

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Berdasarkan Terbitnya Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 08 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandung dan Peraturan Walikota Bandung Nomor 1400 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kebakaran Dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung. Dinas Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Kota Bandung berubah nomenklatur menjadi Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana dengan status tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat sub urusan kebakaran dan sub urusan bencana.

Tugas utama dari Disdamkar (DPKP) adalah melaksanakan urusan pemerintahan pada daerah wilayah kerjanya untuk pencegahan, tanggap darurat, penanggulangan dan penyelamatan bencana kebakaran. Adapun Disdamkar diantaranya yaitu merumuskan kebijakan bidang kebakaran dan penyelamatan, pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang kebakaran dan penyelamatan, pembinaan dan pembimbingan pada instansi diwilayah kerjanya agar tanggap menghadapi bencana kebakaran dan dapat melakukan penyelamatan jika terjadi, hingga evaluasi dan laporan terkait bidang kebakaran dan penyelamatan.

Kantor Dismdamkar ini juga sebagai kantor Damkar daerah. Selain pemadam kebakaran, Damkar juga dapat membantu masalah masyarakat lainnya seperti penyelamatan makhluk hidup dan benda. Contohnya jika ada warga yang tenggelam, menolong korban banjir, hingga dapat juga dimintai bantuan menyelamatkan hewan. Terkait dengan tugas dan fungsinya tersebut, maka Dismdamkar mempunyai hak dan wewenang seperti pemberian rekomendasi Sertifikat Keselamatan Kebakaran untuk bangunan kurang dari 8 lantai dan lebih, rekomendasi Izin Usaha Hiburan, dan lainnya.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kedua peraturan perundang-undangan ini memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah.

Anggaran merupakan hal yang sangat penting bagi organisasi publik maupun swasta. Anggaran sangat dirahasiakan dalam sector swasta atau privat tapi bagi organisasi sector public. Anggaran di sector public merupakan hal yang harus di evaluasi, dikritik dan menjadi bahan masukan untuk kemajuan di organisasi public.

Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan regulasi yang mengatur mengenai keuangan daerah. Selain perubahan terhadap system pengelolaan keuangan daerah, kedua peraturan perundang-undangan tersebut merubah akuntabilitas atau perktanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat kepada masyarakat melalui DPRD.

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia sudah dicanangkan melalui pemberlakuan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Pemerintah pun telah mengeluarkan PP No 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran kinerja. Bahkan, Departemen Keuangan telah mengatur lebih rinci penerapan penganggaran kinerja dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program computer RKA-KL.

Berkaitan dengan hal tersebut, reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan APBD untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.

Anggaran Berbasis Kinerja yang diterapkan pada organisasi sector public. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja ini menekankan pada keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang diinginkan. Anggaran Berbasis Kinerja mencakup perencanaan, penganggaran dan evaluasi bagi sector public.

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. Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep value for money dan pengawasan atas kinerja output. 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.

Berdasarkan kutipan di atas penulis menyimpulkan bahwa penyerapan anggaran haruslah bersifat efisiensi dalam melaksanakan program atau kegiatan yang telah direncanakan tanpa mengurangi pencapaian target yang telah ditetapkan. Namun, jika dilihat dari fenomena yang terjadi di lingkungan pemerintah daerah saat ini, kinerja pemerintah daerah banyak disoroti oleh publik, terutama kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik.

Oleh karena itu adanya kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja yang dapat menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (output dan outcome) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya.

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dinas**  
**Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung 2016**

Uraian	Anggaran 2016	Realisasi Anggaran	%
<b>Pendapatan-LRA</b>	Rp 1.443.779.000,00	Rp 947.087.000,00	65,60
Pendapatan Asli Daerah (PAD)-LRA	Rp 1.443.779.000,00	Rp 947.087.000,00	65,60
Pendapatan Retribusi Daerah - LRA	Rp 1.443.779.000,00	Rp 947.087.000,00	65,60
<b>Belanja</b>	Rp 44.592.930.899,00	Rp 41.804.564.030,00	93,75
Belanja Operasi	Rp 35.645.743.943,72	Rp 33.840.033.574,00	94,93
Belanja Pegawai	Rp 19.606.102.988,00	Rp 19.067.178.305,00	97,25
Belanja Barang dan Jasa	Rp 16.039.640.955,72	Rp 14.772.855.269,00	92,10
<b>Belanja Modal</b>	Rp 8.947.186.955,28	Rp 7.964.530.456,00	89,02
Belanja Modal Peralatan dan Mesin	Rp 8.947.186.955,28	Rp 7.964.530.456,00	89,02
Belanja Modal Gedung dan Bangun	Rp -	Rp -	0
Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	Rp -	Rp -	0
<b>SURPLUS/ (DEFISIT)</b>	-Rp 43.149.151.899,00	-Rp 40.857.477.030	94,69
<b>SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN (SILPA)</b>	-Rp 43.149.151.899,00	-Rp 40.857.477.030	94,69

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung (Diperoleh November 2019)

Berdasarkan table diatas dari laporan realisasi anggaran pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung tahun 2016 bahwasannya realisasi anggarannya belum optimal, belum 100% dan hanya terealisasi sebesar 94,69%.

Berdasarkan data yang didapatkan di Kantor Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung dapat disajikan sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Capaian Kinerja Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016**

NO	Program	REALISASI ANGGARAN 2016	Realisasi	%	Sumber Dana
1	Pengadaan Sarana Dan Prasarana Pencegahan Bahaya Kebakaran	Rp 8.162.129.355	Rp 7.338.307.400	89,91	APBD
2	Kegiatan Pencegahan Dan Pengendalian Bahaya Kebakaran	Rp 2.830.810.000	Rp 2.609.354.510	92,18	APBD
3	Peningkatan Pelayanan Penanggulangan Bahaya Kebakaran	Rp 1.987.900.000	Rp 1.978.011.502	99,50	APBD
4	Pemeliharaan Sarana Dan Prasarana Pencegahan Bahaya Kebakaran	Rp 1.694.000.000	Rp 1.528.280.889	90,22	APBD
5	Kegiatan Pendidikan Dan Pelatihan Pertolongan Dan Pencegahan Kebakaran	Rp 1.523.000.000	Rp 1.466.496.705	96,29	APBD
6	Rehabilitasi Sarana Dan Prasarana Pencegahan Bahaya Kebakaran	Rp 1.049.900.000	Rp 1.011.830.000	96,37	APBD
7	Kegiatan Penyuluhan Pencegahan Bencana Kebakaran	Rp 874.600.000	Rp 835.197.410	95,49	APBD
8	Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan Pencegahan Kebakaran	Rp 689.740.000	Rp 653.719.080	94,78	APBD
9	Kegiatan Rekrutmen Tenaga Sukarela Pertolongan Bencana Kebakaran	Rp 472.250.000	Rp 459.998.980	97,41	APBD
10	Monitoring, Evaluasi Dan Pelaporan	Rp 470.450.000	Rp 435.035.701	92,47	APBD
11	Penyusunan Norma, Standar, Prosedur, Dan Manual Pencegahan Bahaya Kebakaran	Rp 191.232.636	Rp 184.226.136	96,34	APBD
12	Sosialisasi Norma, Standar, Prosedur, Dan Manual Pencegahan Bahaya Kebakaran	Rp 111.450.000	Rp 109.018.950	97,82	APBD
<b>TOTAL</b>		<b>Rp 20.057.461.991</b>	<b>Rp 18.609.477.263</b>	<b>92,78%</b>	<b>APBD</b>

Sumber : Data.Bandung.go.id dan LKIP Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung (Diperoleh November 2018)

Berdasarkan table diatas dari Capaian Kinerja Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016 yang direalisasikan dengan adanya program-program yang telah dicanangkan pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung belum terealisasi secara optimal, dan hanya terealisasi sebesar 92,78%. Bahkan pada program pengadaan sarana dan prasarana hanya terealisasi sebesar 89,91% dan paling tinggi telah terealisasi dari progam peningkatan pelayanan penanggulangan bahaya kebakaran sebesar 99,50%.

Dengan diterapkannya Anggaran Berbasis Kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengann tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah tersebut. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sampai saat ini Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung dalam penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal.

hal ini terlihat dari pencapaian program yang belum optimal artinya Anggaran Berbasis Kinerja belum sepenuhnya dipertanggungjawabkan, namun secara keseluruhan pada capaian program Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016 sudah efektif dan efisien. Berdasarkan data Capaian Indikator Kinerja Sasaran Dinas Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Kota Bandung Tahun 2015-2016.

Berikut adalah capaian indicator kinerja sasaran Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung tahun 2016, yaitu :

**Tabel 1.3**  
**Capaian Indikator Kinerja Sasaran Dinas Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Kota Bandung Tahun 2015-2016**

No	Sasaran Strategis	No	Indikator Kinerja	Satuan	Tahun 2015			Tahun 2016		
					Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Misi Ke-1</b>										
1	<b>Sasaran 1 :</b> Mewujudkan pengelolaan kebakaran dan bencana lainnya yang handal, dini, komprehensif	1	Persentase kelurahan siaga kebakaran dan bencana lainnya	%	n/a	n/a	n/a	19,87	20,52	103,27
<b>Misi Ke-2</b>										
2	<b>Sasaran 2 :</b> Mewujudkan respon waktu tanggap darurat kebakaran dan bencana lainnya kurang dari 15 menit	2	Tingkat waktu tanggap ( <i>response time rate</i> )	Menit	15	14,20	105,33	15	14,70	102
<b>Misi Ke-3</b>										
3	<b>Sasaran 3 :</b> Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik	3	Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)	Angka	65	66,13	101,74	70	72,86	104,08
4	<b>Sasaran 4 :</b> Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	4	Nilai evaluasi AKIP	Angka	65,10	60,30	92,63	70	63,40	90,57

Sumber : LKIP Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung (Diperoleh November 2018)

Berdasarkan pada table di atas, Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung belum maksimal yang artinya akuntabilitas Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung masih belum optimal. Akibat dari kurang mampu menyerap anggaran yang sudah di anggarkan dilihat dari jumlah yang di anggarkan membiayai program/ kegiatan menunjukkan bahwa



antara rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan belum tercapai sepenuhnya. Hal ini dilihat dari selisih anggaran, serta masih banyak program yang belum optimal. Hal ini menunjukkan dalam perencanaan dan penyusunan APBD belum sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga adanya ketidak seimbangan anggaran yang menyebabkan program/kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan secara optimal. Berdasarkan data kategori pencapaian indicator sasaran diperoleh data sebagai berikut :

**Tabel 1.4**  
**Kategori Pencapaian Indikator Sasaran Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016**

No.	Kategori	Jumlah Indikator	Presentase
<b>A.</b>	<b>Sasaran 1</b>		
1	Melebihi/Melampai Target	1	103,27
2	Sesuai Target	-	-
3	Tidak Mencapai Target	-	-
<b>B.</b>	<b>Sasaran 2</b>		
1	Melebihi/Melampai Target	1	102
2	Sesuai Target	-	-
3	Tidak Mencapai Target	-	-
<b>C.</b>	<b>Sasaran 3</b>		
1	Melebihi/Melampai Target	1	104,08
2	Sesuai Target	-	-
3	Tidak Mencapai Target	-	-
<b>D.</b>	<b>Sasaran 4</b>		
1	Melebihi/Melampai Target	-	-
2	Sesuai Target	-	-
3	Tidak Mencapai Target	1	90,57

Sumber : LKIP Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung (Diperoleh November 2018)

Berdasarkan table diatas dari kategori pencapaian indicator sasaran pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung bahwasannya sasaran ke-4 tentang akuntabilitas birokrasi tidak mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya dan hanya mencapai 90,57%.



Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan pemerintah saat ini adalah semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas public terkait dalam rangka pemenuhan hak-hak public.

Adapun gejala-gejala permasalahan dari hasil observasi awal dengan Kepala sub bagian program dan data dan data dan data, kemudian dari LKIP Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung, antara lain :

1. Rencana anggaran yang telah ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan belum optimal dan belum maksimal.
2. Kurangnya analisis yang cukup mendalam dari setiap indikator kinerja sasaran.
3. Akuntabilitas birokrasi yang belum mencapai target yang telah ditetapkan.

Berdasarkan masalah dan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penulisan dengan judul **“Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat diidentifikasi berbagai masalah mengenai alokasi belanja daerah terhadap serapan anggaran pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung yaitu sebagai berikut :

1. Rencana anggaran yang telah ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan belum optimal dan belum maksimal.

2. Kurangnya analisis yang cukup mendalam dari setiap indikator kinerja sasaran.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

“Bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung tahun 2016 ?”

### **1.4 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas, adapun maksud dan tujuan dari penulisan ini adalah :

“Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung tahun 2016.”

### **1.5 Kegunaan Penulisan**

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka diharapkan penulisan ini mempunyai manfaat yaitu:

#### **A. Kegunaan Teoritis**

1. Penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan teori dan analisisnya.

2. Penulisan ini diharapkan mampu memberikan sumbangan ilmiah untuk kepentingan penulisan dimasa yang akan datang serta bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.

#### B. Kegunaan Praktis

1. Penulisan ini dilakukan untuk menambah wawasan terkait alokasi belanja daerah dan realisasi anggaran serta untuk penyusunan skripsi sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
2. Penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat dalam membantu memecahkan permasalahan terkait pengalokasian belanja daerah, serta dapat digunakan sebagai bahan masukan positif yang bersangkutan.
3. Penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah wawasan terkait pengaruh alokasi belanja daerah terhadap serapan anggaran, serta dapat digunakan sebagai referensi dalam melakukan penulisan sejenis atau penulisan selanjutnya terkait alokasi belanja daerah dan realisasi anggaran.

### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Fokus pemikiran penulisan ini adalah Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016 yang menjelaskan salah satu pelaksanaan kegiatan administrasi Publik.

Administrasi menurut Nawawi (1990) dalam (Syafi'i & Inu Kencana, 2010, p. 14) adalah Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sedangkan Administrasi Publik menurut (Pasolong, Teori Administrasi Publik, 2013, p. 8) adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan public secara efisien dan efektif.

Tentunya dalam sebuah administrasi public keterkaitan yang sangat erat dengan sebuah kebijakan. Secara konseptual kebijakan public dapat dilihat dari kamus Administrasi Publik Chandler dan Plano (1988:107) dalam buku (Pasolong, Teori Administrasi Publik, 2017, p. 46), mengatakan bahwa : Kebijakan public adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah public atau pemerintahan.

Carl J. Federick (dalam Agustino, 2008: 7) mendefinisikan sebagai berikut :

“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan terdapatnya hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) seraya mencari kesempatan-kesempatan atau peluang mewujudkan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai sasaran yang diinginkan.”

Secara sederhana (Pasolong, Teori Administrasi Publik, 2013, p. 38) mendefinisikan kebijakan sebagai rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.

Kebijakan yang telah ditetapkan, tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan karena implementasi kebijakan berusaha untuk mewujudkan

kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita. Kebijakan berupa peraturan perundang-undangan tentang Keterbukaan Informasi Publik tidak akan memberikan manfaat jika tidak diimplementasikan. Jones (1984:12) mengartikan, implementasikan kebijakan publik sebagai “getting the job done “doing it”. Pengertian yang demikian ini merupakan pengertian yang sangat sederhana, tetapi dengan rumusan yang demikian ini, tidak berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun, menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasi yang sering disebut dengan resources.

Menurut (Wahab & Solihin, Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, 2012, p. 133) Dalam arti seluas-luasnya mengemukakan :

“Implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (stakeholders), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.”

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn mengutip dari (Agustino, 2017, p. 128) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai: “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”

Ada enam variable, menurut Van Metter dan Carl Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan public tersebut, adalah:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis) maka akan sulit di realisasikan.
2. Sumber daya. Keberhasilan proses implemtasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan implementasi.
3. Karakteristik Agen Pelaksana. Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi informal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
4. Sikap/Kecenderungan (Disposition) para Pelaksana. Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan public. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang terkait langsung terhadap kebijakan yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.
5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.
6. Lingkungan Ekonomi Sosial dan Politik. Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi public dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan social, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

(Sumarsono, 2010, p. 35) "Administrasi Keuangan" mengatakan bahwa :  
"Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban".

Keuangan Daerah menurut (Halim, 2014, p. 24) dapat diartikan sebagai :

“Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/ peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Anggaran (*Budget*) ialah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun (Suparmoko, 2003, p. 47)

Anggaran sector public merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana public dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang public. Anggaran public adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter (Mardiasmo, 2009, p. 62)

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia sudah dicanangkan melalui pemberlakuan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Pemerintah pun telah mengeluarkan PP No 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP No. 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran kinerja. Bahkan, Departemen Keuangan telah mengatur lebih rinci penerapan penganggaran kinerja dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program computer RKA-KL.

Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja menurut (Bastian, 2010, p. 202) adalah sebagai berikut :

“*Performance budgeting* (Anggaran Berbasis Kinerja) adalah system penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, serta rencana strategis organisasi.



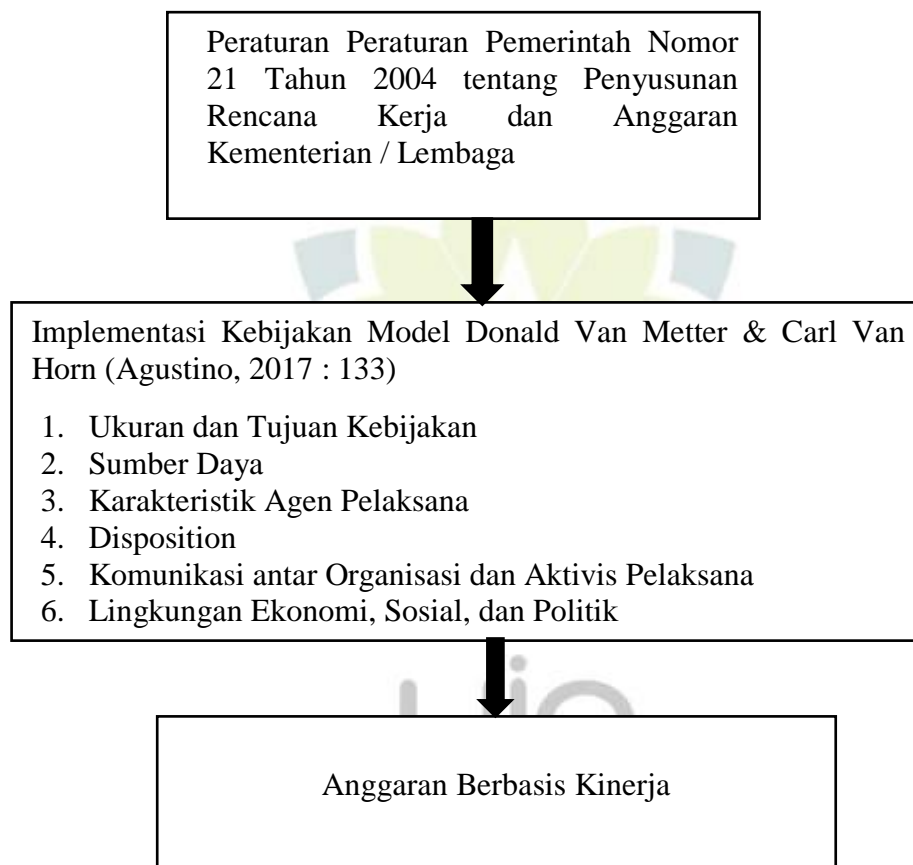
Performance budgeting mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran output (*output measurement*) sebagai indikator kinerja organisasi”.

Untuk mewujudkan hal tersebut, dalam penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja harus melalui beberapa tahap penyusunan seperti yang di kemukakan oleh (Bastian, 2010, p. 61) sebagai berikut:

1. Efisiensi, suatu organisasi dianggap semakin efisien apabila rasio efisiensi cenderung diatas satu. Semakin besar angkanya, semakin tinggi tingkat efisiensinya. Secara absolut, rasio ini tidak menunjukkan posisi keuangan dan kinerja organisasi. Apabila hasil rasionya lebih besar dari satu dibandingkan dengan hasil rasio program yang sama diorganisasi lainnya, program tersebut bias disebut lebih efisien. Karena itu, efisiensi dapat dikembangkan dengan empat cara, yaitu :
  - a. Dengan menaikkan output untuk input yang sama;
  - b. Dengan menaikkan output lebih besar dibandingkan proporsi peningkatan input;
  - c. Dengan menaikkan output untuk output yang sama;
  - d. Dengan menaikkan input lebih besar dibanding proporsi penurunan output.Input, sebagi penyebut, lebih sering dipertimbangkan sebagai pengubah kebijakan organisasi sector public.
2. Efektivitas, menunjukan kesuksesan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan. Ukuran efektivitas merupakan refleksi output. Tujuan-tujuan yang harus spesifik, detail dan terukur. Dalam rangka tujuam itu, organisasi sector public sering kali tidak memperhatikan biaya yang dikeluarkan. Hal seperti itu bias terjadi, apabila efisiensinya biaya bukan merupakan salah satu dari indikator hasil.
3. Ekonomi, indikator ekonomi merupakan indicator penggunaan input. Tiga indikator kinerja organisasi sector public bias dirinci sebagai berikut: ekonomi mengenai input, efisiensi tentang input dan output, serta efektifitas yang berhubungan dengan output.

Berikut adalah kerangka pemikiran dari Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja, yaitu sebagai berikut :

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Sumber : Peneliti 2019

### 1.7 Proporsisi

Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung Tahun 2016 akan baik jika berdasarkan Ukuran Dan Tujuan Kebijakan, Sumber Daya, Karakteristik Agen Pelaksana, Sikap/Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana, Komunikasi Antarorganisasi Dan Aktivitas Pelaksana, Lingkungan Ekonomi Social Dan Politik.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG