

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Beranjak dari analisis hasil penelitian yang telah diperoleh dan berkaitan dengan kerangka teori yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat dicermati bahwa pelaksanaan kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dalam pasal 4, yang secara khusus diamati pada Departemen Keuangan belum dapat dilaksanakan sampai dengan saat ini mengingat tidak melaksanakan sebagian prinsip-prinsip umum dalam penganggaran kinerja (*performance budgeting*). Adapun penyebab dari tidak dapat terlaksananya kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja yang secara khusus diamati pada Departemen Keuangan tersebut dapat dikelompokkan dalam tiga pokok penyebab utama, yaitu: 1.) masih adanya dua kewenangan dalam proses perencanaan maupun dalam proses penganggaran; 2.) masih adanya dua kewenangan dalam pelaksanaan program dan kegiatan; 3.) masih adanya dua kewenangan yang berwenang dalam pelaporan anggaran.

Dua kewenangan dalam tahap proses perencanaan dan proses penganggaran pada penyebab utama pokok pertama adalah kewenangan pengalokasian dan perencanaan anggaran yang sebagian dimiliki oleh Departemen Keuangan yang didelegasikan kepada Direktorat Jenderal Anggaran sesuai Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sementara kewenangan pengalokasian dan perencanaan anggaran sebagian lainnya merupakan kewenangan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang didelegasikan kepada Deputi Bidang Pendanaan sesuai Undang-undang

nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional. Dengan mendasari peraturan perundang-undangan tersebut, dua kewenangan atas pengalokasian dan perencanaan anggaran sesuai sifat belanja dari sumber dana tersebut dipisahkan berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing instansi yang membawa dampak terkotak-kotaknya (*parsial*) atau tersekat-sekat kewenangan dalam perencanaan dan penganggaran. Sifat sumber dana (*resources*) yang dibedakan atas "*belanja mengikat*" dan "*belanja tidak mengikat*" mengakibatkan penganggaran atau pengalokasian sumber dana yang terpecah belah dan tidak menjadi satu kesatuan sehingga menyulitkan dalam menghubungkan (*linked*) dengan satu kesatuan kinerja (*performance*) yang akan dicapai atau dihasilkan dari setiap program maupun kegiatan. Kewenangan terhadap "*belanja mengikat*" mengakibatkan perencanaan dan penganggaran hanya terfokus kepada belanja yang sifatnya rutinitas dan operasional perkantoran, sedangkan kewenangan terhadap "*belanja tidak mengikat*" mengakibatkan perencanaan dan penganggaran hanya terfokus kepada belanja yang bersifat investasi pemerintah. Strategi terhadap proses pengalokasian sumber daya tersebut terpecah dan tersekat-sekat sehingga mengakibatkan tidak berjalannya salah satu prinsip umum dalam *performance budgeting* yaitu proses pengalokasian sumber daya (*resource allocating process*) yang harus diikuti dengan satu kesatuan strategi.

Dua kewenangan dalam tahap pelaksanaan program dan kegiatan sebagai penyebab utama pokok kedua, yang saat ini sedang disusun dalam restrukturisasi program dan kegiatan adalah kewenangan terhadap program dan kegiatan, dimana yang bersifat generik (umum) dimiliki oleh Departemen Keuangan yang didelegasikan kepada Direktorat Jenderal Anggaran sesuai Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sementara kewenangan terhadap program dan kegiatan yang bersifat teknis merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang didelegasikan kepada Deputi Bidang Bidang lainnya sesuai Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Restrukturisasi program dan kegiatan yang didengungkan saat ini membedakan jenis dan kriteria dari program dan kegiatan, yaitu pembedaan antara program teknis dengan

program generik dan antara kegiatan teknis dengan kegiatan generik. Perbedaan program dan kegiatan sebagai aktivitas (*activities*) tersebut akan menghasilkan perbedaan atas hasil atau sasaran yang ingin dicapai, hal tersebut menjadikan kinerja yang dihasilkan tidak menjadi satu kesatuan kinerja sehingga sulit menghubungkannya dengan sumber dana yang digunakan untuk menghasilkan kinerja tersebut. Salah satu prinsip umum dalam *performance budgeting* adalah mensinkronkan struktur program dengan struktur organisasi yang ada, namun demikian pendekatan definisi rancangan seharusnya tidak membedakan kewenangan terhadap masing-masing program tersebut. Disamping itu sebagai akibat banyaknya kegiatan yang dirancang tersebut akan mengakibatkan banyaknya keluaran dari masing-masing kegiatan dimaksud sehingga disinyalir akan terjadi keragaman dan ketidakfokusan mengingat jumlah sasaran yang akan dicapai yang harus dibedakan satu dengan lainnya. Keragaman dan ketidakfokusan sasaran tersebut menyebabkan sasaran tidak mengikuti kaidah-kaidah SMART (*specific, measurable, attainable or achievable, result oriented, and timebound*) terutama pada pendefinisian sasaran yang khusus (*specific*) dan kesulitan pada pengukurannya (*measurable*).

Dua kewenangan dalam pelaporan keuangan dan kinerja sebagai penyebab utama pokok terakhir adalah kewenangan yang dimiliki oleh Departemen Keuangan sesuai Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sementara kewenangan atas pelaporan lainnya dimiliki oleh Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sesuai Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pengukuran kinerja merupakan salah satu prinsip umum dari *performance budgeting* dan Evaluasi kinerja (*performance evaluation*) sebagai salah satu pilar dalam pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja, sehingga apabila dalam pengukuran dan pengevaluasian tersebut juga sudah dibedakan antara laporan keuangan dan laporan kinerjanya secara langsung sudah menyebabkan tidak terjadi hubungan yang erat dalam menghubungkan antara penganggaran dan kinerja.

Mencermati penyebab-penyebab diatas dapat disimpulkan bahwa permasalahan utama dari belum dapat terlaksananya kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja yang secara khusus diamati pada Departemen Keuangan sampai dengan saat ini adalah adanya kewenangan yang saling tumpang tindih, tersekat-sekat dan tidak menjadi satu kesatuan antara kewenangan yang dimiliki oleh Departemen Keuangan dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Hal tersebut merujuk kepada pengaturan dan pelaksanaan perundangan-undangan (*policy implementation*) yang tidak bersinergi antara Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional beserta peraturan perundang-undangan turunan dibawahnya.

5.2. Saran

Berangkat dari kesimpulan yang didapat dari pengamatan dan analisa yang dilakukan maka dapat disarankan dua pokok penting, saran yang pertama adalah diusulkan untuk melakukan perubahan dalam tataran peraturan perundang-undangan khususnya dibidang perencanaan dan penganggaran dengan mengembalikan dan menyatu padukan fungsi-fungsi perencanaan dan penganggaran. Fungsi perencanaan dan penganggaran yang sebagian berada di Departemen Keuangan dan sebagian lainnya di Bappenas sudah selayaknya disatu padukan dengan menggabungkan kedua fungsi tersebut dalam satu lembaga, hal ini merujuk kepada kelembagaan yang diamati pada beberapa negara seperti di negara Amerika Serikat yaitu adanya *Office of Management Budget* (OMB), di negara Korea Selatan yaitu *Ministry of Strategy and Finance* (MoSF) atau seperti *Departement of Finance and Development* (DoFD) di negara Australia. Sedangkan saran yang kedua adalah disarankan untuk melakukan peningkatan sumber daya manusia dan koordinasi dalam tataran lembaga di pemerintahan yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Terkait dengan saran yang pertama, yaitu perlunya perubahan pada aspek legalitas baik pada peraturan tertinggi maupun peraturan perundang-undangan turunan dibawahnya yang mengembalikan dan menyatupadukan fungsi perencanaan dan penganggaran, perubahan tersebut diperlukan agar hal-hal yang diatur dalam pelaksanaan tidak saling bersinggungan satu dengan lainnya dan saling mendukung serta berkesinambungan dalam pelaksanaannya. Perubahan aspek legalitas yang diperlukan dimaksud diantaranya bertujuan untuk : a.) mempertegas peran dan kewenangan setiap lembaga di tingkatan pemerintah maupun di tingkatan lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan belanja pemerintah pusat, baik mekanisme maupun hubungan kelembagaannya dalam proses perencanaan dan penganggaran; b.) mempertegas pengaturan mengenai mekanisme penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / lembaga (RKAKL) yang tidak hanya menekankan pada hal-hal yang bersifat administratif namun menekankan pula pada hal-hal yang bersifat teknis dan strategis; c.) mempertegas peran dan kewenangan lembaga yang terkait dengan pelaporan keuangan, pengukuran serta pengevaluasian kinerja yang dilaporkan oleh kementerian negara / lembaga sebagai bentuk pertanggung jawaban atas pengelolaan keuangan dan pencapaian kinerja yang ditetapkan.

Selanjutnya terkait dengan saran yang kedua, peningkatan sumber daya manusia dan koordinasi dalam tataran pemerintahan yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran merupakan faktor penting yang tidak kalah pentingnya dengan perubahan aspek legalitas yang diusulkan dalam saran yang pertama di atas. Peningkatan sumber daya manusia dapat diupayakan melalui desimnasi pemahaman akan peraturan perundangan-undangan terhadap fungsi perencanaan dan penganggaran, selain itu dapat pula melalui tugas belajar atau studi banding ke negara lain di luar negara Republik Indonesia, untuk melihat perkembangan, membandingkan serta menganalisa pelaksanaan sistem penganggaran berbasis kinerja yang telah dilaksanakan oleh beberapa negara di belahan dunia, dengan tujuan untuk mempraktekkan pelaksanaan sistem tersebut dengan sedikit perubahan-perubahan atau memodifikasi agar disesuaikan dengan kondisi yang ada di negara ini. Selanjutnya peningkatan koordinasi diperlukan apabila dalam masa transisi penggabungan badan / lembaga belum dapat

dilakukan, khususnya antara lembaga di bidang perencanaan yang saat ini di komandani oleh Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan di bidang penganggaran yang sampai dengan saat ini dikomandani oleh Departemen Keuangan sangat diperlukan dalam menjembatani dan menyatupadukan kewenangan-kewenangan yang dimiliki sampai dengan saat ini, baik melalui perjanjian kerja sama atau kegiatan lainnya yang mengikat satu dengan lainnya. Tujuan dari peningkatan koordinasi tersebut secara jangka panjang adalah menyatupadukan dua lembaga di tingkatan pemerintah dalam fungsi perencanaan dan penganggaran, seperti halnya yang dilakukan di negara Amerika Serikat melalui *Office of Management and Budget (OMB)*, atau seperti di negara Korea Selatan melalui *Ministry of Strategy and Finance (MoSF)* atau seperti di negara Australia melalui *Departement of Finance and Development (DoFD)* dimana fungsi perencanaan dan penganggaran berada dalam satu lembaga.