

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Alokasi anggaran kementerian/lembaga dalam Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dikelompokkan dalam belanja pemerintah pusat dirinci ke dalam jenis-jenis belanja yaitu: belanja pegawai, belanja barang, modal, pembayaran bunga hutang, subsidi, bantuan sosial, hibah, dan belanja lain-lain. Selanjutnya alokasi belanja dibedakan menjadi alokasi belanja kementerian/lembaga dan non kementerian/lembaga. Pada tingkat kementerian/lembaga, alokasi belanja terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, modal, dan bantuan sosial, sedangkan alokasi belanja non kementerian/lembaga terdiri dari pembayaran bunga hutang, subsidi, hibah dan belanja lain-lain¹.

Dalam APBN selama 4 (empat) tahun terakhir ini, alokasi anggaran untuk kementerian/lembaga mengalami kenaikan yang signifikan. Hasil kajian Bank Dunia terhadap *Public Expenditure Review* tahun 2007 melaporkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir alokasi anggaran kementerian/lembaga naik secara signifikan tetapi kenaikan alokasi dana tidak diimbangi kemampuan menyerap anggaran dengan baik².

Kenaikan alokasi anggaran ini mengindikasikan beban atau tugas yang diemban setiap kementerian/lembaga bertambah (*bureaucratic expansionism*³). Kecenderungan kenaikan alokasi ini selain disebabkan bertambahnya beban atau tugas, dapat juga disebabkan oleh keputusan politik anggaran di legislatif, atau kombinasi keduanya. Penambahan tugas tersebut dapat bersifat tambahan tugas

¹ UU No. 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun 2008

² Worldbank, 2007 *Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities*, 1818 H Street N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A

³ Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Edisi 10, Prentice Hall, 2002

baru atau hanya tambahan volume saja yang harus diselesaikan pada tahun berjalan. Jika tambahan alokasi dana disebabkan volume pekerjaan yang bertambah dan harus dikerjakan oleh kementerian/lembaga pada tahun berjalan maka menjadi penting untuk mengenali besarnya tambahan biaya akibat penambahan setiap unit volume tersebut.

Peningkatan alokasi anggaran kementerian/lembaga juga dipengaruhi oleh interaksi para pelaku anggaran. Para pelaku anggaran dapat dibedakan dalam dua wilayah yaitu wilayah eksekutif dan legislatif. Wilayah pertama meliputi Kementerian/Lembaga, Bappenas dan Departemen Keuangan, sedangkan wilayah kedua meliputi Kementerian/Lembaga, Bappenas, Departemen Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Pola interaksi antar pelaku anggaran pada dasarnya menunjukkan kekuasaan masing-masing pihak dalam menjalankan tugasnya terkait dengan akses kepada belanja pemerintah⁴.

Dalam pengelolaan keuangan negara, alokasi anggaran kementerian/lembaga tidak hanya dilihat melalui peningkatan pagu kementerian/lembaga dari tahun ke tahun tetapi dilihat sebagai alokasi yang efisien. Efisiensi alokasi anggaran merupakan persyaratan yang harus dipenuhi di tengah kondisi keuangan negara yang terbatas, harapan masyarakat terhadap layanan pemerintah selalu meningkat sedangkan sumber-sumber penerimaan negara terbatas. Kondisi ini menuntut perlunya pengelolaan yang tepat. Ketidaktepatan mengukur kapasitas atau kemampuan kementerian/lembaga dalam menjalankan berbagai program dan kegiatannya berpotensi meningkatkan sumber daya yang menganggur.

Sebagai gambaran tentang kenaikan alokasi anggaran pada kementerian/lembaga dapat dilihat pada tabel 1.1. Tabel tersebut menunjukkan bahwa dari sepuluh kementerian/lembaga yang memiliki alokasi anggaran terbesar semuanya mengalami kenaikan alokasi anggaran sejak tahun 2005 sampai

⁴ Performance Budgeting in American Cities Author(s): Lewis Friedman Source: *Public Productivity Review*, Vol. 3, No. 4, (Spring - Summer, 1979), pp. 50-62 Published by: M.E. Sharpe, Inc.

2008. Pada tahun 2005 dan tahun 2006 dalam data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat⁵ (LKPP) menunjukkan peningkatan 48,93% dari alokasi tahun sebelumnya. Kesepuluh kementerian/lembaga tersebut memiliki alokasi anggaran hampir 75% belanja pemerintah pusat. Kenaikan terbesar ada pada alokasi anggaran untuk Departemen Pendidikan Nasional. Dalam kurun waktu kurang dari lima tahun, departemen ini mengalami kenaikan sebesar dua kali lipat. Hal ini dapat dipahami karena adanya tuntutan konstitusi yang mengamanatkan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN.

Tabel 1.1
Sepuluh Kementerian/Lembaga
Dengan Alokasi Belanja Terbesar TA. 2005-2008
(Dalam Juta Rupiah).

NO	KEMENTERIAN / LEMBAGA	TA. 2005	TA. 2006	TA. 2007	TA. 2008
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	PENDIDIKAN NASIONAL	23,117.4	37,095.1	44,058.4	49,701.0
2	PERTAHANAN	20,828.5	23,922.8	32,640.1	36,398.8
3	PEKERJAAN UMUM	13,328.9	19,186.7	24,213.4	36,108.7
4	KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	11,638.2	16,449.9	20,041.5	23,347.4
5	KESEHATAN	6,508.9	12,260.6	17,236.3	19,704.2
6	AGAMA	6,497.3	10,023.3	13,799.3	17,593.1
7	PERHUBUNGAN	3,978.5	6,769.7	10,467.8	16,687.0
8	KEUANGAN	3,621.3	5,167.0	9,607.7	16,118.7
9	PERTANIAN	2,659.9	5,551.2	8,789.6	9,195.3
10	MAHKAMAH AGUNG	1,229.8	1,948.2	3,091.2	6,454.1
	TOTAL 10 TERBESAR	93,408.7	138,374.5	183,945.3	231,308.3
	TOTAL SELURUH KEMENTERIAN/LEMBAGA	120,823.0	189,361.2	258,004.7	311,947.0
	PERSENTASE 10 TERBESAR TERHADAP SELURUH KEMENTERIAN/LEMBAGA	77.3%	73.1%	71.3%	74.1%

Sumber:

Data Tahun 2005, 2006 dan 2007 diperoleh dari Data Pokok APBN 2008-2009 Depkeu RI

Data Tahun 2007 diperoleh dari UU No. 18/06 tentang APBN Tahun 2007

Data Tahun 2008 diperoleh dari UU No. 45/07 tentang APBN Tahun 2008

5 Sesuai amanat UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, salah satu tugas Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal adalah membuat laporan keuangan sebagai bagian pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Pasal 30 menyatakan Laporan Keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Namun fenomena kenaikan pagu anggaran kementerian/lembaga tersebut ternyata tidak diimbangi kemampuan dalam menyerap anggaran dengan baik melalui serangkaian pelaksanaan program dan kegiatan masing-masing kementerian/lembaga seperti kegiatan *fogging*, peningkatan sarana dan prasarana lingkungan, pemberantasan penyakit menular, pemberantasan organisme pengganggu tanaman, peningkatan jalan dan jembatan, pengawasan obat dan makanan, kegiatan-kegiatan promosi dan peningkatan iklim investasi, pencegahan peredaran gelap narkoba dan lain sebagainya. Dalam kondisi demikian, kenaikan pagu anggaran kementerian/lembaga dapat dilihat sebagai gejala *budget maximizer*⁶. Gejala ini akan semakin jelas ketika pada tahun anggaran sebelumnya, kementerian/lembaga tidak mampu menyerap alokasi dananya ke dalam kegiatan-kegiatan riil namun pada tahun berikutnya diberi tambahan alokasi. Tambahan alokasi ini justru mengindikasikan bahwa kementerian/lembaga berusaha mengupayakan pagu dana setinggi-tingginya dengan harapan dapat menghabiskan sampai pada akhir tahun anggaran.

Terkait dengan penyerapan anggaran kementerian/lembaga, terdapat kecenderungan kementerian/lembaga menghabiskan anggaran pada saat menjelang tahun anggaran berakhir. Dalam kondisi seperti ini sangat rawan terjadi pemaksaan atau penyimpangan anggaran mengingat para pimpinan kementerian /lembaga dihadapkan pada ketersediaan dana yang lebih dari cukup, sedangkan waktu pelaksanaan kegiatan semakin sempit karena menjelang akhir tahun anggaran.

⁶Blais, A., and Dion S. eds. 1991, *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Tabel 1.2
Kemampuan Menyerap Anggaran TA. 2006
dan Kenaikan Alokasi TA. 2006 dengan TA. 2007
Sepuluh Kementerian/Lembaga

NO	KEMENTERIAN / LEMBAGA	TA. 2006		Kenaikan Alokasi TA. 2006-2007	
		Alokasi yang tidak terserap (juta Rp.)	Daya Serap (%)	Nominal (juta Rp.)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	PENDIDIKAN NASIONAL	3,567.6	90.38	6,963.3	18.77
2	PERTAHANAN	4,421.7	81.52	8,717.3	36.44
3	PEKERJAAN UMUM	777.6	95.95	5,026.7	26.20
4	KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	496.3	96.98	3,591.6	21.83
5	KESEHATAN	1,723.1	85.95	4,975.7	40.58
6	AGAMA	1,143.2	88.59	3,776.0	37.67
7	PERHUBUNGAN	1,702.3	74.85	3,698.1	54.63
8	KEUANGAN	1,446.8	72.00	4,440.7	85.94
9	PERTANIAN	877.3	84.20	3,238.4	58.34
10	AGUNG	284.3	85.41	1,143.0	58.67
	TOTAL	16,440.2		45,570.8	

Sumber:

Data Tahun 2006 dan 2007 diperoleh dari Data Pokok APBN 2008-2009 Depkeu RI

Dari data dalam tabel 1.2 tentang alokasi dana yang tidak dapat diserap oleh kementerian/lembaga pada tahun 2006 sebesar Rp16,4triliun sedangkan pada tahun 2007 tetap mendapat tambahan dana sebesar Rp45,5triliun merupakan fenomena yang menarik dikaji lebih jauh. Alokasi anggaran yang tidak dapat diserap ini merupakan kesempatan yang hilang bagi pemerintah untuk memanfaatkan belanja publik dalam kerangka menggerakkan sektor riil atau pemenuhan kebutuhan primer masyarakatnya. Jika membandingkan kondisi di lapangan seperti: prasarana jalan yang rusak, saluran air yang mampet, sampah yang berserakan di jalan, wabah penyakit demam berdarah, orang antri sembako karena gagal panen, sementara terdapat alokasi dana yang tidak terserap melalui serangkaian pelaksanaan program/kegiatan maka belanja publik yang diperoleh dari para pembayar pajak tidak dikembalikan dengan baik oleh pemerintah.

Kondisi ini dikaitkan dengan kemampuan keuangan negara yang terbatas dan perkembangan yang cepat tuntutan dan harapan masyarakat yang harus dipenuhi negara maka penggunaan skala prioritas anggaran untuk menentukan pilihan kegiatan menjadi hal yang penting. Dalam kaitan pembangunan perekonomian negara, pertumbuhan ekonomi negara perlu mendapatkan rangsangan dari belanja-belanja pemerintah. Dengan demikian belanja pemerintah yang dialokasikan pada kementerian/lembaga dapat dilihat juga sebagai upaya pemerintah mendorong pertumbuhan dari sisi konsumsi. Kegiatan-kegiatan pemerintah diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar masyarakatnya dan menggerakkan sektor riil berupa penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha.

Dengan mengetahui arti penting belanja pemerintah dikaitkan dengan pembangunan perekonomian suatu negara maka menjadi penting untuk melakukan pengukuran dengan cermat kebutuhan biaya atas kegiatan-kegiatan pemerintah dihubungkan dengan kapasitas masing-masing kementerian/lembaga. Pengukuran kebutuhan biaya kegiatan setidaknya-tidaknya dapat memberikan indikasi kebutuhan anggaran, menekan penggelembungan biaya suatu kegiatan, mengurangi peluang penyimpangan anggaran, dan memberikan penjelasan atau alasan yang logis bagi kementerian/lembaga untuk mendapatkan anggarannya, khususnya pada saat proses penyusunan anggaran di legislatif. Namun di samping kemampuan kementerian/lembaga mengukur kebutuhan biaya kegiatannya masih terdapat faktor-faktor lain yang mungkin terjadi bahkan pada tingkatan tertentu tidak dapat dihindari oleh kementerian/lembaga, seperti misalnya hasil keputusan anggaran di legislatif. Kondisi ini terjadi karena sistem penganggaran kementerian/lembaga dan lingkungan yang mempengaruhi sistem penganggaran itu sendiri.

Sesuai Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penganggaran di Indonesia dilaksanakan dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*), Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) / *Medium Term Expenditure Framework (MTEF)*, dan

Penganggaran Berbasis Kinerja. Definisi dari ketiga pendekatan tersebut yaitu: penganggaran terpadu adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Penganggaran Berbasis Kinerja adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja diperlukan standar biaya, indikator kinerja dan evaluasi kinerja. Indikator kinerja dan evaluasi kinerja disusun dan dikembangkan oleh kementerian/lembaga, sedangkan standar biaya ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan kementerian/lembaga⁷. Indikator kinerja yang disusun oleh kementerian/lembaga akan memiliki nilai lebih khususnya pada saat dilakukan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan. Bagi kementerian/lembaga indikator kinerja merupakan dasar untuk melakukan upaya evaluasi dan mencari umpan balik (*feed back*) bagi pelaksanaan kegiatan tahun selanjutnya. Hasil dari evaluasi ini dapat mengarah kepada upaya-upaya penyempurnaan standar biaya yang telah ditetapkan akibat perbaikan informasi atas kualitas atau cara pelaksanaan suatu kegiatan.

Selanjutnya standar biaya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan meliputi dua macam yaitu standar biaya umum dan standar biaya khusus⁸. Standar biaya umum memiliki sifat dapat digunakan oleh seluruh kementerian/lembaga di seluruh wilayah Indonesia dan luar negeri. Penetapan standar biaya umum merupakan kewenangan Menteri Keuangan. Sedangkan standar biaya khusus memiliki sifat hanya dapat digunakan oleh kementerian/lembaga tertentu atau

⁷ PP. No. 21 Tahun 2004 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

⁸ Ibid.

yang memiliki kegiatan khusus yang tidak dimiliki oleh kementerian/lembaga yang lain. Penetapan standar biaya khusus merupakan kewenangan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan kementerian/lembaga.

Sejak pertama kali diterapkan yaitu pada tahun anggaran 2005 hingga tahun anggaran 2008 masih ditemukan kementerian/lembaga yang belum memiliki standar biaya khusus. Standar biaya khusus dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja merupakan aspek input yang menentukan keputusan alokasi pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan. Selain standar biaya, dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, diperlukan indikator kinerja dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Sebagai gambaran penerapan standar biaya khusus dalam penganggaran berbasis kinerja di kementerian/lembaga seperti ditunjukkan dalam tabel 1.3 sebagai berikut: jumlah kementerian/lembaga yang memiliki standar biaya khusus naik sebanyak 21 kementerian/lembaga dari semula 15 kementerian/lembaga pada tahun anggaran 2007 menjadi 36 kementerian/lembaga pada tahun 2008. Kenaikan ini masih di bawah setengahnya dari seluruh kementerian/lembaga yang berjumlah 75 pada tahun 2008 atau hanya 48% kementerian/lembaga yang telah memiliki standar biaya khusus.

Tabel 1.3.

Perbandingan Standar Biaya 2007 dan 2008

Parameter	Th. 2007	Th. 2008
Definisi Standar Biaya	Standar biaya adalah biaya setinggi-tingginya dari suatu barang dan jasa baik secara mandiri maupun gabungan yang diperlukan untuk memperoleh keluaran tertentu dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja.	Standar biaya adalah satuan biaya setinggi-tingginya yang digunakan sebagai acuan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Definisi Standar Biaya Umum	Standar biaya yang penggunaannya bersifat lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah	Standar biaya yang penggunaannya bersifat lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah.
Definisi Standar Biaya Khusus	Standar biaya yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan oleh kementerian/lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu	Standar biaya yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan oleh kementerian negara / Lembaga tertentu dan/ atau di wilayah tertentu.
Klasifikasi	Umum dan khusus	Umum dan khusus
Jumlah Kementerian/Lembaga yang telah memiliki standar biaya khusus	15	36
Jumlah seluruh Kementerian/Lembaga	74	75
Persentase Jumlah Kementerian/Lembaga yang telah memiliki standar biaya khusus terhadap Jumlah seluruh Kementerian/Lembaga	20,3%	48,0%

Lambannya penerapan standar biaya khusus di kementerian/lembaga akan mengakibatkan penerapan penganggaran berbasis kinerja menjadi terhambat. Hal ini dapat dipahami karena persyaratan dalam penganggaran berbasis kinerja tidak secara utuh dipenuhi. Faktor – faktor yang menyebabkan lambannya penerapan standar biaya khusus perlu diketahui mulai dari aspek kebijakan penyusunan standar biaya dan penerapan standar biaya dalam penganggaran di kementerian/lembaga.

Bank Dunia (2007) melaporkan bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja berjalan lamban meskipun sudah terdapat kerangka regulasi yaitu UU No.

17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional⁹. Lambannya penerapan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia disebabkan oleh 2 (dua) hal yaitu:

1. Penyusunan anggaran rinci dan *input-based*

Penyusunan anggaran di Indonesia masih terlalu rinci dan masih bersifat *input-based* yang memerlukan waktu lama untuk persiapannya. Meskipun sudah terdapat kerangka pengaturan yaitu UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 25 Tahun 2005, namun dalam penerapannya proses pengambilan keputusan tentang alokasi anggaran lebih menekankan kepada hal-hal yang kecil atau *detail (focus on input compositions)* daripada menekankan pada *level* yang lebih besar seperti sasaran program.

2. Pencairan anggaran tidak fleksibel

Lambannya penerapan penganggaran berbasis kinerja juga dilatarbelakangi oleh proses *appropriasi* dan pelaksanaan anggaran yang didasarkan pada akun dan membatasi fleksibilitas penggunaan dana yang justru memperlemah manfaat dari penerapan penganggaran berbasis kinerja sebenarnya. Disarankan bahwa proses penyusunan anggaran agar memperkuat penggunaan data *ex post controls* dan secara bertahap mengurangi penganggaran *line-item budgeting*.

Teknik atau cara menyusun anggaran yang berlaku selama ini perlu dievaluasi. Secara umum penyusunan anggaran telah berpedoman pada kerangka regulasi seperti ketersediaan Rencana Kerja Pemerintah, Visi, Misi dan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Kebijakan dan Prioritas Anggaran. Sehubungan dengan gejala peningkatan alokasi anggaran dan ketidakmampuan menyerap anggaran dengan baik oleh kementerian/lembaga maka perlu diidentifikasi efektivitas faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan standar biaya khusus. Dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan standar biaya

⁹ Worldbank, 2007 *Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities*, 1818 H Street N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.

khusus dapat diberikan gambaran atau penjelasan sampai sejauhmana kapasitas kementerian/lembaga mampu menyusun dan memanfaatkan anggarannya. Dalam kasus peningkatan alokasi anggaran, ketidaktepatan mengenali kapasitas kementerian/lembaga seperti pada kelompok biaya tidak langsung yaitu: belanja pegawai dan belanja barang akan menyebabkan alokasi yang tidak dapat diserap. Sebagai contoh keinginan untuk mengembangkan organisasinya sehingga harus menambah sumber daya manusia yang berimbas kepada alokasi anggaran. Pada kenyataannya keinginan mengembangkan organisasi tidak cepat direspon oleh institusi yang berwenang. Dalam kaitan dengan alokasi anggaran, baik alokasi belanja pegawai maupun alokasi belanja barang, berpotensi tidak dapat terserap seperti alokasi gaji, biaya pemeliharaan barang-barang inventaris serta biaya langganan daya dan jasa listrik, telepon, gas, dan air. Sedangkan dalam kasus belanja langsung misalnya ketidaktepatan dalam menghitung potensi kegiatan yang dapat dilaksanakan dalam tahun berjalan. Sebagai contoh keinginan untuk melaksanakan kegiatan dengan besaran volume dan biaya yang *over estimate*, maka realisasi kegiatan tersebut akan menyisakan sejumlah dana yang semestinya dapat digunakan untuk tujuan lain.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan standar biaya khusus oleh kementerian/lembaga perlu diidentifikasi mengingat standar biaya khusus merupakan usulan kementerian/lembaga setelah memperoleh penjelasan tentang petunjuk penyusunan standar biaya khusus. Selama ini pengaturan penyusunan standar biaya khusus masih terbatas pada tata cara kelembagaan belum menyentuh kepada substansi tentang tatacara atau teknik menyusun standar biaya khusus. Terbatasnya informasi mengenai tatacara atau teknik menyusun standar biaya khusus dapat diduga sebagai penyebab keengganan kementerian/lembaga menyusun usulan standar biaya khusus.

Upaya-upaya konstruktif hendaknya dibangun dan dikembangkan mengingat besarnya harapan dan / atau tuntutan masyarakat terhadap penggunaan belanja pemerintah. Dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja, pengembangan teknik penyusunan standar biaya khusus melalui pendekatan *Activity-Based Costing* diharapkan mampu memberikan indikasi kebutuhan

anggaran, menekan penggelembungan biaya suatu kegiatan, mengurangi peluang penyimpangan anggaran, dan memberikan penjelasan atau alasan yang logis bagi kementerian/lembaga untuk mendapatkan anggarannya, khususnya pada saat proses penyusunan anggaran di legislatif.

1.2. Perumusan Masalah

Kebijakan pemerintah dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja diantaranya "Kementerian negara/lembaga dituntut memperkuat diri dengan kapasitas dalam mengembangkan indikator kinerja dan sistem pengukuran kinerja mereka sendiri dan dalam meningkatkan kualitas penyusunan kebutuhan biaya, sebagai persyaratan untuk mendapatkan anggaran" (PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga). Dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yang telah berjalan hampir lima tahun masih ditemukan 52% kementerian/lembaga belum memiliki standar biaya khusus.

Dari pokok permasalahan di atas, ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada analisis standar biaya dalam penganggaran di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut:

- Bagaimana efektivitas penerapan kebijakan standar biaya khusus di BPOM?

Alasan-alasan yang mendasari dari penelitian ini adalah **pertama** implementasi kebijakan tentang pendekatan penganggaran di Indonesia. Dalam pelaksanaan penganggaran di Indonesia antara sebelum dan sesudah lahirnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara terdapat reformasi pengelolaan keuangan negara. Reformasi ini diikuti dengan cara pandang dan seperangkat pengaturan yang konsisten dan berjalan bersamaan.

Alasan kedua adalah reformasi pengelolaan keuangan negara dilaksanakan dalam masa transisi selama lima tahun. Dalam kurun waktu tersebut

perlu dievaluasi kembali hal-hal yang berkaitan dengan *design* awal reformasi keuangan negara, khususnya menyangkut standar biaya khusus.

Alasan ketiga dalam efisiensi operasi, standar biaya khusus dapat memberikan transparansi dan akuntabilitas kebijakan. Menggunakan standar biaya khusus yang telah memasukkan unsur perhitungan *activity-based costing* diharapkan akan mengurangi misalokasi dalam penganggaran. Misalokasi anggaran yang disebabkan oleh ketidakakuratan standar biaya khusus dapat diberikan contoh sebagai berikut: biaya yang diperlukan untuk mengambil 1 (satu) sampel bahan makanan untuk diuji coba di laboratorium sebesar Rp. 200.000,-. Target pengambilan sampel dalam 1 (satu) tahun 34.000 sampel sehingga diperlukan alokasi sebesar Rp. 200.000,- x 34.000 = Rp. 6.800.000.000,-. Dalam prakteknya biaya yang diperlukan untuk menguji 1 (satu) sampel sebesar Rp. 150.000,- sehingga terdapat misalokasi sebesar Rp. 1.700.000.000,-. Misalokasi ini menyebabkan hilangnya kesempatan pemerintah untuk memanfaatkan dana tersebut kepada program-program/kegiatan-kegiatan lain yang membutuhkan dana atau tambahan dana.

Alasan keempat standar biaya khusus kementerian/lembaga dapat dijadikan selain sebagai salah satu alat untuk menentukan kebutuhan indikasi anggaran juga dapat dijadikan pedoman bagi pemeriksa dalam mengevaluasi pelaksanaan penyusunan anggaran kementerian/lembaga. Penerapan standar biaya khusus dalam penyusunan anggaran maka akan mempercepat proses penyelesaian penyusunan rencana kerja kementerian yang bersangkutan.

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk:

- Mengetahui sejauhmana fungsi-fungsi standar biaya khusus dalam penganggaran di BPOM.

Signifikansi penelitian ini adalah hasil penelitian diharapkan memberi manfaat kepada kalangan ilmiah dan kalangan praktis. Bagi kalangan ilmiah atau akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya dalam hal *Activity-Based Costing* di lingkungan pemerintah. Dalam penelitian ini data *Activity-Based Costing* masih menggunakan data tahun sebelumnya. Dalam penelitian selanjutnya diharapkan dapat dibandingkan data dari berbagai tahun sebelumnya. Di samping itu perlu dikaji sejauh mana akurasi standar biaya khusus dengan pendekatan *Activity-Based Costing* dikaitkan dengan biaya aktual yang diperlukan oleh suatu kegiatan.

Bagi kalangan praktis, setelah mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penggunaan standar biaya khusus di BPOM, diharapkan diperoleh gambaran tentang alternatif-alternatif pengembangan atau penyempurnaan standar biaya khusus. Alternatif-alternatif pengembangan atau penyempurnaan standar biaya khusus ini diarahkan agar standar biaya khusus di BPOM dapat berkembang sejalan dengan perbaikan informasi biaya.

Standar biaya khusus di BPOM dapat berperan dalam:

1. Menentukan indikasi kebutuhan anggaran;
2. Menekan penggelembungan biaya suatu kegiatan;
3. Mengurangi peluang penyimpangan anggaran;
4. Mengurangi misalokasi anggaran;
5. Memberikan penjelasan atau alasan yang logis bagi kementerian/lembaga untuk mendapatkan anggarannya, khususnya pada saat proses penyusunan anggaran di legislatif;
6. Penyusunan anggaran; dan
7. Memberikan informasi biaya dan pelaksanaan kegiatan.

1.4. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Memberikan penjelasan tentang latar belakang masalah penganggaran dengan menyampaikan hasil pengamatan tentang perkembangan alokasi anggaran pada sepuluh besar kementerian/lembaga sebagai pengguna anggaran terbesar dibandingkan dengan kemampuan menyerap anggaran. Selanjutnya penjelasan tentang keterkaitan hasil pengamatan tersebut dihubungkan dengan kebijakan penganggaran berbasis kinerja dan pentingnya elemen standar biaya sebagai instrumen penyusunan anggaran.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Menjelaskan perkembangan teori administrasi yang dikelompokkan dalam tiga pemikiran besar yaitu *old public administration* (OPA), *new public management* (NPM) dan *new public services* (NPS). Dalam kerangka NPM, dijelaskan keterkaitan prinsip penyelenggaraan pemerintahan fokus pada hasil dengan penganggaran. Penjelasan tersebut dihubungkan dengan berbagai tinjauan empiris di lapangan yang mengacu dari hasil-hasil penelitian di beberapa negara, diikuti dengan penjelasan teoritis berkaitan dengan pendekatan *activity based costing* di sektor pemerintahan. Bab ini ditutup dengan definisi operasional variabel, model analisis dan hipotesa yang diajukan dalam penulisan tesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Menjelaskan metode penelitian yang digunakan dalam tesis meliputi: pendekatan penelitian, jenis atau tipe penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, uji validitas dan reliabilitas serta keterbatasan penelitian.

BAB IV : ANALISA HASIL PENELITIAN

Menjelaskan gambaran obyek penelitian di BPOM yang meliputi: kedudukan, tugas dan fungsi, organisasi, sumber daya manusia, penerapan anggaran berbasis kinerja, penerapan standar biaya, hambatan dan tantangan. Penjelasan selanjutnya adalah: mengenai hasil analisa tentang penyesuaian *activity based costing* dalam standar biaya khusus, penjelasan hasil analisa tentang

standar biaya khusus BPOM, hasil analisa berdasarkan data statistik deskriptif perkembangan anggaran yang meliputi: alokasi dan realisasi serta kenaikan anggaran, hasil analisa data statistik inferensial meliputi: uji statistik *t Test* dan uji *Spearman's Rank Correlation Test* serta pembahasan hasil riset lapangan.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Menjelaskan kesimpulan hasil penelitian dan saran yang dapat digunakan untuk pengembangan penyusunan standar biaya khusus di BPOM.

