



UNIVERSITAS INDONESIA

PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENYUSUNAN RENCANA
KERJA ANGGARAN KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA
DENGAN PENDEKATAN
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA
DI DEPARTEMEN KEUANGAN

T E S I S

Oleh :

Nama : Itjok Henandarto
NPM : 0706186133

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Departemen Ilmu Administrasi
Program Pascasarjana
Program Studi Ilmu Administrasi
Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik
Jakarta
Desember, 2009



UNIVERSITAS INDONESIA

PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENYUSUNAN RENCANA
KERJA ANGGARAN KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA
DENGAN PENDEKATAN
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA
DI DEPARTEMEN KEUANGAN

T E S I S

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Gelar
Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi

Oleh :

Nama : Itjok Henandarto
NPM : 0706186133

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Departemen Ilmu Administrasi
Program Pascasarjana
Program Studi Ilmu Administrasi
Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik
Jakarta
Desember, 2009

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Itjok Henandarto
NPM : 0706186133

Tanda Tangan :
Tanggal : 15 Desember 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Itjok Henandarto
NPM : 0706186133
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dengan pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja Di Departemen Keuangan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Studi Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr.Machfud Sidik,M.Sc (.....)

Penguji : Prof.Dr.Gunadi,Ak, M.Sc (.....)

Penguji : Prof.Dr.Eko Prasodjo,Mag.Rer.Publ.(.....)

Penguji : Drs.Heri Faturahman, M.Si (.....)

Ditetapkan di :

Tanggal :

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan mencapai gelar Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Pada kesempatan ini perkenankanlah menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada Bapak DR. Machfud Sidik, M.Sc yang dengan penuh kesabaran dan ketekunannya membimbing serta senantiasa memberikan masukan, saran dan dukungan moril yang sangat berarti dalam penyusunan tesis ini.

Mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang selalu memberikan dukungan moral dan masukan serta pemikiran-pemikirannya selama penyusunan tesis ini, terutama kepada seluruh Dosen pengajar, selama melaksanakan perkuliahan, beserta kepada para staf di Sekretariat dan Perpustakaan Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia Jln. Pegangsaan Timur No 16, Jakarta.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sangat besar disampaikan pula kepada seluruh pejabat dan pegawai di lingkungan Departemen Keuangan, di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional serta anggota-anggota dari Tim Rancangan Undang-undang tentang Keuangan Negara dan peraturan pelaksanaannya, yang telah bersedia menjadi informan / responden selama pengumpulan data bagi penyusunan tesis ini.

Dukungan yang berarti juga tidak lepas dari dukungan orang tua, istri tercinta, anak-anak saya, yakni: Michelle Zefanya Henandaria, Michael Zoe Hendrio dan Marvell Zevo Henandrio, seluruh keluarga besar saya, seluruh rekan mahasiswa publik angkatan 15, rekan-rekan sekerja serta kerabat yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan motivasi dan dukungan moril baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga terpacu untuk menyelesaikan tesis ini dengan baik.

Disamping itu saya menyadari, mengingat keterbatasan kemampuan yang saya miliki, akan kelemahan dan kekurangan yang tidak sedikit pada penyusunan tesis ini, baik dari segi penulisan maupun substansi materi yang sangat jauh dari kesempurnaan, untuk itu dirasakan perlu untuk mendapat koreksi, saran dan masukan demi penyempurnaan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 15 Desember 2006

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Itjok Henandarto
NPM : 0706186133
Program Studi : Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dengan pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja Di Departemen Keuangan

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 15 Desember 2009
Yang menyatakan

(Itjok Henandarto)

ABSTRAK

Nama : Itjok Henandarto
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dengan pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja di Departemen Keuangan

Fokus dari penelitian ini adalah membahas dan menganalisa pelaksanaan kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja di Departemen Keuangan, dengan cakupan analisa mencakup kewenangan-kewenangan dalam fungsi perencanaan dan penganggaran sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pelaksanaan kebijakan itu sendiri baik mengenai proses perencanaan dan penganggaran, hubungan antar kelembagaannya sampai dengan pengukuran dan evaluasi kinerja serta membandingkan dengan praktek-praktek terbaik yang telah dilakukan di beberapa negara. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Data-data diperoleh melalui wawancara secara mendalam. Hasil penelitian ini menyarankan perlunya perubahan peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan fungsi perencanaan dan penganggaran, peningkatan sumber daya manusia dan peningkatan koordinasi di antara Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Kata kunci:
Penganggaran berbasis kinerja, perencanaan, penganggaran.

ABSTRACT

Name : Itjok Henandarto
Study Program : Administrative Science
Title : Policy implementation of The Work Plan and Budget Line
Ministries / Agencies arrangement through the performance
based budgeting approach at The Ministry of Finance

The Focus of this research is to discuss and analyze the policy implementation of the Work Plan and Budget Line Ministries / Agencies arrangement through the performance based budgeting approach at The Ministry of Finance. The Coverage of analysis include the authorities in the planning and budgeting function as it is mandated in Law number 17 year 2003 about The National Finance and law number 25 year 2004 about National Development Planning System, the implementation of this policy in terms of planning and budgeting process, the relationship among institutions and performance measurement and evaluation, also comparison with the best practices implemented in some countries. This research is a qualitative which used descriptive design. The data was obtained from extended interview. The findings of this research suggest the importance of changes in some laws related to planning and budgeting function, improvement of human resources and the improvement of coordination between Ministry of Finance and National Development Planning Agency.

Key Words:
Performance Based Budgeting, planning, budgeting.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pernyataan Orisinilitas.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah.....	v
Abstrak.....	vi
Daftar Isi.....	viii
Daftar Tabel, Diagram dan Struktur Organisasi.....	x
Daftar Lampiran.....	xii
1. Pendahuluan.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	15
1.3. Tujuan Penelitian.....	15
1.4. Manfaat Penelitian.....	15
2. Tinjauan Pustaka.....	16
2.1. Kebijakan Publik.....	16
2.1.1. Bentuk Kebijakan Publik.....	17
2.1.2. Tujuan Kebijakan Publik.....	18
2.2. Kebijakan Fiskal.....	19
2.3. Sistem Penganggaran.....	23
2.4. Anggaran Kinerja (<i>Performance Budgeting</i>).....	24
2.5. Prinsip-prinsip umum dalam <i>Performance Budgeting</i>	29
2.6. Kerangka Berpikir <i>Performance Budgeting</i>	30
2.7. Struktur dan Hasil mengenai laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran.....	31
2.8. <i>Best Practices</i> Negara-negara di Dunia yang menerapkan <i>Performance Based Budgeting</i>	32
2.8.1. Amerika Serikat.....	33
2.8.2. Korea Selatan.....	38
2.8.3. Australia.....	47
2.8.4. Denmark.....	58
3. Metode Penelitian.....	65
3.1. Pendekatan Penelitian.....	65
3.2. Jenis / Tipe Penelitian.....	66
3.3. Metode dan Strategi Penelitian.....	66
3.4. Proses Penelitian.....	68
3.5. Data Penelitian.....	69
3.6. Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian.....	69
3.7. Model Penelitian.....	70
3.8. Keterbatasan Penelitian.....	70
4. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan	72

Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja.....	
4.1. Pelaksanaan Kebijakan.....	72
4.1.1. Kelembagaan yang terkait dan Struktur Organisasi.....	73
4.1.2. Hubungan Kelembagaan dan Siklus Penganggaran.....	81
4.1.3. Kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga.....	82
4.2. Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja..	101
4.2.1. Kewenangan Lembaga Eksekutif dalam Kebijakan Penganggaran.....	101
4.2.2. Kewenangan lembaga Legislatif dalam Kebijakan Penganggaran.....	109
4.2.3. Format rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja....	110
4.2.4. Pengukuran dan Evaluasi Kinerja.....	123
5. Kesimpulan dan Saran.....	129
5.1. Kesimpulan.....	129
5.2. Saran.....	132
Daftar Pustaka.....	135

DAFTAR TABEL, DIAGRAM DAN STRUKTUR ORGANISASI

Daftar Tabel

Tabel 1.	Rancangan Asumsi Dasar Tahun 2010.....	83
Tabel 2.	Alokasi Pagu Indikatif Kementerian Keuangan Tahun 2010 berdasarkan Program (juta rupiah).....	86
Tabel 3.	Ringkasan Asumsi Dasar Tahun 2010.....	89
Tabel 4.	Alokasi Pagu Sementara Kementerian Keuangan Tahun 2010 berdasarkan program (juta rupiah).....	92
Tabel 5.	Tabel Formulir RKAKL.....	96
Tabel 6.	Alokasi Pagu Definitif Kementerian Keuangan Tahun 2010 berdasarkan Program (juta rupiah).....	97
Tabel 7.	Perbandingan kewenangan lembaga Perencanaan dan Penganggaran.....	106
Tabel 8.	Perbandingan kewenangan lembaga Legislatif antar negara....	109
Tabel 9.	Rekapitulasi Format Baru Formulir RKA-KL.....	116
Tabel 10.	Analisa Jumlah Program dan Kegiatan Hasil Restrukturisasi...	119
Tabel 11.	Ragam Analisis dalam pengukuran dan evaluasi kinerja.....	128

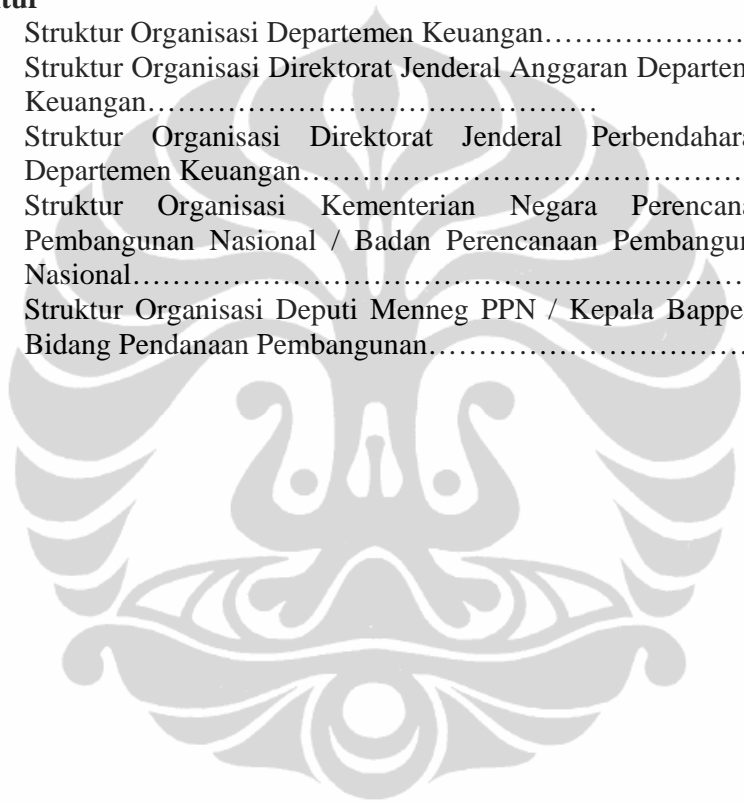
Daftar Diagram

Diagram 1.	Perubahan Dual Budget menjadi Unified Budget.....	8
Diagram 2.	Perubahan Perspektif Tahunan menjadi Perspektif Jangka Menengah.....	10
Diagram 3.	Perubahan model penganggaran sebelum dan sesudah menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja.....	14
Diagram 4.	Kerangka berpikir (<i>External Logic</i>) dari <i>Performance Budgeting</i>	31
Diagram 5.	<i>The Focus of Budgeting : conventional vs performance based</i>	35
Diagram 6.	Hirarki tugas dan kegiatan.....	62
Diagram 7.	<i>Coorparote Governance at the ministerial level</i>	63
Diagram 8.	Model Penelitian.....	70
Diagram 9.	Proses Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga.....	82
Diagram 10.	Mekanisme Pertemuan Tiga Pihak.....	87
Diagram 11.	Pembagian dan Kewenangan Program di Lingkungan Depkeu tahun 2009.....	93
Diagram 12.	Rekapitulasi Program dan Kegiatan Departemen Keuangan TA 2009.....	95
Diagram 13.	Konsep dasar perencanaan dan penganggaran berdasarkan UU Keuangan Negara.....	102
Diagram 14.	Konsep perencanaan dan penganggaran berdasarkan UU Sistem Perencanaan Nasional.....	104
Diagram 15.	Tumpang tindih kewenangan antara Departemen Keuangan dengan Bappenas.....	105
Diagram 16.	Eforia kewenangan lembaga Legislatif.....	109

Diagram 17.	Arsitektur Program bagi Departemen.....	112
Diagram 18.	Pembagian dan Kewenangan Program di Lingkungan Depkeu Hasil Restrukturisasi.....	114
Diagram 19	Rekapitulasi Program dan Kegiatan Departemen Keuangan TA 2009 Hasil Restrukturisasi.....	115
Diagram 20.	Ketidakfokusn prioritas sebagai akibat peningkatan jumlah uraian aktivitas.....	122
Diagram 21.	Pengukuran dan Evaluasi Kinerja berdasarkan kewenangan...	127

Daftar Struktur

Struktur 1.	Struktur Organisasi Departemen Keuangan.....	75
Struktur 2.	Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan.....	77
Struktur 3.	Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan.....	78
Struktur 4.	Struktur Organisasi Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.....	80
Struktur 5.	Struktur Organisasi Deputi Meneg PPN / Kepala Bappenas Bidang Pendanaan Pembangunan.....	81



DAFTAR LAMPIRAN

Dokumen 1.	Contoh Formulir 1.5 Kertas Kerja RKA-KL TA 2010.....	L-1
Dokumen 2.	SAP-SK Surat Penetapan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja.....	L-2
Dokumen 3.	SAP-SK Rincian Anggaran per lokasi per jenis belanja.....	L-2
Dokumen 4.	SAP-SK Rincian Perhitungan Biaya per program, per kegiatan, per sub kegiatan, per akun belanja.....	L-3
Dokumen 5.	DIPA Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran..	L-3
Dokumen 6.	DIPA Halaman IA. Umum.....	L-4
Dokumen 7.	DIPA Halaman IB. Umum.....	L-4
Dokumen 8.	DIPA Halaman II. Rincian Pengeluaran.....	L-5
Dokumen 9.	DIPA Halaman III. Rencana Penarikan Dana dan Perkiraan Penerimaan.....	L-5
Dokumen 10.	DIPA Halaman IV. Catatan.....	L-6
Dokumen 11.	Format Baru Formulir 1. RKA-KL.....	L-7
Dokumen 12.	Format Baru Formulir 2. RKA-KL.....	L-8
Dokumen 13.	Format Baru Formulir 3. RKA-KL.....	L-9
Daftar Transkrip Hasil Wawancara		
Transkrip 1.	Pihak Konseptor Undang-undang.....	L-10
Transkrip 2.	Pihak Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga.....	L-16
Transkrip 3.	Pihak Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga.....	L-25
Transkrip 4.	Pihak Konseptor Peraturan Pemerintah tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran.....	L-29