

# **IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA**

**TESIS**



Oleh

**M. SYAWALUDDIN**

**NPM. 041801005**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2006**

# **IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA**

## **TESIS**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP) Pada Program  
Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area



Oleh

**M. SYAWALUDDIN**

**NPM. 041801005**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2006**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

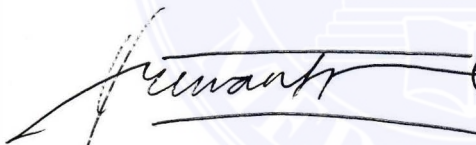
**Judul : Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada  
Pemerintah Provinsi Sumatera Utara**

**N a m a : M. Syawaluddin**

**N I M : 041801005**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Drs. Heri Kusmanto, MA**

**Pembimbing II**



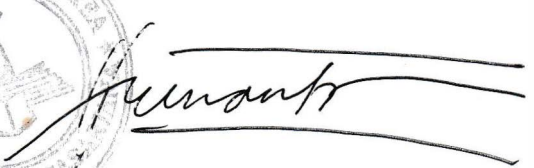
**Drs. Kariono, MA**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**



**Drs. Kariono, MA**

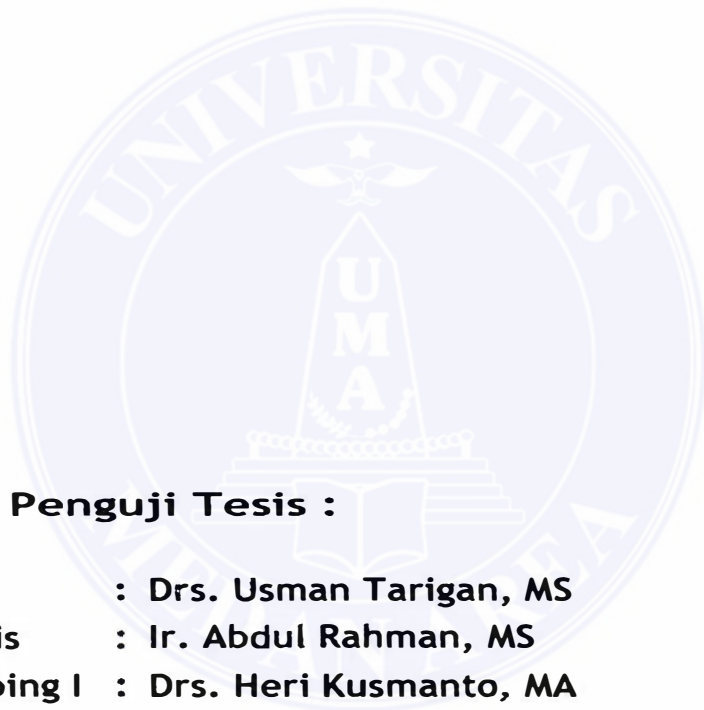
**Direktur**



**Drs. Heri Kusmanto, MA**

**Telah diuji pada Tanggal 30 Agustus 2006**

---



**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua** : Drs. Usman Tarigan, MS  
**Sekretaris** : Ir. Abdul Rahman, MS  
**Pembimbing I** : Drs. Heri Kusmanto, MA  
**Pembimbing II** : Drs. Kariono, MA  
**Penguji Tamu** : Taufik Siregar, SH, M.Hum

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area. Adapun judul Tesis ini adalah “ Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara ”.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini banyak pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulis dapat menyelesaikannya tepat waktu. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof.Dr. H.M. Yakob Mantondang, MA, Rektor Universitas Medan Area
2. Bapak Drs. Heri Kumanto, MA, Direktur PPs Magister Administrasi Publik, sekaligus sebagai pembimbing I
3. Bapak Drs. Kariono, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik, sekaligus sebagai pembimbing II, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis .
4. Bapak Drs. Usman Tarigan, MS, Pemabantu Direktur II PPs UMA, yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis .
5. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar PPs Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.

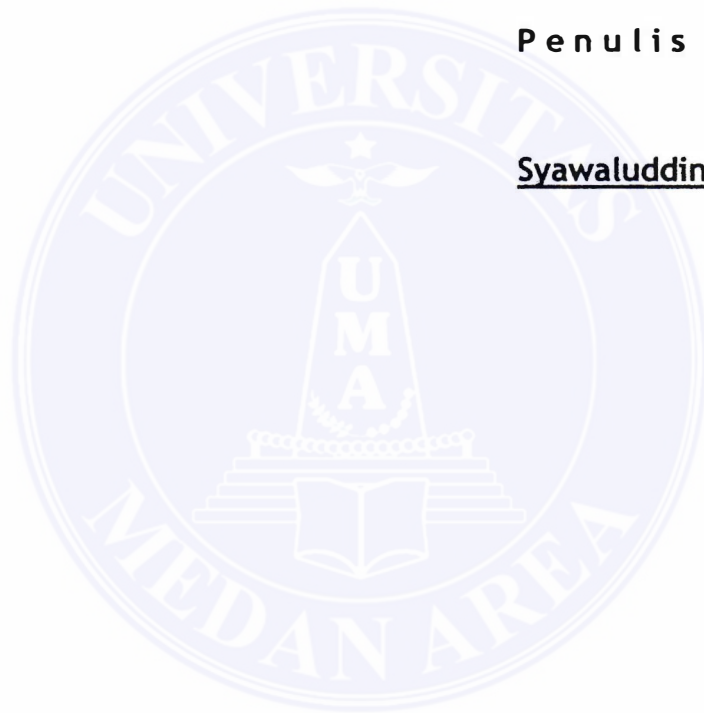
Terimakasih pula kepada kedua orangtua, istri dan anak-anaku, dan keluarga, yang tidak pernah putus memberikan semangat dan mengalirkan do'a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Semoga amal sholeh mereka semua mendapat taufik dan rahmat Allah Subhanahu wataala, Amin Ya Rabbal Alamin.

Medan, Agustus 2006

**P e n u l i s**

**Syawaluddin**



# A B S T R A K

## IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA

**N A M A** : M. Syawaluddin  
**N I M** : 041801005  
**Program Studi** : Magister Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Drs. Heri Kusmanto, MA  
**Pembimbing II** : Drs. Kariono, MA

Undang-Undang Nomor 17 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. APBD berbasis kinerja yang disusun oleh pemda harus didasarkan pada SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Untuk dapat membuat APBD berbasis kinerja pemda harus memiliki perencanaan strategik (Renstra). Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara. Sampel diambil secara *purposive sampling*, sebanyak 63 orang. Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, yaitu dengan rata-rata total skor 2,72, maka termasuk dalam kategori baik dalam arti bahwa Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara tersebut telah berjalan efektif atau berhasil sebagaimana diharapkan. Hambatan utama yang masih ditemukan dalam Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara adalah berkaitan dengan hambatan implementasi penerapan Standar pelayanan Minimal (SPM), yang belum semua unit organisasi membuat pedoman tersebut.

Untuk lebih meningkatkan tingkat keberhasilan pelaksanaan Program Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara dan guna mengatasi berbagai hambatan yang dijumpai di lapangan, perlu melakukan hal-hal sebagai berikut : (1) Penyusunan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bagi semua unit kerja, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. dan (2) Dalam penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja lebih banyak melibatkan seluruh stakeholder (pemerintah, daunia usaha dan masyarakat), sehingga anggaran tersebut dapat memenuhi dan mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Key words : *implementasi kebijakan, anggaran berbasis kinerjai.*

## DAFTAR ISI

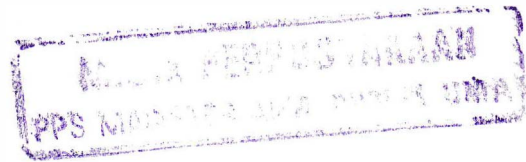
	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN .....	i
ABSTRAKSI .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	vi
DAFTAR TABEL .....	viii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	4
1.3. Tujuan Penelitian .....	5
1.4. Manfaat Hasil Penelitian.....	5
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan .....	6
2.2. Model Komunikasi Program.....	8
2.3. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja .....	13
2.4. Standar Pelayanan Minimal .....	14
2.5. Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja .....	22
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Bentuk Penelitian.....	29
3.2. Populasi Sasaran .....	29
3.3. Rencana Sampling. ....	29
3.4. Teknik Pengumpulan Data dan Pengukurannya .....	30
3.5. Operasionalisasi Variabel.....	31
3.6. Teknik Analisis Data.....	32



<b>BAB IV</b>	<b>:</b>	<b>GAMBARAN UMUM PROVINSI SUMATERA UTARA</b>	
		4.1. Gambaran Umum Wilayah Propinsi Sumatera Utara .	
		.....	34
		4.2. Struktur Organisasi Pemerintah Propinsi Sumatera Utara	
		.....	40
		4.3. Kedudukan, Tugas Dan Fungsi Perangkat Daerah Propinsi Sumatera Utara	
		.....	41
		4.4. Situasi Kepegawaian di Pemerintah Propinsi Sumatera Utara.....	43
<b>BAB V</b>	<b>:</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA</b>	
		5.1. Hasil Penelitian.....	46
		5.1.1. Karakteristik Responden .....	46
		5.2.1. Variabel Penelitian .....	48
		5.2. Analisis Data .....	71
<b>BAB V</b>	<b>:</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
		5.1. Kesimpulan .....	75
		5.2. Saran-Saran .....	75
		<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>77</b>
		<b>L A M P I R A N</b>	

## DAFTAR TABEL

No. Tabel	Judul Tabel	Halaman
4.1	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Propinsi Sumatera Utara Berdasarkan Unit Kerja dan Golongan	44
4.2	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Propinsi Sumatera Utara Berdasarkan Eselon	45
5.1	Distribusi Responden Menurut Jenis Kelamin	46
5.2	Distribusi Responden Menurut Umur	47
5.3	Distribusi Responden Menurut Pendidikan	47
5.4	Distribusi Responden Menurut Kedudukan dalam Kebijakan	48
5.5	Pendapat Responden Tentang Pengetahuan Anggaran Berbasis Kinerja	49
5.6	Pendapat Responden Tentang Pengetahuan Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja	50
5.7	Pendapat Responden Tentang Pengetahuan Adanya Perangkat Aturan dalam Anggaran Berbasis Kinerja	51
5.8	Pendapat Responden Tentang Pengetahuan Adanya Peraturan Tertulis dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	52
5.9	Pendapat Responden Tentang Pemahaman Peraturan dalam Anggaran Berbasis Kinerja	52
5.10	Pendapat Responden Tentang Keterpaduan Komponen Pelaksana Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	53
5.11	Pendapat Responden Keahlian dan ketrampilan komponen Pelaksanan dalam Anggaran Berbasis Kinerja	54
5.12	Pendapat Responden Pelaksanaan Program telah sesuai dengan Peraturan yang ada	55
5.13	Pendapat Responden Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja telah sesuai dengan Petunjuk Pelaksana	56



5.14	Pendapat Responden Tentang Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	58
5.15	Pendapat Responden Tentang Kelengkapan Data Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	60
5.16	Pendapat Responden Tentang Kelancaran Komunikasi dalam Anggaran Berbasis Kinerja	61
5.17	Pendapat Responden Tentang Kesesuaian dengan Waktu Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	62
5.18	Pendapat Responden Tentang Kelancaran Arus Informasi Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	64
5.19	Pendapat Responden Tentang Ketersediaan Informasi Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	65
5.20	Pendapat Responden Tentang Kemudahan Memahami Informasi Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja	67
5.21	Pendapat Responden Tentang Manfaat Informasi Dalam Anggaran Berbasis Kinerja	68
5.22	Pendapat Responden Tentang Ketepatan Waktu Informasi Dalam Anggaran Berbasis Kinerja Saat Dibutuhkan	69
5.23	Pendapat Responden Tentang Kebenaran dan Keandalan Informasi Dalam Anggaran Berbasis Kinerja	70
5.24	Rata-rata Skor Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara	72

# B A B I

## P E N D A H U L U A N

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran Tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Undang-Undang Nomor 17 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan

informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. APBD berbasis kinerja yang disusun oleh pemda harus didasarkan pada SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Untuk dapat membuat APBD berbasis kinerja pemda harus memiliki perencanaan stratejik (Renstra). Renstra disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemda akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam APBD. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu, standar harga, tolok ukur kinerja dan SPM yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah.

Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa ABK. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan, peran ASB sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, 1976, *Public Policy Making*, New York, Holt Rinechart and Winston.
- Dunn, William N, 1994, *Public Policy Analysis; An Introduction*, Englewood Clifs, New Jersey, Prentice-Hall Inc, Indonesian Edition: *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1998, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Edward III, 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarter Press.
- Elmi, Bachrul, 2002, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Departemen Dalam Negeri, 2002. Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang *Pedoman Penyusunan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tatacara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD*. (Revisi)
- Gibson, James L. *Organisasi dan Manajemen*, Penerbit Erlangga. Jakarta. 1990
- Handayani, Soewarno, 1993. *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.
- Irfan, Islamy, 1991, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara,.
- Jones, Charles O., 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers
- Kartasasmita, Ginanjar (1995) *Kebijakan Publik Dalam Pembangunan Sebuah Tinjauan Mengenai Lingkungan Kebijaksanaan (Policy Environment)*, LAN bekerjasama dengan UNPAD, Bandung.
- Kristiadi, J.B, 1997. *Perspektif Administrasi Publik Menghadapi Tantangan Abad 21*, UNPAD, Bandung.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit ANDI Yogyakarta.
- Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. 1981. *Effective Policy Implementation*. Toronto: D.C. Heath.

- Manila, I GK, 1996. *Praktek Manajemn Pemerintahan Dalam Negeri*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Menteri Dalam Negeri RI. 2002. *Kepmendagri No. 29 tahun 2002 tanggal 10 Juni 2002 tentang Pedoman Penyusunan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD*.
- Mustopadidjaja, AR, 1992, *Studi Kebijakan: Perkembangan dan Penerapannya Dalam Rangka Administrasi dan Pembangunan*, Jakarta, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Pemerintah Sekretariat Daerah Propinsi Sumatera Utara, 2001. *Rencana Strategis (Renstra) Pemerintah Sekretariat Daerah Propinsi Sumatera Utara Tahun 2001-2005*. Sekretariat Daerah Sekretariat Daerah Propinsi Sumatera Utara.
- Prihantoro, Purwono, 2001, *Pembangunan Daerah, Renstra dan Akuntabilitas (Pendekatan Public sector Balanced Scorecard)*, 2001
- Republik Indonesia, 2003. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Republik Indonesia, 2004. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Republik Indonesia, 2004. *Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Republik Indonesia, 2004. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Republik Indonesia, 2004. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Soetopo, 1999, *Kebijakan Publik dan Implementasi*, Jakarta: Lembaga Administrasi negara - Republik Indonesia.

- Sugiyono, 1998. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta.
- Suharto, Edi, 2005. *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung : Alfabeta.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. 2002. *Kebijakan Publik Yang Membumi : Konsep, Strategi & Kasus*. Yogyakarta : Kerjasama YPAPI dengan Lukman Offset.
- Mahab. Solichin Abdul, 1990. *Analisa Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara*, Malang: Bumi Aksara.
- Mubawa, Samudra, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada,