

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Krisis multidimensional yang terjadi di Indonesia pada era akhir pemerintahan orde baru, telah mendorong tuntutan demokratisasi di berbagai bidang. Terutama reformasi di sektor yang bersentuhan baik langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan publik. Tuntutan masyarakat untuk terciptanya paradigma baru, dalam pengelolaan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), mempercepat bergulirnya era pengelolaan pemerintahan yang lebih terbuka, efisien, efektif, aspiratif, dan responsif terhadap tuntutan publik serta akuntabel dalam pelaksanaan program/kegiatan yang menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat.

Tuntutan perubahan dimaksud, tidak terkecuali reformasi di bidang keuangan negara, yang ditandai dengan diberlakukannya paket peraturan di bidang keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan negara. Dengan berlakunya Undang-Undang tersebut, maka seluruh tahap pengelolaan keuangan Negara, dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban telah memiliki payung hukum yang menjamin akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran Negara.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, membawa perubahan mendasar sebagai babak baru dimulainya reformasi keuangan negara, yang pelaksanaannya tidak hanya mengacu kepada asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang selama ini kita kenal, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi, namun meliputi pula asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*), dalam pengelolaan keuangan negara antara lain: asas akuntabilitas berorientasi hasil, asas profesionalitas, asas proporsionalitas, asas

keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara, dan asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Perubahan mendasar yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dimaksud, adalah penyusunan anggaran berbasis kinerja, yang operasionalisasinya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 tentang Rencana Kerja Pemerintah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL).

Mengacu kepada Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara, tujuan diberlakukannya kedua peraturan pemerintah tersebut, adalah agar keuangan negara dikelola dengan lebih tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab. Hal yang tidak kalah penting, pengelolaan keuangan negara juga harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Reformasi di bidang penyusunan anggaran pemerintah yang implementasinya dimulai tahun 2005, meliputi penerapan tiga pendekatan dalam penyusunan anggaran, yaitu unifikasi anggaran (*unified budgeting*), penyusunan anggaran dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditures framework*), dan penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based-budgeting system*). Tiga pendekatan tersebut, mendorong adanya akuntabilitas yang berorientasi hasil dan peningkatan transparansi dalam penggunaan anggaran.

Berdasarkan pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, unifikasi anggaran (*unified budgeting*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja, guna melaksanakan kegiatan pemerintah, yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Unifikasi anggaran merupakan penyatuan anggaran kedalam satu dokumen, sehingga tidak dikenal lagi terminologi anggaran rutin untuk membiayai pengeluaran operasional sehari-hari, dan anggaran pembangunan untuk membiayai pengeluaran yang bersifat investasi. Hal ini penting untuk memastikan bahwa biaya inventasi dan biaya operasional yang bersifat rutin, dipertimbangkan secara simultan pada saat pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.

Penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), merupakan konsep penyusunan anggaran yang berhorison waktu lebih dari satu tahun anggaran, sehingga dalam penyusunan anggaran tahun berkenaan, telah memproyeksikan pula pengeluaran untuk dua tahun ke depan. Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, bahwa pendekatan perspektif jangka menengah memberikan kerangka menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarah kepada pengalokasian sumberdaya yang lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada pemerintah dengan pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, biaya di masa yang akan datang dari kebijakan yang diambil saat ini diketahui dengan tingkat kepastian yang lebih tinggi.

Penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), memperjelas tujuan dan indikator kinerja, sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran yang mendukung perbaikan efisiensi, dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya, dan memperkuat proses pengambilan keputusan. Sehingga penekanan dari penganggaran berbasis kinerja adalah, pada ketersediaan rencana kerja yang benar-benar mencerminkan komitmen K/L, dalam melaksanakan program-program yang menjadi prioritas pemerintah.

Modernisasi sistem penganggaran semula lebih menitikberatkan pada pengendalian terhadap input, ke sistem yang lebih menekankan kepada hasil tersebut, harus didukung oleh perangkat peraturan yang memadai dengan sistem insentif yang lebih adil. Menurut Diamond (2001, p.6) modernisasi sistem penganggaran pada prinsipnya harus dapat mengakomodir tiga tujuan utama, yakni : a). pengendalian atas pengeluaran agar sesuai dengan ketentuan dan aturan hukum yang ditetapkan. b). dalam rangka stabilisasi ekonomi, melalui kebijakan yang tepat waktu dan efisien dalam penyesuaian *aggregate fiscal*, dan c). untuk meningkatkan efisiensi dalam pelayanan publik, melalui prosedur yang menyediakan insentif untuk produktivitas yang lebih besar.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja, yang menekankan adanya keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan,

termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut, mendorong peningkatan akuntabilitas (*increase accountability*), peningkatan tingkat efisiensi pengeluaran (*increase efficiency*), mengurangi tingkat pemborosan keuangan negara (*cut waste*) dan meningkatkan manajemen pelayanan publik (*improve public management*), karena setiap penyediaan alokasi dana, akan selalu dikaitkan dengan kinerja yang akan dicapai, sehingga dasar pengalokasian dana menjadi lebih obyektif. Penerapan anggaran berbasis kinerja, membuka ruang untuk semakin mempertajam tujuan dan sasaran dalam pencapaian visi dan misi pemerintah yang dilaksanakan melalui program dan kegiatan kementerian negara/lembaga.

Sesuai pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga, komponen penting lainnya dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah, adanya indikator kinerja sebagai tolok ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan, serta adanya evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan. Untuk menilai sejauhmana kinerja suatu program kegiatan telah dicapai, maka kementerian negara/lembaga melaksanakan pengukuran kinerja, berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan, sebagai umpan balik bagi penyusunan RKA-KL tahun berikutnya.

Adanya perubahan paradigma penyusunan anggaran dimaksud, maka penelitian ini akan difokuskan kepada implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja, dengan obyek Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, yang memiliki struktur organisasi terdiri dari 9 unit eselon I. Pertimbangan dipilihnya Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai obyek penelitian adalah : a). adanya kemudahan akses memperoleh data dan informasi yang diperlukan. b). Depnakertrans merupakan organisasi yang relatif besar yang melaksanakan lebih dari 5 program pemerintah di bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, sehingga menurut hemat penulis dengan tugas pokok dan fungsi yang sedemikian besar layak untuk dijadikan obyek penelitian. c), dalam kurun waktu lima tahun (2006 sampai dengan 2010) penerapan penganggaran berbasis kinerja dimaksud, berdasarkan pengamatan dan indepth interview mengindikasikan :

- a. Implementasi sistem penganggaran berbasis kinerja di Depnakertrans belum sepenuhnya berpijak pada tiga pilar penyusunan anggaran berbasis kinerja.
- b. Implementasi sistem penganggaran berbasis kinerja di Depnakertrans belum menyentuh aspek yang lebih substantif, tetapi masih dalam tataran memenuhi persyaratan administratif.

Bertitik tolak dari kondisi tersebut, maka penelitian terhadap implementasi penganggaran berbasis kinerja di Depnakertrans penting dilakukan, guna memperoleh informasi yang lebih komprehensif dan rinci, dengan membandingkan dengan kaidah-kaidah penyusunan anggaran yang baik, yaitu :

- a. Apakah setiap kegiatan spesifik yang menjadi Tupoksi Depnakertrans telah memiliki standar biaya khusus, sebagai dasar dalam penyusunan anggaran?
- b. Apakah setiap program dan kegiatan telah memiliki indikator kinerja, sebagai acuan dalam mengukur tingkat keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan ?
- c. Apakah setiap program dan kegiatan telah dilaksanakan evaluasi kinerja, sehingga dapat memberikan dampak positif terhadap kinerja program dan kegiatan ?

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka perumusan masalah ke bentuk yang lebih fokus adalah dengan mengajukan pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana gambaran implementasi sistem anggaran berbasis kinerja di Depnakertrans, dilihat dari aspek tiga pilar penyusunan anggaran berbasis kinerja yaitu adanya indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja?
- b. Bagaimana aspek peraturan perundang-undangan, kelembagaan, dan sumber daya manusia mendorong penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Depnakertrans?

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Terkait dengan latar belakang masalah dan pertanyaan penelitian yang diajukan pada perumusan permasalahan, maka penelitian memiliki tujuan dan signifikansi sebagai berikut :

1.3. 1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas maka penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Menjelaskan implementasi anggaran berbasis kinerja di Depnakertrans dilihat dari penerapan tiga pilar penyusunan anggaran berbasis kinerja, yaitu standar biaya, indikator kinerja dan evaluasi kinerja;
- b. Menjelaskan aspek peraturan perundang-undangan, kelembagaan, dan sumber daya manusia dalam mendukung penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Depnakertrans?

1.3.2. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan membawa manfaat yang signifikan baik manfaat akademis maupun manfaat praktis, yaitu:

a. Manfaat Akademis

Secara umum hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah dalam upaya meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, dan secara khusus bagi kalangan akademis diharapkan dapat memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai bahan pengembangan teori dan bahan penelitian lanjutan dalam bidang administrasi dan kebijakan publik, terutama dalam perbaikan manajemen pengeluaran pemerintah.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap upaya peningkatan efisiensi pada pelaksanaan program dan kegiatan sesuai Tupoksi Depnakertrans khususnya, dan umumnya efisiensi pelaksanaan pemerintahan pada kementerian/lembaga lainnya. Selanjutnya bagi institusi yang terlibat langsung dalam perumusan kebijakan anggaran dapat menjadi kontribusi positif guna perbaikan manajemen perencanaan dan penyusunan anggaran.

1.4. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun sesuai dengan pedoman penyusunan tesis sebagai berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada bab ini memuat tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat berbagai teori : *Pertama*, teori mengenai implementasi kebijakan dalam perspektif administrasi kebijakan publik, sistem anggaran berbasis kinerja, meliputi pengertian anggaran, fungsi anggaran, pengertian anggaran berbasis kinerja, ciri-ciri penganggaran berbasis kinerja, tujuan penganggaran berbasis kinerja, manfaat penganggaran berbasis kinerja, kelemahan sistem penganggaran berbasis kinerja, perbandingan sistem anggaran berbasis kinerja dengan sistem anggaran publik lainnya, dan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM). *Kedua*, teori mengenai indikator kinerja meliputi, pengertian indikator kinerja, alasan pentingnya pengukuran kinerja, kriteria indikator kinerja, perumusan dan jenis indikator kinerja, pengukuran kinerja, dan indikator kinerja instansi pemerintah. *Ketiga*, teori mengenai standar biaya meliputi pengertian standar biaya, jenis standar biaya, manfaat standar biaya, kondisi yang mendukung penyusunan standar biaya. *Keempat*, teori mengenai evaluasi kinerja meliputi pengertian evaluasi kinerja, fungsi evaluasi kinerja, metoda dan sifat evaluasi kinerja dan ruang lingkup permasalahan evaluasi kinerja.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Bab ini memuat pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, metoda dan strategi penelitian, hipotesis kerja, narasumber/informan, proses penelitian, penentuan lokasi dan obyek penelitian, serta keterbatasan penelitian.

BAB 4 : ANALISIS HASIL PENELITIAN

Bab ini membahas penelitian di lapangan dan pemaparan hasil penelitian, yang diawali dengan gambaran obyek penelitian, analisis

terhadap aspek indikator kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya, analisis terhadap aspek perencanaan dan penganggaran, analisis terhadap aspek peraturan perundang-undangan, hubungan kelembagaan dan sumber daya manusia.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir ini memuat kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran perbaikan berdasarkan hasil penelitian.

