil penelitian Wang (1999) dalam penelitiannya menghasilkan bahwa implementasi sistem tergantung dari beberapa faktor penting diantaranya kesepakatan ukuran kinerja dan evaluasi dari semua pihak. Robinson (2002) menyebutkan prakondisi yang harus dimiliki untuk memberhasikan implementasi *performance based budgeting* yaitu: (1) sistem

informasi kinerja yg baik; (2) penyusunan indikator kinerja yg baik; (3) sistem akuntansi manajemen yg baik; (4) evaluasi dan alat analisis.

#### **4.3.2.5 Pelaporan Kinerja**

Di instansi pemerintah, laporan kinerja yang disusun berupa Laporan Akuntabilitas Kinerja di lingkungan Instansi Pemerintah atau yang biasa dikenal dengan nama lakip. Lakip merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban sebagaimana instruksi presiden melalui inpres nomor 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang kemudian dipertegas kembali melalui keputusan LAN nomor 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang pedoman penyusunan laporan akuntabilitas instansi pemerintah.

Undip sudah membuat laporan kinerja yang berupa lakip. Laporan kinerja ini dibuat oleh masing-masing unit kerja dan dikompilasi di tingkat universitas oleh Bagian Sistem Informasi Biro Administrasi Perencanaan dan Sistem Informasi. Akan tetapi yang terjadi selama ini Undip belum mengevaluasi lakip yang sudah disusun atas capaian kinerjanya.

MN, Pejabat Eselon I Kantor Pusat dalam Rapat Kerja Tahunan (Rakerta) tanggal 15 Desember 2009 mengatakan:

“Laporan kinerja tidak disusun dengan baik, hanya untuk memenuhi syarat administrasi saja, tidak pernah dipelajari dengan baik, mengapa ini terjadi penyimpangan dan lain-lain.”

Pernyataan tersebut diperkuat oleh AH, Pejabat Eselon II Fakultas, yang menuturkan:

“Sejak Undip diminta menyusun Lakip (Laporan Akuntabilitas Kinerja di Lingkungan Instansi Pemerintah), harusnya penganggaran sudah didasarkan itu, sebenarnya sudah lama. Tetapi lakip yang dibuat kadang-kadang nggak sinkron dengan penganggaran.”

Dari wawancara di atas mengungkapkan bahwa lakip dibuat hanya untuk memenuhi syarat administrasi belaka. Lakip yang dibuat tidak pernah dievaluasi atas pencapaian kerjanya.

Berbeda dengan pendapat diatas, SW, salah seorang Pejabat Eselon IV Kantor Pusat ketika diwawancarai tentang Lakip mengatakan:

“O..sudah Mas, Lakip yang disusun sudah sesuai dengan perencanaan dan sudah dievaluasi prosentase pencapaiannya.”

Tetapi setelah ditelusuri dokumen buku lakip yang ada, ternyata lakip di Undip hanya berisi capaian pada unit kerja biro kantor pusat, yaitu Biro Administrasi Akademik (BAA), Biro Administrasi Umum dan Keuangan (BAUK), Biro Administrasi kemahasiswaan (BAK) dan Biro Administrasi Perencanaan dan Sistem Informasi (BAPSI). Sedangkan untuk unit kerja fakultas, UPT dan lembaga tidak masuk dalam buku lakip yang direkap serta dilaporkan ke dikti depdiknas. Padahal, nilai pagu untuk ke empat biro tersebut hanya sebesar Rp 77.658.238.856 (31,04%) dari total keseluruhan pagu Undip Rp 250.184.290.000. Ini berarti untuk bobot 68,96 %, yaitu dari fakultas, UPT dan lembaga tidak dilaporkan kerjanya.

Menyimak fenomena di atas, dapat dikatakan bahwa pelaporan kinerja di Undip masih jauh dari yang diharapkan. Penganggaran Berbasis Kinerja belum diterapkan dengan baik. Perencanaan, pelaksanaan, pengukuran, evaluasi dan pelaporan kinerja belum dilaksanakan dengan benar. Masih terdapat proses-proses yang dilaksanakan secara formalitas dan administrasi belaka. Fenomena ini sama dengan yang ditemukan pada penelitian Sri Rahayu, dkk (2007) dimana perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi.

#### **4.3.3 Kendala dalam Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja**

Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja yang belum sesuai harapan di Undip disebabkan oleh berbagai prakondisi yang menjadi kendala. Dari hasil penelitian, berbagai kendala yang ditemukan dalam implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Undip adalah sebagai berikut:

#### 4.3.3.1 Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana.

Komunikasi dalam bentuk sosialisasi dan pelatihan di Undip mengenai Penganggaran Berbasis Kinerja masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari wawancara dengan IPG selaku Pejabat Eselon III Kantor Pusat, berikut petikannya:

“Kalau itu memang dari pimpinan tidak boleh lelah/bosan untuk mengingatkan tentang basis kinerja, kemudian seringnya sosialisasi untuk penyegaran kembali.”

Hal yang serupa juga dinyatakan oleh AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat yang mengatakan:

“SDM saya kira tidak hanya ditambah, tapi yang perlu pelatihan-pelatihan secara periodik perlu dilaksanakan, sehingga perencanaan dan pelaksanaan akan nyambung. Selama ini banyak BAS yang belum dipahami oleh pegawai.”

Dari wawancara di atas menunjukkan bahwa sosialisasi belum proaktif dilaksanakan. Kurangnya sosialisasi disebabkan karena pimpinan maupun staf masih belum memahami betul teknis pelaksanaan sistem penganggaran ini. Hal ini terungkap dalam wawancara dengan MCL, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat. Dalam wawancaranya beliau mengatakan:

“Yang pertama harus jangan jenuh-jenuh untuk mensosialisasikan Penganggaran Berbasis Kinerja ini, yang kedua dibikin format teknis yang merujuk pada undang-undang yang ada, yang ketiga SOP harus jelas, yang keempat komitmen dari pimpinan unit.”

Arahan pimpinan memegang peranan penting dalam mencapai keberhasilan suatu program dan kebijakan. Keberhasilan implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja ini sangat

memerlukan arahan yang jelas dari pimpinan, baik itu pimpinan level atas, menengah maupun level bawah. Dalam wawancara dengan IPG selaku Pejabat Eselon III Kantor Pusat, berikut petikannya:

“Saya pikir tergantung dari pimpinan. Kalau pelaksanaan mengikuti arahan pimpinan mau gimana. Kalau mereka ada target pasti kita mengikuti. Seperti SPM kalau sekedar ditulis ya ngga akan jalan. Harus ada monitoring dari pimpinan langsung.”

Hal ini juga dimintakan konfirmasi kepada MCL, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat, beliau mengatakan:

“Yang saya ketahui sangat kompleks sekali terutama pagu yang ada dari masing-masing unit belum jelas, kemudian pemahaman dari temen-temen belum jelas karena kita sendiri masih belajar, arahan-arahan masih ngambang. Sebenarnya semangatnya tinggi cuman yang menjadi masalah dari temen-temen SOP belum jelas, arahan-arahan belum jelas, sepertinya nggampangke karena pasti bisa cair. Saya punya perencanaan ini tiba-tiba ada perubahan. Disamping itu semangat tergantung policy pimpinan.”

Dari informasi yang telah diuraikan diatas menunjukkan kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang. Unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan diantaranya tingkat pengawasan hierarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana.

Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personil dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Hal ini sesuai dengan teori implementasi kebijakan menurut Edward III (1980) dimana komunikasi merupakan faktor penentu keberhasilan implementasi. Wang (1999) dalam penelitiannya juga menghasilkan bahwa implementasi sistem tergantung dari beberapa faktor penting diantaranya komunikasi yang konsisten.

Faktor penting lain penentu keberhasilan implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja yaitu tentang upaya pengembangan sumberdaya manusia. Hasil dari wawancara dengan Kasubbag dana Masyarakat menunjukkan pentingnya pelatihan terkait dengan sistem penganggaran ini.

Disamping itu kebingungan baik itu di tingkat staf maupun pimpinan mengenai Penganggaran Berbasis Kinerja disebabkan belum adanya panduan/informasi yang rinci maupun arahan baik itu dari Dikti maupun dari Depkeu sendiri. Tidak jelasnya informasi mengenai pelaksanaan penganggaran Berbasis Kinerja ini menimbulkan berbagai macam penafsiran diantara para pelaksana di lapangan. Di sinilah dibutuhkan acuan dalam melaksanakan kegiatan organisasi yang mudah dimengerti, dipahami, dan dilaksanakan oleh setiap orang dalam organisasi tersebut. Hal ini juga mendukung teori implementasi kebijakan Edward III dimana informasi merupakan elemen sumberdaya yang sangat penting.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka ada beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh Universitas Diponegoro yaitu:

- a. Perlunya pembuatan pedoman/acuan yang rinci mengenai pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja.
- b. Perlunya komitmen dan arahan dari pimpinan di semua level untuk melaksanakan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja ini.
- c. Perlunya sosialisasi dan pelatihan rutin bagi pimpinan maupun staf mengenai Penganggaran Berbasis Kinerja.

#### **4.3.3.2 Sistem Aplikasi yang Terkomputerisasi dan Terintegrasi**

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 aplikasi yang komparatif dan integral dari keseluruhan proses yang ada. Sistem ini harus sudah merupakan sistem yang terkomputerisasi, dimana pencatatan akuntansi secara manual

kini digantikan oleh komputer. Hal ini tentunya memberikan dampak yang positif yaitu pekerjaan akuntansi menjadi lebih mudah dan cepat serta dapat meminimalisasi kesalahan dalam menyusun laporan keuangan.

Adanya penyimpangan antara perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan disebabkan karena sistem yang ada belum terkomputerisasi ke dalam suatu aplikasi. Penyimpangan antara perencanaan dan pelaporan tersebut terjadi pada kegiatan yang dibiayai dengan sumber dana PNBPN, karena tidak ada kesinambungan antara sistem aplikasi perencanaan dengan pencairan dananya.

Dalam wawancara dengan AI, Pejabat Eselon II Fakultas mengatakan:

“Di Undip, dari segi konstektual oke, tulisan-tulisan sudah lengkap, akan tetapi implementasi masih banyak kendala yaitu pada sisi SDM (Sumber Daya Manusia) dan sistem.”

Hal yang serupa juga dinyatakan oleh PHD, staf perencanaan Kantor Pusat yang mengatakan:

“Diperlukan komitmen yang tinggi baik itu staf maupun pejabat untuk ke arah itu. Sistem akuntansi yang bagus sangatlah diperlukan sehingga setiap kegiatan perencanaan, pelaksanaan, maupun pelaporannya dapat diukur dan ditelusuri dengan cepat dan akurat. Kalau sekarang ini pelaksanaan sering berbeda dengan perencanaan yang telah dibuat sebelumnya.”

Sebenarnya Undip sudah berupaya membuat sistem yang terintegrasi yang dapat menghubungkan antara perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan tetapi pada tahun 2009 belum siap untuk digunakan. Hal ini dinyatakan oleh AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat:

“Baru terakhir kemarin ditetapkan oleh senat tapi belum diaplikasikan secara penuh karena draftnya masih ada perubahan. Ada dari satker-satker BLU lainnya yang ingin meniru di Undip.”

Sistem yang terintegrasi antara perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan memudahkan dalam proses monitoring dan evaluasi. Sistem ini dengan cepat dan mudah dapat menelusuri dan memantau jika ada penyimpangan. Dengan adanya sistem ini akan menjaga konsistensi antara

perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan karena output dari perencanaan langsung menjadi input bagi sistem pembayaran maupun pelaporan. Demikian juga untuk proses revisi dapat terpantau dengan adanya sistem yang terkomputerisasi dan terintegrasi.

Jika dikaitkan dengan teori implementasi kebijakan dari Edward III (1980), sistem yang terkomputerisasi dan terintegrasi ini merupakan bagian dari elemen sumberdaya. Elemen sumberdaya ini harus diperhatikan karena sangat mendukung keberhasilan dari proses implementasi. Robinson (2002) juga menyebutkan prakondisi yang harus dimiliki untuk memberhasilkan implementasi *performance based budgeting* diantaranya adalah sistem akuntansi manajemen yg baik.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka langkah yang dapat ditempuh oleh Universitas Diponegoro yaitu perlunya mengimplementasikan sistem aplikasi komputer yang terintegrasi antara perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan sehingga proses monitoring dan evaluasi menjadi mudah dilaksanakan.

#### **4.3.3.3 Sistem Penghargaan (*Reward*) dan Sangsi (*Punishment*)**

Penghargaan (*reward*) dan sangsi (*punishment*) merupakan faktor yang sangat penting untuk meningkatkan kinerja pada organisasi publik . Sekarang ini Departemen Keuangan (Depkeu) sedang memformulasikan bagaimana bentuk *reward and punishment* ini untuk dituangkan dalam UU APBN 2010. Kalau pengelolaan keuangannya bagus, kementerian/lembaga dan pemda bisa mendapatkan penghargaan yang sifatnya langsung dan nyata. Demikian juga kalau pengelolaan keuangannya tidak baik harus ada konsekuensinya. Dengan begitu, APBN 2010 betul-betul bisa efektif berjalan (Harian Kompas, Kamis, 13 Agustus 2009).

Sistem *reward and punishment* ini belum diterapkan secara jelas di Undip.

Hal ini tersirat dalam wawancara dengan AI, Pejabat Eselon II Fakultas yang mengatakan:

“Di fakultas hanya ada dua pekerjaan, satu terkait dengan tupoksi dan kedua tidak terkait. Tupoksi sudah ada reward dari pemerintah yaitu gaji. Kalau tugas tambahan ada reward contohnya tunjangan hari raya, wisata, honor kepanitiaan, dll.”

Kondisi ini diperkuat oleh pernyataan AH, Pejabat Eselon II Fakultas, dalam wawancara mengatakan:

“*Reward & punishment* kita juga mempertimbangkan. Kita melihat kemampuan dan kinerja masing-masing. Untuk yg kinerjanya baik yaitu diikuti kegiatan-kegiatan yang lain.”

Hal senada juga diutarakan oleh AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat yang mengatakan:

“Arahnya memang harus remunerasi. Kebijakan dari pimpinan kelihatannya kok belum mengarah pada remunerasi. Dulu pernah mendengar basic rate, insentif rate, tapi kok sampai sekarang belum ada sinyal ke arah itu.”

Dari beberapa wawancara tersebut mengindikasikan bahwa sistem *reward and punishment* yang dipahami di Undip masih sebatas pada kinerja perorangan. Akan tetapi untuk keberhasilan implementasi penganggaran berbasis kinerja ini tentu saja lebih banyak menyangkut kinerja organisasi/unit kerja. Penghargaan dan sanksi atas kinerja unit kerja ini belum diterapkan di Undip. Hal tersebut dapat dilihat dari wawancara dengan ME, staf bagian keuangan Fakultas yang mengatakan:

“*Ndak* ada itu mas, seharusnya ada ya.. kalo yang berhasil mencapai serapan tertinggi juga *gak* dapat reward, yang tidak mencapai juga tidak ada punishment.”

*Reward dan punishment* merupakan motivasi bagi unit kerja dalam pelaksanaan anggaran. Tanpa adanya motivasi, bekerja menjadi hampa. Efek negatifnya bekerja menjadi lambat selesai, sering meleset dari target waktu yang telah ditentukan dan tidak efektif. *Reward dan punishment* untuk kinerja unit/organisasi dapat berupa penambahan atau pengurangan pagu untuk tahun yang akan datang. Dengan adanya *reward dan punishment* ini unit kerja/organisasi akan termotivasi untuk mewujudkan capaian kinerjanya.

Pentingnya sistem *reward and punishment* ini sesuai dengan teori implementasi kebijakan Edwads III dimana disposisi/sikap yang berupa dukungan dari pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Wujud dari dukungan pimpinan ini diantaranya adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program dan penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program. Untuk itu Undip ke depan harus memikirkan sistem rewards and punishment ini sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Untuk menerapkan *reward dan punishment* ini perlu adanya penetapan kinerja bagi masing-masing unit kerja. Penetapan Kinerja merupakan pernyataan komitmen yang merepresentasikan tekad dan janji untuk mencapai kinerja yang jelas dan terukur dalam rentang waktu satu tahun. Penetapan Kinerja disepakati bersama antara pengemban tugas dengan atasannya (*Performance Agreement*). Penetapan Kinerja juga merupakan ikhtisar Rencana Kinerja Tahunan yang telah disesuaikan dengan ketersediaan anggarannya, yaitu setelah proses anggaran (*budgeting process*) selesai. Dasar hukum penetapan kinerja ini tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Pada butir ketiga Inpres No. 5/2004 tersebut berbunyi:

“Membuat **penetapan kinerja** dengan pejabat di bawahnya secara berjenjang, yang bertujuan untuk mewujudkan suatu capaian kinerja tertentu dengan sumber daya tertentu, melalui penetapan target kinerja serta indikator kinerja yang menggambarkan keberhasilan pencapaiannya, baik berupa hasil maupun manfaat”

Disamping itu, penetapan kinerja juga diatur dalam Surat Edaran Menteri PAN Nomor SE-31/M.PAN/XII/ 2004 tentang Penetapan Kinerja, dimana tujuan dari penetapan kinerja menurut surat edaran tersebut yaitu:

- a. Meningkatkan Akuntabilitas, Transparansi, dan Kinerja Aparatur.
- b. Mendorong komitmen penerima amanah untuk melaksanakan amanah yang diterimanya dan terus meningkatkan kinerjanya.
- c. Sebagai alat pengendalian manajemen yang praktis bagi pemberi amanah.

- d. Untuk menilai keberhasilan/kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi dan sebagai dasar pemberian *reward* (penghargaan) / *punishment* (sanksi).

Selanjutnya aktualisasi kinerja sebagai realisasi Penetapan Kinerja dimuat dalam laporan akuntabilitas kinerja (*performance accountability report*) dalam bentuk LAKIP.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka ada beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh Universitas Diponegoro yaitu:

- a. Perlunya menerapkan sistem pemberian *reward* (penghargaan) / *punishment* (sanksi) atas pencapaian kinerja dalam pelaksanaan anggaran.
- b. Perlunya penetapan kinerja sebagai dasar pemberian *reward* (penghargaan) / *punishment* (sanksi).

#### **4.3.3.4 Etika Kerja**

Etika kerja adalah aturan normatif yang mengandung sistem nilai dan prinsip moral yang merupakan pedoman bagi karyawan dalam melaksanakan tugas pekerjaannya dalam perusahaan (Sjafri Mangkuprawira, 2009). Etika kerja terkait dengan apa yang seharusnya dilakukan karyawan atau manajer. Untuk itu etika kerja setiap karyawan didasari prinsip-prinsip:

- a. Melaksanakan tugas sesuai dengan visi, misi dan tujuan perusahaan,
- b. Selalu berorientasi pada budaya peningkatan mutu kinerja,
- c. Saling menghormati sesama karyawan,
- d. Membangun kerjasama dalam melaksanakan tugas-tugas perusahaan,
- e. Memegang amanah atau tanggung jawab, dan kejujuran,
- f. Mananamkan kedisiplinan bagi diri sendiri dan perusahaan

Dalam hal etika kerja ini, ditemukan adanya etika kerja yang belum mengarah pada peningkatan kualitas kinerja di Undip. Hal tersebut terungkap dari wawancara dengan ME, staf bagian keuangan Fakultas yang mengatakan:

“Hmmm... budaya kerja di Undip sudah terbentuk dengan budaya yang... *nuwun sewu* (minta maaf)... ingin *enak-e dewe* (ingin seenaknya sendiri).”

Ketika ditanyakan di level pimpinan, pendapat yang serupa dinyatakan oleh AI, Pejabat Eselon II Fakultas. Dalam wawancaranya beliau mengatakan:

“SDM penting perlu dipacu dari cara-cara lama menjadi cara-cara baru. Ini suatu perubahan yang awalnya seorang pegawai dalam melakukan aktifitas monoton, sekarang harus ada perubahan sikap.”

Dalam rangka memantapkan etika kerja, hal mendasar yang perlu ditegaskan adalah soal *job description* (Ismadi Ananda, 2007). *Job description* yang dimaksud disini yaitu berupa tugas pokok dan fungsi (tupoksi). Masing-masing pegawai harus memahami secara baik apa saja yang menjadi tugas pokok dan fungsinya (tupoksi). Tupoksi harus dikerjakan lebih dahulu baru kemudian mengerjakan tugas-tugas tambahan yang dibebankan. Jangan sampai seorang pegawai menjadi sangat sibuk tetapi tidak mengerjakan pekerjaan pokoknya.

Tupoksi yang telah dijabarkan dalam *Standar Operational Procedures (SOP)* maupun Standar Pelayanan Minimal (SPM) masing-masing unit kerja belum dimiliki dan ditetapkan oleh Undip. Dalam wawancara dengan AMR, Pejabat Eselon IV Kantor Pusat, menuturkan tentang ketidakjelasan SOP sebagai berikut:

“Saya melihat secara pribadi kelihatannya masih jauh, kalau dilihat dengan departemen-departemen yang sudah menerapkan reformasi birokrasi masih jauh. Terutama SOP belum ada penetapan yang jelas. Karena belum adanya penetapan-penetapan SPM dan SOP, suatu kegiatan dikerjakan secara asal, tidak diperhitungkan efisiennya, bahkan ada kegiatan dimana jumlah yang diundang dengan jumlah panitianya sama.”

Dengan tupoksi yang belum ditetapkan secara tegas, pegawai kurang memahami tupoksinya masing-masing, sehingga dalam kenyataannya banyak kegiatan-kegiatan tupoksi yang ada honorariumnya. Hal ini dinyatakan oleh PHD, staf perencanaan Kantor Pusat yang mengatakan:

“Selama ini unit membuat kegiatan tidak pernah dievaluasi atas efektifitas kegiatan tersebut, yang ada malah cenderung membuat kegiatan yang banyak supaya ada tambahan penghasilan dari honor-honor kepanitiaian.”

Dari wawancara tersebut juga mengindikasikan adanya kecenderungan pegawai untuk mengerjakan kegiatan-kegiatan yang ada honorariumnya saja. Di sinilah tugas seorang atasan harus senantiasa memberikan arahan-arahan pegawai yang menyangkut tugas pokok dan fungsi pegawai yang bersangkutan.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka ada beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh Universitas Diponegoro yaitu:

- a. Perlunya penetapan tupoksi, SOP dan SPM pada setiap unit kerja di lingkungan Universitas Diponegoro.
- b. Perlunya monitoring, pengendalian dan arahan dari pimpinan terkait pelaksanaan tupoksi dengan tujuan mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pekerjaan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Pada bab ini akan berisi penjelasan mengenai ringkasan kesimpulan, temuan studi yang didapatkan selama proses penelitian dan pembahasan serta rekomendasi untuk perbaikan pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Universitas Diponegoro pada umumnya.

#### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan dari hasil analisis terhadap kondisi yang dijumpai dalam penelitian seperti dibahas dalam bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara umum pegawai di Universitas Diponegoro sudah memahami makna Penganggaran Berbasis Kinerja, yaitu penganggaran yang berorientasi pada output kinerja yang dihasilkan.
2. Meskipun sudah memahami makna Penganggaran Berbasis Kinerja, sejauh ini Undip belum melaksanakan Penganggaran Berbasis Kinerja dengan benar, karena:
  - a. Pada tahap perencanaan kinerja, rencana kerja dibuat dulu baru disambungkan dengan Rencana Strategis. Disamping itu pembuatan rencana belanja tidak diawali dengan pembuatan target pendapatan.
  - b. Pada tahap pelaksanaan anggaran, banyak terjadi penyimpangan dari dokumen perencanaan yang sudah dibuat.
  - c. Pengukuran kinerja belum dilakukan dengan benar terutama untuk indikator output dan outcomes.

- d. Pada tahap evaluasi, pencapaian kinerja belum dievaluasi dengan rencana strategis dan konsep value for Money. Disamping itu sistem kontrol dan evaluasi belum berjalan efektif.
  - e. Pada tahap pelaporan kinerja, LAKIP yang dibuat lebih bersifat memenuhi formalitas dan administrasi belaka.
3. Kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja di Undip yaitu:
- a. Lemahnya komunikasi yang berupa arahan manajemen, sosialisasi/pelatihan dan belum adanya panduan mengenai penganggaran berbasis kinerja.
  - b. Belum adanya sistem aplikasi yang terintegrasi dan terkomputerisasi untuk dapat memudahkan control dan evaluasi.
  - c. Belum ada sistem reward dan punishment atas pencapaian kinerja.
  - d. Etika kerja yang rendah serta belum jelasnya tupoksi, SPM dan SOP.

## 5.2 Saran

Adapun saran (rekomendasi) yang dapat diajukan penulis sebagai hasil dari penelitian ini dalam rangka memberhaslkan implementasi Performance Based Budgeting adalah sebagai berikut:

1. Perlunya pembuatan pedoman/acuan yang rinci mengenai pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja.
2. Perlunya komitmen dan arahan dari pimpinan di semua level untuk melaksanakan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja ini.
3. Perlunya sosialisasi dan pelatihan rutin bagi pimpinan maupun staf mengenai Penganggaran Berbasis Kinerja.
4. Perlunya mengimplementasikan sistem aplikasi komputer yang terintegrasi antara perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan sehingga proses monitoring dan evaluasi menjadi mudah dilaksanakan.
5. Perlunya menerapkan sistem pemberian *reward* (penghargaan) / *punishment* (sanksi) atas pencapaian kinerja dalam pelaksanaan anggaran.

6. Perlunya penetapan kinerja sebagai dasar pemberian *reward* (penghargaan) / *punishment* (sanksi).
7. Perlunya penetapan tupoksi, SOP dan SPM pada setiap unit kerja di lingkungan Universitas Diponegoro.
8. Perlunya monitoring, pengendalian dan arahan dari pimpinan terkait pelaksanaan tupoksi dengan tujuan mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pekerjaan.

Adapun saran untuk penelitian lanjutan yaitu penelitian kuantitatif mengenai pengaruh variabel-variabel kendala yang ditemukan dalam penelitian ini (komunikasi, sistem komputerisasi, *rewards and punishment*, etika kerja) terhadap keberhasilan implementasi penganggaran berbasis kinerja.

### **5.3 Keterbatasan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada bulan September 2009 s/d bulan Maret 2010. Pada bulan tersebut Undip sedang menyusun anggaran untuk 2011. Penelitian dilakukan dengan mengamati secara langsung proses penyusunan anggaran mulai dari penyusunan rencana kinerja tingkat unit kerja sampai dengan proses pelaksanaan rakerta dalam membahas anggaran sehingga tingkat validitas data penelitian lebih diyakini kebenarannya. Sedangkan proses pembahasan dan penelaahan anggaran Undip di tingkat Dikti Depdiknas maupun Departemen Keuangan biasanya dilaksanakan pada bulan Juni sampai dengan bulan Oktober 2010, sehingga penulis tidak bisa mengamati secara langsung proses penganggarannya. Disamping itu penelitian ini bersifat kasuistis, sehingga tidak bisa digeneralisasi untuk setting kasus yang berbeda.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad Solikin, 2006, "Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah: Perkembangan dan Permasalahan", *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol.2 No.2 Nopember 2006
- Aristovnik, Aleksander and Seljak, Janko, 2009, "Performance Budgeting: Selected International Experiences and Some Lessons for Slovenia", *MPRA Paper* No. 15499, 31 Mei 2009
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2007, Bahan Diklat Sistem Administrasi Keuangan Negara I
- Bambang Sancoko, 2008, "Kajian terhadap Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia", Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departemen Keuangan RI
- Buku Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, 2009, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Keuangan RI
- Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah 3, 2008, Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
- Edwards , George C. III, 1980, *Implementing Public Policy*, Washington DC: Congressional, Quartely Press
- Grizzle, Gloria A. and Carole D. Pettijohn, 2002, "Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamic Perspective", *Public Administration Review*, Jan/Feb 2002;62,1
- Haoran Lu, 1998, Performance Budgeting Resuscitated: "Why is it still inviable?", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*; Summer 1998; 10,2
- Haryanto, Sahnuddin, Arifuddin, 2007, *Akuntansi Sektor Publik*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Indra Bastian, 2006, *Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta: Erlangga
- Ismadi Ananda, 2007, "Budaya Kerja PNS Bermasalah?", *Madina (Masyarakat Dinamis Nasionalis)*, 3-9 September 2007

- Kementrian Koordinator Bidang kesejahteraan Rakyat, 2008, Anggaran Daerah Abaikan Pemenuhan Hak Publik, Situs Kementrian Koordinator Bidang kesejahteraan Rakyat
- Local Governance Support Program kerjasama dengan USAID, 2009, Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik (Seri Penguatan Legislatif)
- Mardiasmo, 2002, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Andi
- Mardiasmo, 2006, “Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance”, *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol.2 No.1 Mei 2006
- Moleong, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- M. Aris Firmansyah, 2007, Faktor-faktor yang Mempengaruhi perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Prop. DKI Jakarta, Universitas Indonesia
- Nugroho Adi Utomo, 2007, Anggaran Berbasis Kinerja: Tantangan Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik, Departemen Kehutanan RI
- Nurul Chomsiah, 2007, Pengaruh Tingkat Kontinuitas Penyediaan Informasi terhadap Tingkat Keefektifan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja, Universitas Indonesia
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1995, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New York: Penguin Books Inc
- Patton, Michael Quinn, 1991, *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Beverly Hills: Sage Publications
- Robinson, Marc, 2002, “Best Practices in Performance Budgeting”, *Discussion Paper*, No. 124 Nopember 2002, Queensland University of Technology
- Schick, A., “Twenty five Years of Budgeting Reform”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 4 No.1 Th 2004
- Sjafri Mangkuprawira, 2009, Membangun Etika Kerja, <http://ronawajah.wordpress.com>
- Sri Rahayu, 2007, “Studi Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah (Bukti Empiris dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di Propinsi Jambi)”, *Simposium Nasional Akuntansi X*
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta
- Wang, XiaoHu, 1999, “Conditions to implement outcome-oriented performance budgeting: some empirical evidence”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Winter 1999;11,4
- Webb, Natalie J. and Candreva, Philip J., 2009, “Diagnosing Performance Management and Performance Budgeting System: A Case Study of The US Navy”, *MPRA Paper*, No. 14754 09 Maret 2009

## Peraturan Perundangan

UU No. 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*

Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*

Undang-undang No. 15 tahun 2004 tentang *Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara*

UU No. 25 tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2004 tentang *Rencana Kerja Pemerintah (RKP)*

Peraturan Pemerintah RI Nomor 21 Tahun 2004 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL)*

Peraturan Menteri Keuangan RI No. 102/2008 tentang *Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) serta Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA)*

SK LAN Nomor: 239/IX/6/8/2003 tentang *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*

## **PANDUAN WAWANCARA**

### **Analisis prakondisi yang disyaratkan dalam pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja**

- A. Lingkungan/ kondisi yang berorientasi pada pencapaian kinerja
  1. Bagaimana lingkungan/kondisi yang ada dalam mendukung pada pencapaian kinerja?

2. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?
- B. Sistem kontrol
1. Bagaimana mekanisme sistem kontrol yang ada?
  2. Bagaimana sikap atasan terhadap pengendalian program dan kegiatan?
  3. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya diterapkannya sistem kontrol?
- C. Sistem dan metode akuntansi
1. Bagaimana sistem akuntansi yang ada, apakah sudah terintegrasi antara perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian?
  2. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya terkait dengan sistem dan metoda akuntansi?
- D. Mekanisme pengalokasian sumber daya berorientasi *output*
1. Bagaimana mekanisme pengalokasian sumberdaya, apakah sudah berorientasi pada output?
  2. Adakah penilaian dan evaluasi atas pemakaian sumberdaya?
  3. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?
- E. Sistem audit keuangan
1. Bagaimana sistem audit keuangan yang ada?
  2. Apakah sistem audit keuangan sudah bekerja dengan baik?
  3. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?
- F. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*)
1. Apakah sudah ada sistem (*reward*) dan sanksi (*punishment*)?
  2. Bagaimana sistem itu diterapkan?
  3. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?

### **Analisis elemen-elemen Penganggaran Berbasis Kinerja**

- A. Rencana Strategis (Visi dan Misi, Tujuan, Sasaran)

1. Bagaimana perumusan sasaran pada rencana strategis yang ada dalam hubungannya dengan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga?
2. Apakah indikator kinerja sasaran sudah mengacu pada Rencana Strategis Kementerian/Lembaga?

#### B. Program dan Kegiatan

1. Bagaimana program dan kegiatan yang disusun tiap tahun dalam hubungannya dengan rencana strategis?
2. Bagaimana hasil evaluasi pelaksanaan tahun sebelumnya dalam mendukung perencanaan tahun ini?
3. Bagaimana jenis koordinasi di tingkat universitas dalam menyusun program dan kegiatan tiap tahun?
4. Bagaimana sistem evaluasi program dan kegiatan pada rencana strategis?
5. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?

#### C. Indikator Kinerja

1. Bagaimana cara menentukan indikator kinerja kegiatan?
2. *Benchmarking* / patokan apa yang digunakan?
3. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?

#### D. Standar Biaya

1. Standar biaya apa yang digunakan sebagai patokan dalam penganggaran?
2. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?

#### E. Evaluasi Kinerja

1. Apakah ada evaluasi pencapaian kinerja setiap selesai pelaksanaan anggaran?
2. Bagaimana cara pengukuran dan evaluasinya? Apakah evaluasi sudah mengaitkan dengan sasaran pada rencana strategis?
3. Jelaskan apa yang menjadi kendalanya?

