



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA KEBUTUHAN DAN KESIAPAN BANK INDONESIA DALAM RENCANA
IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA**

SKRIPSI

**FINA FEBRIANA
0806351224**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM STUDI AKUNTANSI
DEPOK
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA KEBUTUHAN DAN KESIAPAN BANK INDONESIA
DALAM RENCANA IMPLEMENTASI ANGGARAN
BERBASIS KINERJA**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana
Ekonomi**

**FINA FEBRIANA
0806351224**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM STUDI AKUNTANSI
DEPOK
JANUARI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Fina Febriana

NPM : 0806351224

Tanda Tangan :



Tanggal : Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Fina Febriana
NPM : 0806351224
Program Studi : S1 Reguler - Akuntansi
Judul Laporan Magang : Analisa Kebutuhan dan Kesiapan Bank Indonesia dalam Rencana Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Chaerul D. Djakman, CSRS

Penguji : Emil Bachtiar S.E., M.Com

Penguji : Nanda Ayu W, S.E., MBA



Ditetapkan di : Depok, Jawa Barat

Tanggal : 24 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua saya, H. Udih Samanhudi dan Hj. Jejen yang dengan doa dan nasihatnya selalu menguatkan dan memberi saya semangat, serta kakak saya Fika Puspitasari, S.P., dan Mochammad Arie Fauzie dan adik saya Muhammad Farhan untuk semua doa dan perhatian mereka;
2. Bapak Dr. Chaerul D. Djakman, CSRS., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
3. Bapak Rusbandi Fikri dan Ibu Komala Dewi atas bimbingan, ide-ide, saran, pengalaman, dan kesempatan yang telah diberikan kepada saya selama magang di Bank Indonesia dan dalam penyusunan skripsi ini;
4. Bapak Heri Sulistiadi dan Ibu Caecilia Rina Andari dari Direktorat Keuangan Intern Bank Indonesia atas waktu, tenaga, pikiran, dan informasi yang diberikan dalam penyusunan skripsi ini;
5. Para pendidik dan karyawan FEUI yang telah banyak mengajarkan, bukan hanya sekedar pengetahuan tapi juga sikap hidup yang luar biasa;
6. Alifia Priska Ramadhanti, untuk semangat, pengertian, kesabaran, nasihat, dan pelajaran hidup yang diberikan selama menjadi *room mate* saya ☺ dan selama kuliah;
7. Anggita Wideasmi S.E., Ni'mah Rahmadiyahani S.E., Niti Inda Maitasari S.E., Dona Meilisa Hasbara S.E., Ari Dwiastuti, dan taukhti Suci Rahmadeni S.E.

Terima kasih untuk semua semangat, kebahagiaan, pengalaman, nasihat, dan mimpi-mimpi yang kalian bagi selama kuliah. Terima kasih karena telah menjadi sahabat di kala senang dan penguat di saat-saat sulit. Perjuangan kita belum berakhir, Kawan!;

8. Rina Mardiana, Azni Ratnarosada Putri, Nurul Utami, Sheila Santika Putri, dan ubaan untuk semangat, doa, dan persahabatan tiada akhir ☺;
9. Portrangers: Grace, Kris, Khansa, Irham, Bilal, Evan, Arum, Erita, Dhani, Komang, Andi, Ihsan, Kamel, Radita, Nisna, Fadi, Kanya, Bayu, dan Maya. Terima kasih untuk semangat yang luar biasa dan hari-hari yang menyenangkan di saat-saat terakhir kuliah. Semangat dan Semoga Sukses buat adik-adikku ☺;
10. Teman-teman Kontrol Internal FSI 2010 dan 2011, Kak Egi, Kak Romi, Kak Cindy, Kak Sekar, Deshinta, Desti, Yuni, Vivi, Anggita, Maida, Ikhsan, dan Pras. Terima Kasih atas kepercayaan dan pengalaman berorganisasi yang menyenangkan;
11. Keluarga besar FSI FEUI 2011 atas kepercayaan dan pelajaran-pelajaran yang berharga serta doa dan semangat yang diberikan kepada penulis hingga penyusunan skripsi ini selesai;
12. Teman-teman seperjuangan di FEUI angkatan 2008 khususnya dan juga semua angkatan. Semoga sukses dengan setiap rencana yang kalian buat;
13. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Depok, Januari 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Fina Febriana
NPM : 0806351224
Program Studi : S1 Reguler
Departemen : Akuntansi
Fakultas : Ekonomi
Jenis Karya : Skripsi

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:

**Analisa Kebutuhan dan Kesiapan Bank Indonesia dalam Rencana
Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, 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 : Depok
Pada tanggal: Januari 2012
Yang menyatakan



(Fina Febriana)

ABSTRAK

Nama : Fina Febriana
Program Studi : Akuntansi
Judul : Analisa Kebutuhan dan Kesiapan Bank Indonesia dalam Rencana Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja

Transparansi dan akuntabilitas menjadi suatu hal yang penting bagi organisasi sektor publik terutama lembaga negara seperti Bank Indonesia, terlebih karena statusnya sebagai lembaga negara yang independen. Salah satu alat akuntabilitas dan transparansi tersebut adalah anggaran. Skripsi ini membahas tentang kebutuhan dan kesiapan Bank Indonesia dalam rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif analitik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Bank Indonesia membutuhkan penerapan sistem Anggaran Berbasis Kinerja dan saat ini telah memiliki kesiapan yang cukup untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja.

Kata Kunci : Bank Indonesia, Anggaran Berbasis Kinerja, transparansi, akuntabilitas

ABSTRACT

Name : Fina Febriana
Study Program : Accounting
Title : Analysis of Bank Indonesia's Needs and Readiness on Implementation Plan of Performance Based Budgeting

Transparency and accountability are important to public sector organisation especially to a state agency such as central bank of Indonesia, Bank Indonesia. One kind of transparency and accountability's tool is budget. This research discusses about Bank Indonesia's needs and readiness on implementation plan of performance based budgeting. This research is a qualitative research with an analytical descriptive design. The research shows that Bank Indonesia is already in needs for implementing performance based budgeting and also has the readiness to implement such a budgeting system.

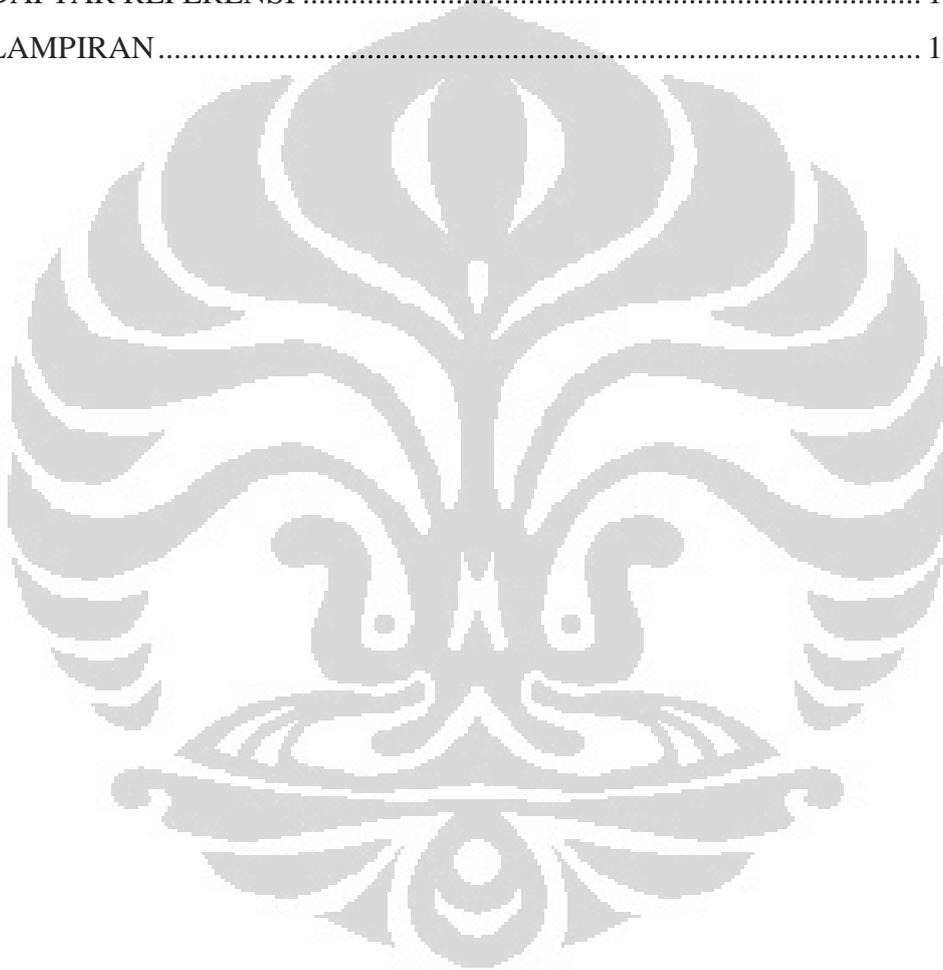
Key Words : Bank Indonesia, Performance Based Budgeting, transparency, accountability

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK/ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
1. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Metode Penelitian.....	9
1.6. Sistematika Penulisan.....	10
2. LANDASAN TEORI	
2.1. <i>Good Governance</i> pada Sektor Publik.....	12
2.2. Proses Akuntansi Manajemen di Sektor Publik.....	18
2.3. Konsep Anggaran.....	20
2.3.1. Definisi.....	20
2.3.2. Fungsi Anggaran.....	22
2.3.3. Siklus Anggaran.....	23
2.3.4. Evolusi Pendekatan Penyusunan Anggaran.....	24
2.4. Konsep Kinerja	33

2.4.1. Indikator Kinerja.....	34
2.4.2. Pengukuran Kinerja	35
2.5. Anggaran Berbasis Kinerja	42
2.5.1. Definisi.....	42
2.5.2. Karakteristik.....	43
2.5.3. Kebutuhan Implementasi	45
2.5.4. Elemen-elemen	46
2.5.5. Proses <i>Performance Budgeting</i>	51
2.5.6. Hambatan	54
3. GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN	
3.1. Profil Bank Indonesia.....	56
3.1.1. Sejarah Bank Indonesia.....	56
3.1.2. Landasan Hukum	58
3.1.3. Visi, Misi, Nilai Strategis, dan Sasaran Strategis	59
3.1.4. Tujuan dan Status.....	60
3.1.5. Struktur Organisasi	61
3.1.6. Tugas Pokok Bank Indonesia.....	65
3.1.7. Hubungan Kelembagaan.....	70
3.1.8. Tatakelola Bank Indonesia.....	70
3.2. Sistem Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja	73
3.2.1. Perencanaan	74
3.2.2. Anggaran.....	76
3.2.3. Manajemen Kinerja.....	79
4. ANALISA DAN PEMBAHASAN	
4.1. Analisa <i>Gap</i> untuk Menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja	82
4.1.1. Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja	82
4.1.2. Sistem Anggaran Bank Indonesia	88

4.2. Analisa Kesiapan Bank Indonesia dalam Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja	100
5. KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN	
5.1. Kesimpulan.....	115
5.2. Keterbatasan dan Saran	118
DAFTAR REFERENSI	120
LAMPIRAN.....	124

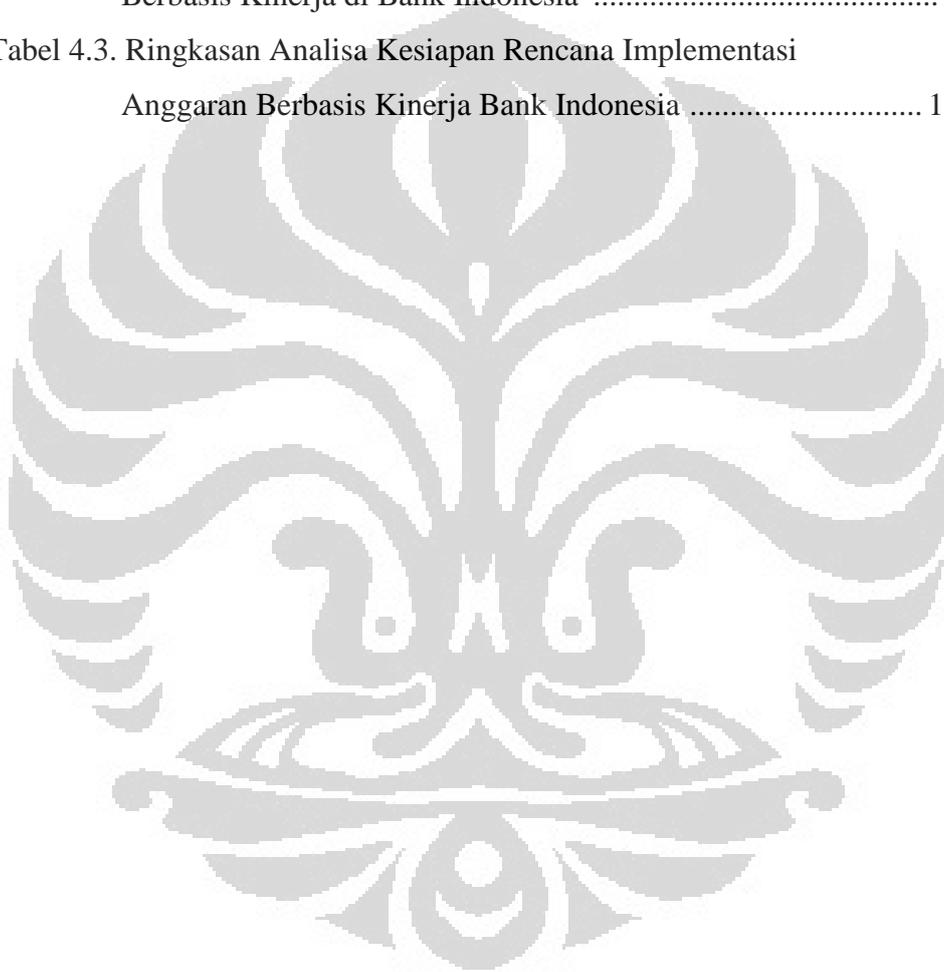


DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Proses Perencanaan dan Pengendalian Manajemen.....	18
Gambar 2.2. Siklus Anggaran	23
Gambar 2.3. Tahapan dalam PPBS	27
Gambar 2.4. <i>Balance Scorecard</i> untuk sektor swasta	38
Gambar 2.5. <i>Balance Scorecard</i> untuk sektor publik	38
Gambar 2.6. Proses ABK di Sektor Publik	52
Gambar 2.7. Tahapan Penyusunan ABK	53
Gambar 3.1. Struktur Organisasi Bank Indonesia	62
Gambar 3.2. Akuntabilitas Pelaksanaan Tugas dan Anggaran Bank	77
Gambar 3.3. Proses Bisnis Anggaran Bank Indonesia	78
Gambar 4.1. Proses Penyusunan Anggaran Bank Indonesia.....	91
Gambar 4.2. Proses Pelaksanaan Anggaran Tahunan Bank Indonesia.....	95
Gambar 4.3. <i>Cascading</i> Misi dan Visi BI Menjadi Program Kerja dan Anggaran Satuan Kerja.....	105

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Kelebihan dan Kelemahan Pendekatan Sistem Anggaran	29
Tabel 2.2. <i>Performance Budgeting Categories (OECD 2007)</i>	44
Tabel 4.1. Tabel Kelebihan dan Kelemahan Siklus SPAMK Bank Indonesia	89
Tabel 4.2. Analisis <i>Gap</i> dalam rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Bank Indonesia	98
Tabel 4.3. Ringkasan Analisa Kesiapan Rencana Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Bank Indonesia	113



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Jaringan Kantor Bank Indonesia	124
Lampiran 2	Siklus SPAMK (Lampiran PDG No. 12/9/PDG/2010).....	125
Lampiran 2	Kewenangan Persetujuan TAP	126
Lampiran 3	Daftar Pertanyaan Wawancara	127



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Krisis ekonomi Indonesia pada tahun 1998 memberikan banyak pelajaran bagi Pemerintah, salah satunya adalah tuntutan rakyat untuk penyelenggaraan pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Untuk memenuhi tuntutan ini, salah satu pos dalam pemerintahan yang perlu dibenahi adalah sistem pengelolaan keuangan negara. Pemerintah akhirnya mengeluarkan paket undang-undang di bidang Pengelolaan 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. Salah satu isu dalam reformasi pengelolaan keuangan negara adalah sistem penganggaran dalam pemerintahan. Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, dikatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi dimana sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Untuk itu, memiliki suatu sistem penganggaran yang baik dapat menjadi kontrol internal bagi pengelolaan keuangan negara secara keseluruhan.

Sistem anggaran yang saat ini berkembang pesat dan banyak dipakai oleh negara-negara maju dunia adalah Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) atau *performance based budgeting* (Bastian, 2006). Sistem ini telah menjadi tren perkembangan di banyak negara sejalan dengan budaya *new public management* (Sancoko dkk, 2008). Anggaran Berbasis Kinerja diperkenalkan pertama kali di Amerika Serikat pada tahun 1870 sebagai respon adanya penyelewengan pemerintahan lokal. Namun gerakan murni pengembangan anggaran berbasis kinerja muncul pada tahun 1950an dibawah arahan *President's Bureau of the Budget (BOB)*, yang dimaksudkan untuk mengukur efektivitas dan efisiensi sistem pemerintahan sebagai respon tingginya tingkat penyelewengan di pemerintahan (Jones and McCaffery, 2010). Di Denmark, reformasi anggaran secara

komprehensif muncul pada tahun 1983 sebagai dampak krisis ekonomi yang terjadi di Denmark dan banyak negara OECD lainnya di awal 1980an (OECD, 2007). Sedangkan di Korea, sama halnya dengan Indonesia, reformasi sistem penganggaran menjadi anggaran berbasis kinerja muncul setelah Korea mengalami krisis Asia di akhir 1990an dimana saat itu pemerintah Korea menerbitkan paket reformasi fiskal yang diberi nama *Four Major Fiscal Reform* yang berisi: 1) menerbitkan kerangka pengeluaran jangka menengah; 2) memperkenalkan sistem penganggaran *top-down*; 3) menerbitkan sistem manajemen kinerja; dan 4) membangun sistem informasi anggaran (OECD, 2007). Di Indonesia, ABK diperkenalkan oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan ditetapkan sebagai sistem anggaran yang harus digunakan oleh institusi pemerintah.

Anggaran berbasis kinerja memiliki dua fokus utama yakni anggaran dan kinerja. Anggaran adalah suatu rencana kerja pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan yang tidak terbatas dalam suatu periode, yang telah ditetapkan dalam satuan mata uang (Freeman dan Shoulders, 2003 dalam Nordiawan, 2010). Kebutuhan yang tidak terbatas ini pada organisasi sektor publik dijelaskan Freeman sebagai keinginan organisasi memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat. Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi (Bastian, 2006). Sedangkan Anggaran Berbasis Kinerja didefinisikan oleh Smith (1999) dalam WorldBank (2003) sebagai sistem anggaran yang mengalokasikan sumber daya berdasarkan pencapaian *outcome* yang spesifik dan dapat diukur. Anggaran Berbasis Kinerja menggunakan pernyataan misi, *goal*, dan tujuan untuk menjelaskan mengapa uang dibelanjakan (Carter, 1994 dalam Young, 2003), maksudnya setiap pengeluaran memiliki maksud untuk mencapai tujuan yang diderivasikan dari visi dan misi. Tujuan dari anggaran berbasis kinerja sendiri adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengeluaran publik dengan menghubungkan pendanaan organisasi sektor publik dengan output yang mereka hasilkan (Robinson and Last, 2009).

Kebutuhan akan penerapan ABK terutama adalah karena sistem anggaran yang sebelumnya tidak memiliki tolak ukur untuk menilai kinerja dalam

pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik sehingga sulit untuk menentukan apakah kegiatan organisasi telah efisien dan efektif (Nordiawan, 2010). Selain itu, Kajian OECD (2008) juga menyatakan bahwa negara-negara OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) memiliki beberapa alasan mengapa mereka membutuhkan penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, namun tiga alasan yang utama antara lain untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penggunaan dana, meningkatkan kinerja, dan meningkatkan akuntabilitas publik. Alasan lainnya diungkapkan oleh Young (2003) yaitu untuk melihat hubungan sebab akibat antara pendanaan dan kegiatan serta untuk meningkatkan pemahaman kegiatan antar departemen/divisi.

Anggaran Berbasis Kinerja membutuhkan beberapa elemen untuk dapat mendukung kesuksesan penerapan dan pencapaian tujuan ABK itu sendiri. Newcomer dan Caudle (1999) dalam Young (2003) menyatakan bahwa untuk mengimplementasikan ABK dibutuhkan kepemimpinan. Young sendiri menyatakan bahwa untuk mendapatkan hasil yang positif dalam ABK diperlukan pengukuran kinerja dan sistem *reward and punishment*. Elemen lain yang disebutkan Young adalah *strategic planning* karena dapat membantu memfasilitasi komunikasi dan partisipasi, mengakomodasi keberagaman kepentingan dan nilai, membantu pengambilan keputusan yang bijak dan analitis, dan juga mendukung kesuksesan implementasi ABK. Selain itu Worldbank (2003) menyebutkan elemen lain dalam ABK yaitu alokasi sumber daya, dimana sumber daya harus dialokasikan sesuai dengan prioritas strategi organisasi. Mercer (2002) juga menyebutkan bahwa ABK juga membutuhkan metode akuntansi biaya karena menghitung biaya merupakan bagian tak terpisahkan dari mengukur kinerja. Sedangkan Robinson dan Last (2009) menyatakan bahwa *good governance* sangat diperlukan pada pre-implementasi ABK.

Dalam mengimplementasikan ABK, terdapat beberapa hal yang dapat menjadi penghambat. Robinson dan Last (2009) menyatakan bahwa sulit membuat formula ABK yang sederhana, *affordable*, dan *usable*. Kekhawatiran yang sama juga disebutkan oleh Tugen (2010) dan OECD (2007) yakni bahwa tidak adanya model standar untuk sistem anggaran berbasis kinerja. Mercer (2002) menyebutkan bahwa sulit untuk menetapkan cara yang tepat untuk

mengukur output. Mercer juga menambahkan bahwa sulit untuk mengidentifikasi biaya untuk setiap aktivitas terlebih karena pada sektor publik banyak terdapat barang publik yang sulit diukur seperti kebijakan dan laporan.

Sistem Anggaran Berbasis Kinerja ini muncul terkait dengan reformasi keuangan di sistem pemerintahan atau sektor publik. Organisasi publik merupakan semua instansi negara baik pemerintahan pusat maupun daerah yang dibiayai dari dana publik termasuk diantaranya Kementerian Negara/Lembaga sebagai perangkat dari pemerintah pusat. Lantas, bagaimana dengan lembaga negara yang memiliki kedudukan unik yakni berada di luar sistem pemerintahan namun memiliki koordinasi yang erat sekali dengan pemerintahan dan merupakan organisasi sektor publik seperti bank sentral?

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2009, Bank Indonesia merupakan bank sentral Republik Indonesia dan merupakan lembaga negara yang independen yang bertujuan menjaga kestabilan nilai rupiah. Disebutkan bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara. Dalam struktur pemerintahan presidentil seperti yang dijalani oleh Indonesia, tidak ada pemisahan kepala negara dengan kepala pemerintahan karena keduanya dijalankan oleh eksekutif yang sama yaitu presiden. Karena tercampurnya kedua fungsi tersebut, sebagai pelaku administrasi negara di bawah eksekutif pun instansi negara di Indonesia menyatu dengan pemerintah. Sehingga di Indonesia hanya dikenal instansi pemerintah sebagai instansi negara. Bank Indonesia didirikan sebagai lembaga atau instansi negara atau instansi pemerintah yang berfungsi untuk membatasi kekuasaan presiden sehingga kedudukannya diberi gelar independen (Asshidiqie, 2003). Instansi pemerintah dalam RUU Administrasi Pemerintahan didefinisikan sebagai semua lembaga pemerintah yang melaksanakan fungsi administrasi pemerintah di lingkungan eksekutif baik di pusat maupun daerah termasuk komisi-komisi, dewan, dan badan yang mendapat dana dari APBN/APBD. Fungsi administrasi pemerintahan tersebut maksudnya adalah kegiatan sebagai pelaksanaan fungsi atau tugas pemerintahan, termasuk memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai instansi pemerintah, Bank Indonesia berada diluar pemerintahan, tidak sejajar dengan DPR, BPK, MA, atau bahkan kementerian. Pemerintah itu sendiri berarti badan yang melakukan kegiatan memerintah. BI sebagai lembaga negara atau instansi pemerintah tetap memiliki hubungan khusus dengan pemerintah seperti yang disebutkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 pasal 21 ayat (1), yakni pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Hubungan tersebut diantaranya direalisasikan dalam hal penyampaian informasi tertulis mengenai evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter dan rencana kebijakan moneter dengan presiden dan DPR (pasal 58 ayat 2), dalam hal penyampaian laporan pelaksanaan tugas dan wewenangnya ke DPR (pasal 58 ayat 3), dan dalam hal pemeriksaan khusus oleh BPK atas permintaan DPR (pasal 59).

Selain karena status dan kedudukan Bank Indonesia, BI merupakan organisasi sektor publik yang juga memiliki komitmen untuk menerapkan *good governance*, terlebih karena ini merupakan tuntutan dari status independensi yang dimilikinya. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, salah satu caranya adalah dengan mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja karena salah satu faktor kunci sistem anggaran ini adalah akuntabilitas (Young, 2003) dan saat ini sistem anggaran berbasis kinerja telah digunakan oleh banyak negara lain sebagai sistem anggaran yang dapat memberikan informasi kinerja yang lebih baik. Amtenbrink (2004) menyatakan bahwa transparansi bank sentral dapat meningkat dengan adanya informasi kinerja. Oleh karena itu, dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja Bank Indonesia dapat pula meningkatkan transparansinya.

Kondisi BI saat ini pun dapat menjadi faktor kebutuhan BI untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja. Laporan keuangan BI dua tahun berturut-turut dari 2009 dan 2010 bersaldo negatif atau defisit senilai 1 triliun rupiah dan 21 triliun rupiah. Apabila kondisi ini berlanjut maka akan dapat menggerus modal BI yang apabila modal tersebut berkurang dari ketentuan UU BI sebesar 2 triliun rupiah, maka pemerintah harus menambahkannya dan menjadi beban APBN dengan persetujuan DPR. Dengan situasi seperti ini, Bank Indonesia perlu anggaran berbasis kinerja untuk memperlihatkan dengan jelas bahwa defisit yang

terjadi adalah semata-mata dalam rangka BI menjalankan tugasnya sebagai otoritas moneter, bukan karena pengelolaan BI yang tidak baik.

Tidak banyak yang mengetahui tentang sistem anggaran yang diterapkan Bank Indonesia saat ini, padahal informasi dalam anggaran ini dibutuhkan oleh para *stakeholder* BI untuk pengambilan keputusan, seperti DPR, masyarakat, BPK, dan pihak yang berkepentingan lainnya. Publikasi anggaran yang biasanya dilakukan adalah terkait penyerahan anggaran tahunan Bank Indonesia ke DPR untuk disetujui dan disahkan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2009 pun hanya disebutkan sedikit mengenai anggaran BI. Pasal 60 menyatakan bahwa *“selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sebelum dimulai tahun anggaran, Dewan Gubernur menetapkan anggaran tahunan Bank Indonesia yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah bersamaan dengan evaluasi pelaksanaan anggaran tahun berjalan”*. Namun terkait sistem anggarannya sendiri tidak banyak yang dipublikasikan. Peraturan terkait sistem anggaran BI disebutkan dalam Peraturan Dewan Gubernur Nomor 12/9/PDG/2010 tentang Sistem Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja atau SPAMK. Dalam peraturan tersebut pun tidak jelas mengenai sistem yang dipakai, apakah sistem tradisional, PPBS, *zero-based*, atau kinerja. Namun yang dapat diperhatikan dalam siklus SPAMK ini adalah anggaran disusun sebelum penentuan program kerja tiap Satuan Kerja dimana Satker yang memiliki fungsi manajemen keuangan menyusun plafon anggaran sesuai data historis dan kebutuhan tiap Satker. Dengan penjelasan seperti demikian, BI nampaknya belum menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja, karena dalam sistem ini anggaran disusun dengan mengacu pada kegiatan yang akan dilaksanakan oleh organisasi untuk mencapai tujuan akhir.

Bank Indonesia memang bukan institusi pemerintah yang menggunakan dana APBN/APBD sehingga berlaku ketentuan anggaran sesuai UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun BI merupakan organisasi sektor publik dan juga lembaga negara yang memiliki tanggung jawab publik yang besar. Di sisi lain untuk sektor publik, salah satu alat untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas adalah anggaran dan sistem anggaran yang salah satu cita-citanya

untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik adalah sistem Anggaran Berbasis Kinerja, karena sistem anggaran ini memberikan informasi mengenai apa yang dilakukan oleh organisasi atau apa yang diharapkan dari organisasi tersebut dengan dana yang ada (Schick, 2003).

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini diberi judul **“ANALISA KEBUTUHAN DAN KESIAPAN BANK INDONESIA DALAM RENCANA IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA”**. BI menjadi objek yang menarik untuk diteliti karena kedudukan dan wewenangnya yang unik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia serta *output* BI yang sulit diukur. Selain itu, publikasi mengenai anggaran BI pun masih sedikit, seperti yang telah diungkapkan di atas, bagi para *stakeholder* khususnya DPR. Padahal anggaran BI dapat menjadi salah satu cara untuk mendapatkan informasi kinerja BI dan dapat menjadi salah satu pertimbangan dalam pengambilan keputusan para *stakeholder*-nya. Untuk itu, penulis mencoba menganalisis hal-hal yang mendasari kebutuhan BI akan penerapan ABK dan bagaimana kesiapan BI yang dapat menjadi faktor pendukung dan penghambat rencana implementasi ABK, yang bertujuan untuk memenuhi tuntutan sebuah independensi yakni transparansi dan akuntabilitas.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, masalah pertama yang ingin dibahas di sini adalah mengetahui gambaran mengenai sistem anggaran yang diterapkan Bank Indonesia saat ini, mengingat publikasi mengenai anggaran BI yang masih sedikit. Kemudian masalah berikutnya adalah mengenai dugaan BI masih menggunakan sistem anggaran tradisional, padahal saat ini pemerintah sedang gencar mensosialisasikan anggaran berbasis kinerja pada lembaga pemerintah. Untuk itu perlu dianalisis mengenai kebutuhan BI untuk menerapkan anggaran berbasis kinerja. Terakhir, penelitian ini juga mempertanyakan kesiapan BI dalam wacana rencana implementasi anggaran berbasis kinerja, yang didasarkan pada elemen-elemen sebagai berikut.

1. Komitmen dan kepemimpinan,
2. Ketersediaan sumber daya,
3. *Strategic planning*,

4. Pengukuran output,
5. Pengukuran kinerja,
6. Metode alokasi biaya, dan
7. Sistem informasi.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Sistem penganggaran Bank Indonesia yang berjalan selama ini.
2. Kebutuhan Bank Indonesia untuk menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja.
3. Kesiapan Bank Indonesia yang dapat menjadi faktor pendukung dan penghambat rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam hal:
 - a. Komitmen dan kepemimpinan,
 - b. Ketersediaan sumber daya,
 - c. *Strategic planning*,
 - d. Pengukuran output,
 - e. Pengukuran kinerja,
 - f. Metode alokasi biaya, dan
 - g. Sistem informasi?

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

- **Manfaat teoritis**

Secara umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi pelaksanaan sistem penganggaran di suatu entitas. Selain itu penelitian ini juga dapat memperkaya informasi mengenai hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan dalam implementasi Anggaran Berbasis Kinerja, terutama pada lembaga negara seperti bank sentral.
- **Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

- a. Sebagai awal kajian implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dan menjadi masukan atau bahan pertimbangan bagi Dewan Gubernur BI dalam mengambil keputusan dan kebijakan terkait penyusunan anggaran di Bank Indonesia.
- b. Sebagai masukan atau bahan pertimbangan bagi DPR dan BSBI dalam menilai rencana anggaran dan mengevaluasi kinerja anggaran Bank Indonesia.
- c. Sebagai masukan bagi publik dalam mengawasi dan mengevaluasi kinerja Bank Indonesia.

1.5. Metode Penelitian

Metode yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, lebih spesifik lagi analisis deskriptif. Menurut Moleong (2005) dalam Widyantoro (2009), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode yang alamiah. Penelitian kualitatif bercirikan informasi yang berupa ikatan konteks yang akan menggiring pada pola-pola atau teori yang akan menjelaskan fenomena sosial (Creswell, 1994 dalam Somantri, 2005).

Jenis penelitian ini adalah studi deskriptif yang menurut Uma Sekaran (2009) studi ini dilakukan untuk mengetahui dan menjadi mampu untuk menjelaskan karakteristik variabel yang diteliti dalam suatu situasi. Tujuan studi deskriptif adalah untuk memberikan kepada peneliti sebuah riwayat atau untuk menggambarkan aspek-aspek yang relevan dengan fenomena perhatian dari perspektif seseorang, organisasi, orientasi industri, atau lainnya.

Pada penelitian ini, penulis mencoba mengidentifikasi kebutuhan suatu institusi yakni Bank Indonesia untuk menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja, kemudian analisis kebutuhan ini akan dilanjutkan dengan identifikasi kesiapan BI dalam mengimplementasikan ABK sehingga dapat dianalisis faktor-faktor apa saja yang dapat mendukung dan menghambat pengimplementasian tersebut.

Elemen-elemen yang akan diteliti antara lain komitmen dan kepemimpinan, ketersediaan sumber daya, *strategic planning*, pengukuran output, pengukuran kinerja, tata kelola, metode alokasi biaya, dan sistem informasi.

Penulis menggunakan berbagai studi literatur terutama mengenai konsep anggaran, konsep pengukuran kinerja atau *performance* yang termasuk di dalamnya adalah konsep *balance scorecard*, dan konsep Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance-Based Budgeting*). Konsep lain yang akan ditambahkan penulis adalah terkait *new public management* dan *good governance* yang memunculkan kebutuhan Bank Indonesia akan sistem penganggaran yang lebih akuntabel dan transparan.

Selain studi literatur, penulis juga menggunakan berbagai peraturan terkait baik peraturan perundang-undangan ataupun peraturan internal Bank Indonesia seperti Peraturan Dewan Gubernur dan Surat Edaran. Untuk mengetahui gambaran mengenai sistem anggaran BI saat ini, penulis melakukan wawancara pada pihak terkait yakni Unit Kerja Anggaran Direktorat Keuangan Intern (DKI) Bank Indonesia. Penulis juga melakukan wawancara pada sumber ahli lain untuk memperluas pengetahuan dan mempertajam analisis.

Setelah adanya pembahasan literatur dan wawancara dengan pihak terkait, penulis membuat analisis kebutuhan dan kesiapan BI dalam rencana implementasi ABK sehingga dapat diidentifikasi faktor-faktor apa saja yang dapat mendukung dan menghambat rencana implementasi ini di Bank Indonesia. Kemudian, dengan mengacu pada teori dan pengalaman lembaga lain baik di Indonesia maupun di dunia, penulis akan mencoba memberikan rekomendasi bagaimana sistem penganggaran berbasis kinerja sebaiknya diterapkan di Bank Indonesia.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini dibagi ke dalam lima bab.

BAB I PENDAHULUAN

Terdiri dari enam subbab, yaitu latar belakang penelitian, perumusan masalah dan batasan ruang lingkup, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini akan dibahas teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini. Teori ini meliputi konsep anggaran, konsep kinerja, konsep anggaran berbasis kinerja, dan teori pendukung seperti teori *good governance*.

BAB III GAMBARAN UMUM BANK INDONESIA

Pada bab ini akan dibahas mengenai sejarah dan profil Bank Indonesia serta sistem Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja Bank Indonesia.

BAB IV ANALISA DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan ditampilkan hasil penelitian penulis berupa analisis deskriptif mengenai system anggaran di Bank Indonesia saat ini, analisis *gap* antara kondisi sistem anggaran di Bank Indonesia saat ini dibandingkan dengan ABK sehingga dapat diidentifikasi kebutuhan Bank Indonesia menerapkan ABK, dan kesiapan Bank Indonesia dalam implementasi ABK sehingga teridentifikasi faktor-faktor apa saja yang dapat mendukung dan menghambat rencana implementasi penganggaran berbasis kinerja di Bank Indonesia dalam rangka menjawab rumusan masalah dan tujuan penelitian.

BAB V KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan, dan saran berdasarkan hasil penelitian penulis.

BAB 2

LANDASAN TEORI

Dalam bab ini akan dibahas mengenai teori terkait Anggaran Berbasis Kinerja yang termasuk didalamnya konsep anggaran dan kinerja itu sendiri, alasan mengapa dibutuhkan ABK, dan elemen-elemen yang harus dipenuhi dalam implementasi ABK. Untuk melengkapinya, akan ditambahkan pula dengan konsep lain yang terkait seperti *good governance* sektor publik dan bank sentral.

2.1. *Good Governance* Pada Sektor Publik

Sejak krisis keuangan 1998, Indonesia mengalami reformasi besar-besaran baik dalam hal politik maupun keuangan. Latar belakang reformasi keuangan negara ini berawal dari mulai kritisnya masyarakat pada kinerja instansi pemerintah. Masyarakat juga menuntut akuntabilitas dan transparansi atas pengelolaan keuangan publik oleh instansi pemerintah. Hal ini karena hingga kini, masih banyak ditemukan kasus-kasus pelayanan publik yang jauh dari harapan masyarakat (Local Governance Support Program, 2009). Dengan *awareness* masyarakat tersebut, semakin penting bagi sektor publik khususnya pemerintah untuk memperbaiki pengelolaan administrasi publik dan penyediaan barang publik. Untuk itu, diterbitkanlah tiga paket Undang-Undang Pengelolaan 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. Ketiga paket undang-undang ini menjadi dasar reformasi keuangan negara.

Dalam Sancoko, dkk (2008), *good governance* antara lain dipahami sebagai suatu kondisi yang mempunyai delapan karakteristik utama yaitu:

- a. *Participation*, adanya partisipasi dari semua pihak termasuk masyarakat luas dan juga adanya jaminan kebebasan berserikat dan berekspresi dalam proses penganggaran, termasuk adanya pengawasan terhadap belanja publik oleh masyarakat luas.

- b. *Rule of law*, dalam kaitan dengan sistem penganggaran prinsip ini merupakan pusat dari proses penyusunan anggaran. APBN ditetapkan dengan Undang-Undang begitu juga aturan-aturan pelaksanaan semua harus mengacu pada Undang-undang.
- c. *Transparency*, prinsip ini berlaku di berbagai fungsi dan tanggungjawab pengelolaan keuangan pemerintah, termasuk dalam proses perencanaan, kebijakan keuangan, pencatatan, audit keuangan dan pelibatan masyarakat dalam kegiatan pengelolaan keuangan.
- d. *Responsiveness*, sistem penganggaran harus mampu menampung semua kebutuhan publik dalam waktu yang masuk akal.
- e. *Consensus orientation*, penganggaran harus mengakomodir segala kepentingan yang ada pada masyarakat luas atau juga dikenal dengan istilah anggaran partisipatif. Penganggaran partisipatif didasarkan pada pemikiran partisipasi masyarakat yang intensif dalam proses pengambilan keputusan anggaran. Hal ini juga terkait dengan perspektif jangka panjang dalam rangka terciptanya pembangunan sumber daya manusia dan bagaimana mencapai tujuan pembangunan.
- f. *Equity and inclusiveness*, kesamaan dan pengikutsertaan jika diterapkan dalam sistem penganggaran maka semua keputusan dalam bidang keuangan dibuat demi kepentingan seluruh masyarakat bukan hanya sebagian golongan. Sehingga seluruh masyarakat merasakan bagian dari kebijakan penganggaran dan tidak merasa seolah-olah anggaran yang dibuat oleh pemerintah hanyalah untuk kepentingan pemerintah.
- g. *Effectiveness and efficiency*, anggaran berbasis kinerja merupakan cerminan kedua prinsip tersebut. Efektivitas adalah melakukan hal yang benar dan efisiensi adalah melakukan sesuatu dengan benar. Keputusan anggaran harus memilih hal-hal yang benar untuk dibiayai oleh dana masyarakat dan mengelola pengeluaran dana-dana dan sumber daya tersebut untuk memastikan bahwa hal tersebut dilaksanakan dengan benar.

- h. *Accountability*, akuntabilitas merupakan inti dari proses anggaran. Akuntabilitas membuat pejabat yang mendapat tugas melaksanakan dan mempertanggungjawabkan anggaran harus dapat mengungkapkan bagaimana dana masyarakat akan digunakan. Audit program dan keuangan akan dapat menentukan apakah pejabat bersangkutan akuntabel dalam pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggungjawabnya.

Sedangkan dalam kajian OPM (*Office for Public Management*) dan CIPFA (*The Chartered Institute of Public Financial and Accountancy*) tahun 2004, prinsip-prinsip *good governance* pada sektor publik antara lain sebagai berikut.

- a. *Good governance* berarti fokus pada tujuan dan *outcome* organisasi untuk kepentingan masyarakat, yang ditunjukkan dengan:
 - Pernyataan tujuan dan *outcome* yang jelas
 - Memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan yang berkualitas
 - Memastikan pembayar pajak menerima *value of money*
- b. *Good governance* berarti memiliki kinerja yang efektif dan jelas dalam mendefinisikan fungsi dan peran, yang ditunjukkan dengan:
 - Jelas mengenai fungsi setiap organ
 - Jelas mengenai tanggung jawab non-eksekutif dan eksekutif, dan memastikan bahwa tanggung jawab dijalankan dengan baik
 - Jelas mengenai hubungan organisasi dengan publik
- c. *Good governance* berarti menerapkan nilai-nilai untuk seluruh organisasi dan mendemonstrasikan nilai-nilai tatakelola yang baik melalui perilaku, yang ditunjukkan dengan:
 - Memasukkan nilai-nilai organisasi dalam praktik
 - Pimpinan organisasi berperilaku sesuai nilai-nilai tersebut untuk menunjukkan dan memberi contoh
- d. *Good governance* berarti diinformasikan, keputusan yang transparan, dan pengelolaan risiko, yang ditunjukkan dengan:
 - Jelas dan transparan dalam hal bagaimana keputusan diambil

- Menggunakan informasi, saran, dan dukungan yang berkualitas baik
 - Memastikan bahwa terdapat sistem manajemen risiko yang efektif
- e. *Good governance* berarti mengembangkan kapasitas dan kapabilitas organ agar efektif, yang ditunjukkan dengan:
- Memastikan pimpinan terpilih memiliki kemampuan, pengetahuan, dan pengalaman yang dibutuhkan
 - Mengembangkan kapabilitas orang-orang yang memiliki tanggung jawab tata kelola dan mengevaluasi kinerja mereka, baik secara individu maupun kelompok
 - Menjaga keseimbangan antara kontinuitas dan pembaharuan
- f. *Good governance* berarti melibatkan *stakeholder* dan membuat akuntabilitas sebagai sesuatu yang dapat dicapai, yang ditunjukkan dengan:
- Memahami hubungan akuntabilitas formal dan informal
 - Mengadakan pendekatan yang aktif dan terencana untuk berdialog dan bertanggung jawab pada publik
 - Mengadakan pendekatan yang aktif dan terencana untuk bertanggung jawab pada staff
 - Melibatkan secara efektif *stakeholder* institusional

Sementara itu, *good governance* di bank sentral dinyatakan oleh Amtenbrink (2004)¹ dalam tiga pilar utama *central bank governance*, yakni sebagai berikut.

a. Independensi

Amtenbrink berargumen bahwa dengan memberikan diskresi independensi kepada bank sentral yang bertugas menetapkan kebijakan moneter, maka fokus bank sentral akan lebih kepada stabilitas jangka panjang.

¹ Disampaikan dalam presentasi IMF LEG Workshop on Central Banking pada Maret 2004 dan IMF LEG and IMF Institute Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law pada May 2004 di Washington oleh Profesor Fakultas Hukum Universitas Groningen, Belanda.

Independensi bank sentral didefinisikan oleh Henning (1994) dalam Ahsan, Skully, dan Wickramanayake (2006) sebagai kemampuan bank sentral untuk menggunakan instrumen pengendali moneter tanpa instruksi, panduan, atau intervensi pemerintah. Sama halnya dengan yang dinyatakan oleh Meyer (2000) yakni bahwa independensi bank sentral adalah kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol baik dari badan eksekutif maupun badan legislatif.

Banyak studi yang meneliti mengenai hubungan antara independensi dengan kinerja bank sentral. Terkait dengan pencapaian tujuan akhir bank sentral yakni stabilitas harga dalam jangka panjang, Ricardo (1824) telah menganjurkan bank sentral memiliki kedudukan otonom agar tidak diminta untuk membiayai defisit anggaran belanja pemerintah. Studi Alestina dan Summers (1993) menunjukkan bahwa bank sentral yang independen menurunkan risiko variabilitas inflasi.

Pengukuran independensi bank sentral antara lain dilakukan oleh Cukierman (1992), serta Grilli, Mascianso, dan Tabellini (1991) yang menggunakan ukuran “*political independence*” dan “*economic independence*” (PPSK, 2010). *Political independence* adalah keleluasaan bank sentral dalam menerapkan kebijakan tanpa pengaruh dari pemerintah, sedangkan *economic independence* adalah keleluasaan bank sentral untuk menggunakan instrumen-instrumen kebijakan moneter tanpa pembatasan.

b. Akuntabilitas (*democratic accountability*)

Untuk lembaga negara seperti bank sentral, akuntabilitas publik merupakan suatu hal yang sangat penting (Ferris dan Graddy, 1998). Semakin independen suatu bank sentral, semakin ia harus akuntabel atas aksi-aksinya (Fraser, 1994).

Poole (2001) menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas yang dipaparkan secara

transparan agar semua kebijakan dapat diketahui oleh para pihak yang berkepentingan (Poole, 2001).

Glastra (1997) dalam de Haan, Amtenbrink, dan Eijffinger (1998) menyatakan bahwa “*accountability requires that the central bank, at the very least explain and justify its policies or actions, and give account for the decisions made in the execution of its responsibilities*”, yang kurang lebih artinya akuntabilitas mensyaratkan bank sentral untuk setidaknya menjelaskan tentang kebijakan atau aksi yang dilakukannya, dan bertanggung jawab atas keputusan yang diambil dalam mengeksekusi kewajiban yang mereka emban.

Kebutuhan mekanisme akuntabilitas bank sentral berasal dari status hukum bank sentral dalam sistem demokrasi dan tugasnya dalam penetapan kebijakan moneter. Akuntabilitas dibutuhkan untuk melegitimasi posisi bank sentral dalam sistem konstitusi dan Pemerintah sendiri harus bisa akuntabel atas kontrolnya pada bank sentral. Mekanisme akuntabilitas itu sendiri dapat dicapai dengan berbagai cara, beberapa diantaranya adalah melihat cara bank menetapkan kebijakan moneter dan melihat hubungan bank sentral dengan lembaga eksekutif dan legislatif pemerintahan.

c. Transparansi

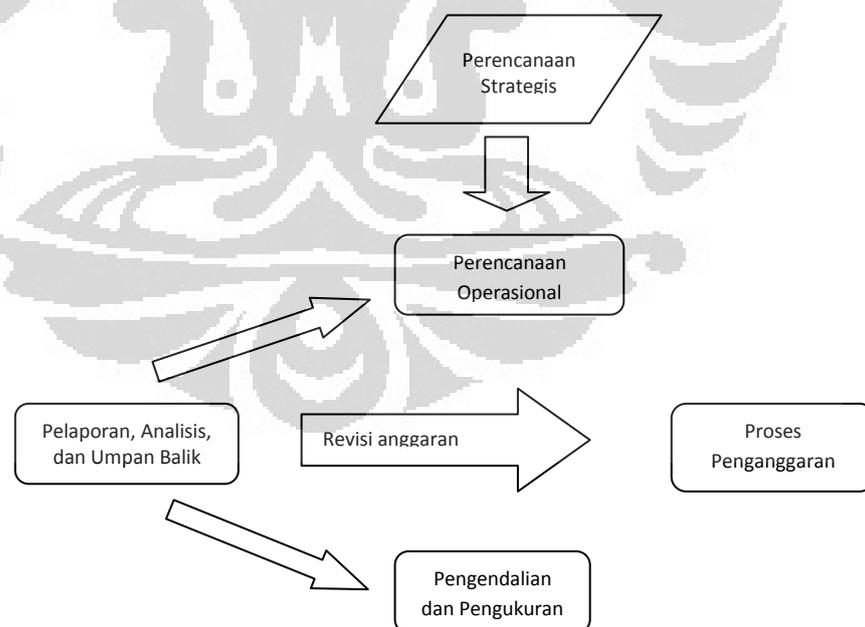
Poole (2003) mendefinisikan transparansi bank sentral sebagai pengungkapan informasi kepada publik secara akurat, termasuk segala informasi yang dibutuhkan oleh para pelaku pasar dalam rangka membentuk opini selengkap mungkin mengenai kebijakan yang ditempuh oleh bank sentral. Dengan menerapkan prinsip ini, bank sentral dapat meminimalisasi asimetri informasi dengan para *stakeholder*-nya sehingga tidak memicu konflik antar pihak. Terdapat dua tipe asimetris informasi, yaitu: 1) *adverse selection*, di mana pihak yang tidak beruntung dalam mengakses informasi memutuskan untuk tidak setuju dengan pihak lainnya, atau, walaupun setuju dengan pihak

lainnya, pihak tersebut mengalami kesulitan (*costly condition*); 2) *moral hazards*, dimana asimetris informasi timbul karena sebagian pihak tidak dapat mengobservasi tindakan yang lain ketika tindakan tersebut mempengaruhi kepentingan dari seluruh pihak, misalnya masalah dalam memotivasi usaha manajemen.

Efek yang lebih jauh dari transparansi adalah ketika transparansi meningkat berkat adanya informasi kinerja, kita dapat memprediksi bahwa perekonomian akan mengarah pada inflasi yang lebih rendah dan volatilitas stabilitas moneter yang rendah pula (Lohmann, 1992; Schaling dan Nolan, 1998; Eijffinger dan Hoerberichts, 2000).

2.2. Proses Akuntansi Manajemen di Sektor Publik

Nordiawan (2010) menyatakan bahwa proses penyusunan anggaran merupakan aktivitas yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi manajemen secara keseluruhan, sedangkan akuntansi manajemen merupakan integrasi antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Gambar 2.1. berikut menunjukkan lima tahapan proses perencanaan dan pengendalian.



Sumber: Nordiawan, Deddi dan Hertianti, Ayuningtyas. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Salemba Empat: Jakarta

Gambar 2.1. Proses Perencanaan dan Pengendalian Manajemen

1. Perencanaan strategis, berupa penyusunan tujuan dan sasaran yang bersifat fundamental dan jangka panjang. Perencanaan strategis berada di luar siklus perencanaan dan pengendalian manajemen karena pada sektor publik, perencanaan strategis menjadi lebih rumit dengan adanya kekuatan politik dan banyak faktor lainnya yang harus diperhatikan seperti perundang-undangan dan intervensi pemerintah. Hal ini membuat perencanaan strategis biasanya berada di luar tanggung jawab manajemen.
2. Perencanaan operasional, merupakan proses menderivasikan tujuan dan sasaran dasar ke dalam beberapa target untuk dicapai dan beberapa aktivitas untuk dilakukan. Perencanaan operasional ini disusun baik untuk jangka pendek maupun menengah, finansial maupun nonfinansial. Dalam proses ini disusun pula indikator kinerja yang akan menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.
3. Proses penganggaran yang merupakan proses pengalokasian sumber daya untuk aktivitas-aktivitas yang telah ditetapkan sebelumnya. Jones dan Pendlebury (2000) dalam Nordiawan (2010) menjelaskan bahwa anggaran menyediakan hubungan penting antara perencanaan dan pengendalian. Peran anggaran adalah terkait input yang diperlukan sedangkan peran anggaran dalam pengendalian terkait persiapan anggaran dengan cara yang dapat menunjukkan input dan sumber daya yang telah dialokasikan kepada individu atau departemen sehingga mereka dapat melakukan pekerjaan yang dibebankan pada mereka.
4. Pengendalian dan pengukuran.
Maddox (1999) dalam Nordiawan (2010) menjelaskan pengendalian sebagai suatu proses dimana manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan keuangan andal, dan kebijakan, hukum, dan peraturan yang

relevan diikuti. Proses ini dapat dilakukan dengan cara membandingkan antara hasil menurut anggaran dengan hasil yang sebenarnya untuk memastikan pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan tercapai.

5. Pelaporan, analisis, dan umpan balik.

Pengukuran yang dilakukan pada tahap sebelumnya berfungsi untuk pembuatan laporan atas output yang dicapai. Apabila teridentifikasi bahwa terdapat perbedaan antara yang dianggarkan dengan yang aktual terutama perbedaan yang mengarah pada penyimpangan, maka segera diperlukan tindakan perbaikan.

2.3. Konsep Anggaran

2.3.1. Definisi

Berikut ini adalah beberapa definisi anggaran.

“budget is a document or a collection of document that refers to the financial condition of an organization..., including information on revenues, expenditures, activity, and purposes or goals..., a budget is prospective referring to anticipate future revenues, expenditures, and accomplishments.” (Lee Jr, and Johnson, 1998)

Terjemahan bebas:

sebuah dokumen yang menjelaskan kondisi keuangan organisasi yang mencakup informasi penerimaan, belanja, aktivitas, serta tujuan organisasi, juga mengacu pada rencana antisipasi penerimaan, belanja, dan pencapaian di masa depan.

“budgeting is the process of allocating scarce resources to unlimited demands, and a budget is a dollar-and cents plan of operation for a specific period of time.” (Freeman and Shoulders, 2003 dalam Nordiawan, 2010)

Terjemahan bebas:

Penganggaran adalah suatu proses pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan yang sifatnya tidak terbatas, dan anggaran adalah suatu rencana kerja dalam suatu periode yang telah ditetapkan dalam satuan mata uang.

“anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, dan penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.”
(Mardiasmo, 2005)

“anggaran merupakan paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang.” (Indra Bastian, 2006)

Dari beberapa pengertian di atas kita dapat menyimpulkan bahwa penganggaran berbicara mengenai alokasi sumber daya yang terbatas yang dimiliki oleh suatu organisasi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas, sedangkan anggaran berbicara mengenai estimasi atau rencana kerja yang ditetapkan dalam ukuran finansial yang antara lain mencakup informasi estimasi penerimaan, belanja, aktivitas, dan tujuan organisasi.

Nordiawan (2010) menjelaskan bahwa konsep anggaran bagi sektor swasta dan sektor publik sama, terutama dalam hal pengalokasian sumber daya organisasi yang terbatas. Namun konsep ini berbeda jika dilihat dari teknis pelaksanaannya. Di sektor swasta indikator kinerja yang menjadi pertanggungjawaban manajemen adalah keuntungan, sedangkan di sektor publik adalah efektivitas tujuan dari pemberian dan penggunaan dana yang diberikan. Bagi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya. Selain itu,

Universitas Indonesia

proses anggaran di sektor publik juga memiliki muatan politis yang cukup signifikan sehingga menjadikan proses penganggaran menjadi lebih rumit dibandingkan dengan sektor swasta.

Pentingnya anggaran bagi sektor publik terutama pemerintah juga dijelaskan oleh Mardiasmo (2004), yaitu 1) anggaran adalah alat pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat; 2) adanya kebutuhan masyarakat yang tidak terbatas sedangkan sumber daya terbatas; dan 3) untuk meyakinkan rakyat bahwa pemerintah bertanggung jawab.

2.3.2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran dalam manajemen organisasi sektor publik menurut Nordiawan (2010) adalah sebagai berikut.

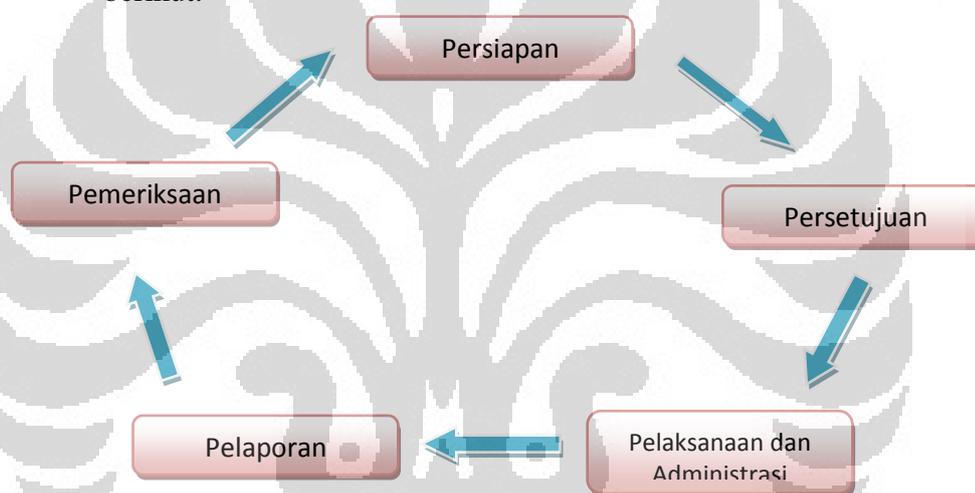
1. Anggaran sebagai alat perencanaan, yakni organisasi tahu apa yang harus dilakukannya dan kemana arah kebijakan yang akan dibuat.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian, yakni organisasi dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau penggunaan yang tidak semestinya (*misspending*).
3. Anggaran sebagai alat kebijakan, yakni organisasi dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu dengan disusunnya anggaran.
4. Anggaran sebagai alat politik, yakni komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikannya.
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi, yakni sebagai pedoman bagi suborganisasi untuk mengetahui apa yang harus dilakukan dan dengan dokumen anggaran yang komprehensif suatu suborganisasi juga dapat mengetahui apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lain.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja, yakni suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian/unit kerja telah

memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.

7. Anggaran sebagai alat motivasi, yakni alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian. Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa untuk menjadi motivator yang baik anggaran harus bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*.

2.3.3. Siklus Anggaran

Nordiawan (2010) menggambarkan siklus anggaran sebagai berikut.



Sumber: Nordiawan, Deddi dan Hertianti, Ayuningtyas. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Salemba Empat: Jakarta

Gambar 2.2. Siklus Anggaran

Gambar 2.2. menunjukkan siklus anggaran yang dimulai dengan tahap persiapan (*preparation*) dimana sebelum format anggaran atau estimasi pendapatan dan belanja disusun, eksekutif melakukan pembahasan mengenai batasan atau kebijakan umum yang akan ditempuh pada periode anggaran. Setelah itu, setiap unit dalam organisasi mengajukan anggaran yang selanjutnya akan dikonsolidasi oleh bagian anggaran. Tahap selanjutnya adalah anggaran diajukan ke lembaga legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Sebelum

persetujuan, lembaga legislatif melakukan pembahasan dan *public hearing* guna memperoleh pertimbangan-pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut.

Setelah mendapat persetujuan lembaga legislatif, anggaran yang telah disahkan tersebut dapat dilaksanakan pada periode anggaran dan berjalan juga proses administrasi anggaran yang berupa pencatatan pendapatan dan belanja yang terjadi. Pada akhir periode anggaran, dibuat laporan mengenai realisasi dari anggaran dan dibuatkan pula perbandingannya dengan anggaran yang sebelumnya direncanakan. Perbedaan yang terjadi harus dilaporkan dan dijelaskan penyebabnya. Terakhir, laporan realisasi ini diaudit oleh pihak independen untuk diperiksa keandalannya. Hasil pemeriksaan akan menjadi masukan atau *feedback* untuk proses penyusunan anggaran periode berikutnya sehingga dimulailah kembali siklus anggaran untuk periode berikutnya.

2.3.4. Evolusi Pendekatan Penyusunan Anggaran

Berikut ini adalah beberapa pendekatan penyusunan anggaran yang merupakan hasil perkembangan untuk menyempurnakan kelemahan pendekatan sebelumnya (Kluvers, 1999). Kelebihan dan kelemahan masing-masing pendekatan ditampilkan dalam Tabel 2.1.

1. Pendekatan Tradisional

Pendekatan ini disebut juga *line-item/expenditure budget* karena pada awal perkembangannya anggaran ditampilkan berdasarkan urutan pos belanja. Pendekatan ini juga disebut dengan *incremental budget*, maksudnya penentuan setiap jenis dan jumlah biaya yang ada pada anggaran belanja dari suatu periode anggaran tertentu didasarkan pada persentase kenaikan tertentu dari setiap jenis dan jumlah biaya yang sama dengan tahun anggaran sebelumnya. Dengan demikian, terdapat tiga ciri utama pendekatan tradisional yakni 1) disusun berdasarkan daftar

belanja organisasi; 2) bertujuan membatasi pengeluaran atau mengendalikan belanja organisasi; 3) umumnya bersifat inkremental.

2. Pendekatan Kinerja

Pendekatan ini merupakan awal perkembangan anggaran berbasis kinerja. Pendekatan kinerja muncul untuk mengatasi kelemahan yang terdapat dalam pendekatan tradisional, terutama kelemahan karena tidak adanya tolak ukur untuk menilai efisiensi dan efektivitas kinerja organisasi. Format *line-item* dalam pendekatan tradisional cenderung memfasilitasi kontrol mikro dan membuatnya sulit untuk memasukkan berbagai informasi kinerja (Kajian OECD, 2007: *Performance Budgeting in OECD Countries*)

Berbeda dengan pendekatan tradisional yang berfokus pada pos belanja, pendekatan kinerja berfokus pada kinerja terukur dari program kerja. Karakteristik pendekatan kinerja dijelaskan sebagai berikut.

- a. Mengelompokkan anggaran berdasarkan program atau aktivitas
- b. Setiap program atau aktivitas dilengkapi dengan indikator kinerja yang menjadi tolak ukur keberhasilan
- c. Pada tingkat yang lebih maju, telah diterapkan *unit costing* untuk setiap aktivitas.

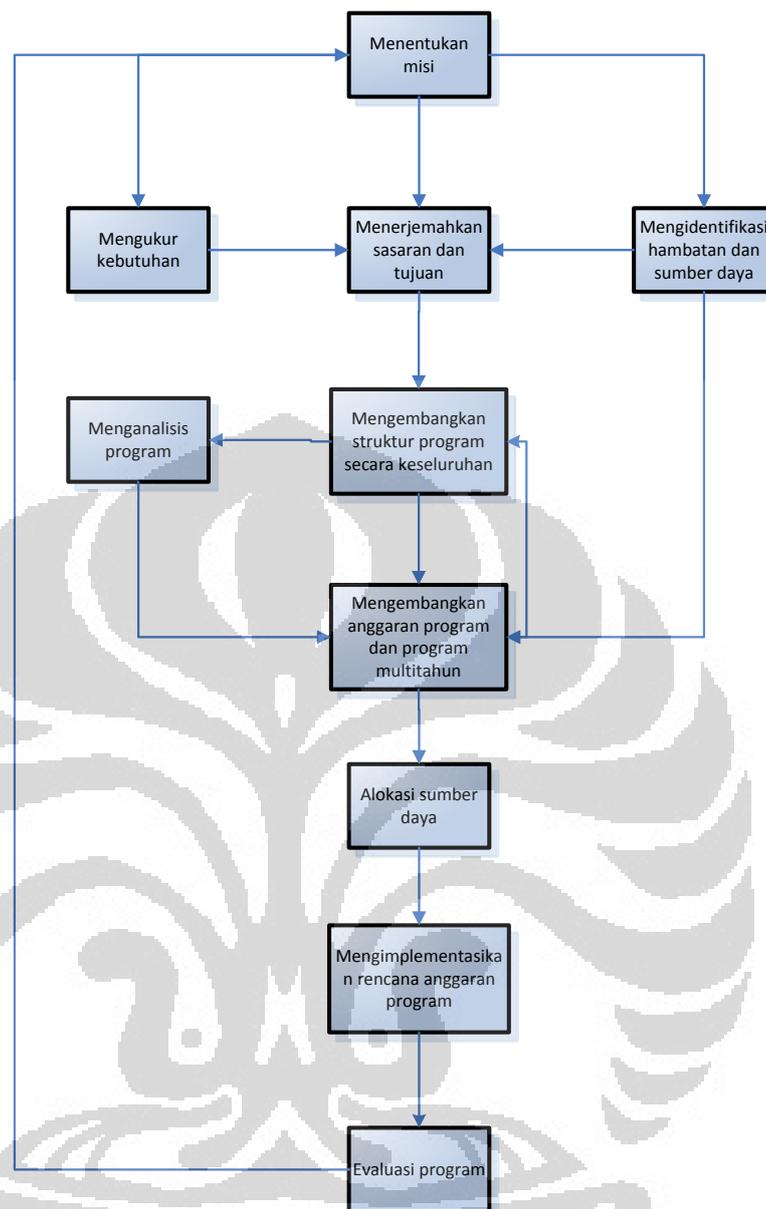
3. Pendekatan Sistem Perencanaan, Program, dan Anggaran Terpadu (*Planning, Programming, and Budgeting System – PPBS*)

Pendekatan PPBS dikembangkan untuk mengatasi kelemahan yang muncul dari pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja berhasil melakukan pengukuran kinerja yang efektif pada aspek-aspek kualitatif secara efektif, namun masih terisolasi pada

program atau kegiatan tahunan pemerintah yang dibuat pada saat itu (Nordiawan, 2010). Dengan demikian, pendekatan kinerja belum berhasil menghubungkan antara hasil dengan proses perencanaan (tujuan dan sasaran).

PPBS merupakan upaya sistematis yang memperhatikan integrasi dari perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran. Sebelum PPBS diimplementasikan, suatu organisasi harus mengembangkan kemampuan analisisnya untuk memahami secara mendalam visi, misi, dan tujuan organisasinya. Selain itu organisasi juga harus mengidentifikasi kebutuhan dan mengevaluasi keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

Gambar 2.3. menunjukkan pengembangan program yang diderivasi dari misi, sasaran, dan tujuan organisasi. Derivasi ini bertujuan untuk menyelaraskan pencapaian output yang diinginkan sesuai dengan tujuan strategis dari organisasi tersebut. Selain itu, organisasi juga harus mengukur kebutuhan dan mengidentifikasi hambatan dan sumber daya yang berpotensi muncul. Setelah struktur program dikembangkan dianalisis, disusunlah anggaran program dan alokasi sumber daya dengan memperhatikan jumlah sumber daya yang dimiliki. Kemudian setelah sumber daya dialokasikan, rencana anggaran program dapat dilaksanakan dan terakhir dievaluasi terutama bila terdapat perbedaan antara realisasi dengan rencana awal. Evaluasi ini dapat menjadi masukan bagi penyusunan misi dan anggaran periode berikutnya.



Sumber: Nordiawan, Deddi dan Hertianti, Ayuningtyas. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Salemba Empat: Jakarta

Gambar 2.3. Tahapan dalam PPBS

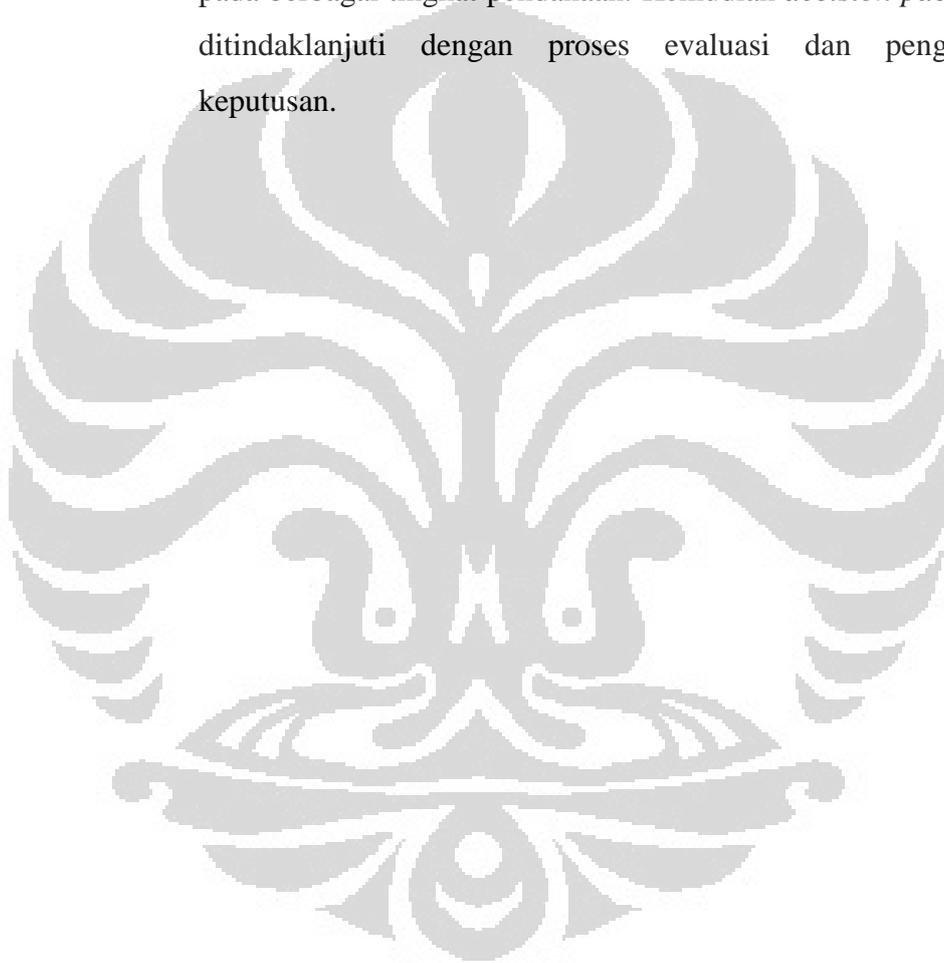
4. Pendekatan *Zero Based Budgeting* (ZBB)

Pendekatan ini berawal dari pemikiran bahwa setiap aktivitas atau program yang telah diadakan di tahun-tahun sebelumnya tidak dapat secara otomatis dilanjutkan. Perlu ada evaluasi di akhir tahun untuk melihat kontribusinya pada pencapaian tujuan organisasi. Jadi, organisasi tidak akan

Universitas Indonesia

mendapatkan dana sebelum mereka mempertanggungjawabkan anggaran tahun sebelumnya.

Pendekatan ZBB membuat sebuah paket/unit keputusan (*decision package*) yang berisi beberapa alternatif keputusan atas setiap aktivitas. *Decision package* ini secara umum mencakup tujuan aktivitas, alternatif aktivitas, konsekuensi dari aktivitas dan analisis indikator kinerja seperti input, kuantitas, output, dan hasil pada berbagai tingkat pendanaan. Kemudian *decision package* ini ditindaklanjuti dengan proses evaluasi dan pengambilan keputusan.



Tabel 2.1. Kelebihan dan Kelemahan Pendekatan Sistem Anggaran

	Kelebihan	Kelemahan
1. Pendekatan Tradisional	<ul style="list-style-type: none"> a. formatnya sederhana b. mudah disiapkan 	<ul style="list-style-type: none"> c. Terpaku pada sumber daya yang telah ada sebelumnya. d. Akuntabilitas dipusatkan pada suatu konsep yang hanya mengacu pada nilai uang dan bukan pada hasil atau manfaat suatu program. e. Tidak ada tolak ukur untuk menilai kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik sehingga sulit untuk menentukan apakah kegiatan organisasi telah efisien dan efektif. f. Kebanyakan pos anggaran tidak diharuskan memiliki dasar/alasan yang jelas, dan apabila suatu pos telah dimasukkan biasanya akan pos tersebut akan terus ada pada periode berikutnya untuk batas waktu yang tidak jelas. g. Tujuan dan sasaran organisasi disusun dengan dasar jumlah uang yang dialokasikan pada

		<p>berbagai kegiatan.</p> <p>h. Mendorong pengeluaran daripada penghematan yang muncul karena penilaian kinerja cenderung fokus pada belanja dan unit yang membelanjakan anggarannya di bawah batas dan apabila realisasi belanja kurang jauh dari anggaran maka jatah anggaran akan dikurangi atau bahkan tidak dianggarkan lagi karena dianggap penyerapannya tidak baik.</p>
2. Pendekatan Kinerja	<p>a. Mengalihkan perhatian dari pengendalian anggaran ke pengendalian manajerial.</p> <p>b. Mendorong perencanaan yang lebih baik.</p> <p>c. Menjadi alat pengendali manajemen atas subordinatnya.</p> <p>d. Menekankan pada aktivitas yang memakai anggaran daripada besarnya jumlah anggaran yang terpakai.</p> <p>e. Dianggap sesuai dengan karakteristik</p>	<p>a. Tidak banyak personel yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya</p> <p>b. Banyak aktivitas organisasi, terutama sektor publik yang menyediakan barang publik, yang tidak dapat diukur langsung dalam satuan unit output atau biaya per unit.</p> <p>c. Kurang menghubungkan aktivitas yang dijalankannya dengan visi dan misi yang diusung</p>

	<p>organisasi sektor publik yang tidak mengejar profit dan lebih berorientasi pada kualitas pelayanan.</p>	<p>organisasi.</p>
<p>3. Pendekatan <i>Planning, Programming, and Budgeting System</i> (PPBS)</p>	<p>a. Menekankan perencanaan jangka panjang di mana tujuan utama dan jangka mengengah dinyatakan secara eksplisit.</p> <p>b. Dengan mengasumsikan bahwa semua program akan dievaluasi secara tahunan, program yang “jelek” dapat dibuang dan ditambah program yang lebih baik.</p> <p>c. Keputusan mengenai program dibuat pada tingkat manajemen puncak untuk tujuan harmonisasi sehingga level dibawahnya menyesuaikan aktivitas dengan tujuan dan sasaran yang telah disepakati.</p>	<p>a. Pencapaian kata mufakat untuk tujuan dan sasaran organisasi terutama di pemerintahan sulit tercapai karena harus mempertimbangkan banyak faktor, seperti penguasa politik, DPR, dan rakyat.</p> <p>b. Bila anggaran dibuat oleh pimpinan politik yang masa jabatannya terbatas, ia akan cenderung menyusun anggaran untuk program kerja jangka pendek, hanya sebatas sampai masa jabatannya berakhir.</p> <p>c. Sedikitnya personel yang menguasai elemen penting dari PPBS seperti <i>database</i> dan kemampuan analitis.</p> <p>d. PPBS fokus pada program dan kegiatan yang selaras dengan perencanaan strategis sehingga dianggap ancaman politik bagi penguasa tertentu dalam “membelanjakan” anggaran.</p>

4. Pendekatan <i>Zero-based Budgeting</i> (ZBB)	<ul style="list-style-type: none"> a. Menghemat biaya dengan mengidentifikasi dan menghilangkan program yang sudah tidak diperlukan. b. Fokus perhatian pada biaya dan manfaat jasa yang diberikan. c. Mendorong pencarian cara baru untuk menyediakan jasa dan mencapai tujuan organisasi. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Dengan diharuskan membuat banyak alternatif, sumber daya seperti dokumen-dokumen akan menyita banyak waktu dan merepotkan. b. Sulit mendapat data untuk menghitung biaya dari berbagai alternatif. c. Terdapat faktor-faktor lain seperti program baku yang berasal dari pemerintah yang harus dilaksanakan meskipun mungkin menurut analisis ZBB program tersebut tidak efektif dan efisien untuk dilanjutkan.

Sumber: Nordiawan, Deddi. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Salemba Empat: Jakarta.

2.4. Konsep Kinerja

Kunci pokok untuk memahami anggaran berbasis kinerja adalah pada kata “kinerja atau *performance*” (Sancoko, dkk. 2008). Bastian (2006) mendefinisikan kinerja sebagai gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.

Masyarakat menilai dan mengevaluasi kegiatan pemerintah dengan berbagai cara, namun cara yang paling tajam untuk mengetahui seberapa baik pemerintah bekerja adalah dengan tingkat manfaat yang diperoleh masyarakat dari aktivitas belanja dan regulasi pemerintah (OECD, 2004). Hal inilah yang membedakan organisasi sektor publik dengan sektor swasta, dimana sektor swasta yang *profit-oriented* secara umum mengukur keberhasilan dari laba sedangkan organisasi sektor publik mengukur dari kinerjanya.

Stout (1993) dalam Bastian (2006) menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi melalui hasil-hasil berupa produk, jasa, atau suatu proses. Pengukuran kinerja dapat menjadi alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (Whittaker, 1993). Dalam sumber yang lain, Nordiawan (2010), menjelaskan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan. Sedangkan performa atau kinerja itu sendiri berarti hasil dari aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan dalam hubungannya dengan tujuan yang ingin dicapai (Curristine, 2005).

Tujuan penilaian kinerja menurut Mahmudi (2007) adalah sebagai berikut.

- Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
- Menyediakan sarana pembelanjaraan pegawai
- Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya

- Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*).
- Memotivasi pegawai
- Menciptakan akuntabilitas publik

2.4.1. Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan indikator (*input*), keluaran (*output*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*outcome*).

Nordiawan (2010) menyebutkan dua kriteria indikator kinerja yang baik yakni:

1. CREAM

C: *clear*, indikator jelas dan tidak ambigu, tidak menimbulkan multiinterpretasi

R: *relevant*, indikator memiliki kesesuaian atau keterkaitan dengan tujuan

E: *economic*, indikator berada pada harga/biaya yang wajar

A: *adequate*, indikator harus dapat menilai kinerja

M: *monitorable*, indikator harus terus disempurnakan apabila memang dibutuhkan

2. SMART

S: *specific*, jelas dan tidak menimbulkan salah interpretasi

M: *measurable*, dapat diukur secara objektif baik yang kuantitatif maupun kualitatif

A: *achievable*, indikator dapat dicapai dengan rasional tanpa mengurangi tantangan

R: *relevance*, indikator harus terkait aspek yang relevan

T: *timebound*, diukur dalam perspektif waktu yang telah ditetapkan

2.4.2. Pengukuran Kinerja

Simon (2001) menyatakan bahwa untuk memastikan suatu *goal* kinerja tercapai, manajer perlu mendesain suatu alat pengukuran. Simon melanjutkan bahwa pengukuran ini dapat berupa finansial. Namun pengukuran finansial yang berbasis akuntansi memiliki beberapa kelemahan yaitu sangat menggantungkan diri pada bukti-bukti otentik dari transaksi yang terjadi, tergantung dengan pilihan metode pengukuran, dan merupakan perhitungan data masa lalu.

Waal (2001) menjelaskan bahwa organisasi dapat menggunakan faktor keberhasilan kritikal (*critical success factors/CSFs*) yang merupakan faktor-faktor yang memberikan suatu gambaran kualitatif dari elemen strategi, dimana suatu organisasi harus dapat mengatasinya agar dapat mencapai kesuksesan. Faktor keberhasilan kritikal dapat diukur dengan *key performance indicator* (KPI) atau Indikator Kinerja Utama (IKU). KPI merupakan pengukuran kuantitatif, yang telah disetujui sebelumnya, yang merefleksikan faktor sukses sebuah organisasi.

Di sektor publik biasanya digunakan konsep *value for money* sebagai pengukur kinerja karena dalam konsep ini tidak semata mengukur biaya barang dan jasa melainkan juga memasukkan gabungan dari unsur kualitas, biaya, sumber daya yang digunakan, ketetapan penggunaan, batasan waktu dan kemudahan dalam menilai apakah seacara bersamaan kesemua unsur tersebut membutuk “value” atau nilai yang baik. *Value for money* dijelaskan oleh tiga E yaitu 1) ekonomis, yakni meminimalkan biaya sumber daya untuk suatu kegiatan (mengerjakan sesuatu dengan biaya rendah), 2) efisien, yakni melaksanakan tugas dengan usaha yang optimal (melakukan sesuatu dengan benar), dan 3) efektif, yakni sejauh mana sasaran dicapai (melakukan hal yang benar).

Pengukuran lainnya yakni *Balance Scorecard* yang pada dasarnya ditujukan untuk sektor swasta juga dapat dijadikan pengukur

kinerja di sektor publik. *Balance Scorecard*² diusulkan oleh Kaplan dan Norton pada tahun 1992. *Balance Scorecard* adalah suatu set pengukuran yang dapat memberikan top manajer pandangan yang cepat dan komprehensif mengenai bisnis. Pengukuran ini memasukkan aspek finansial yang mencerminkan hasil aktivitas masa lalu dan dilengkapi dengan aspek kepuasan konsumen, proses internal, dan inovasi dan pengembangan organisasi yang dapat menjadi penggerak kinerja keuangan di masa depan.

Kaplan dan Norton (1996)³ menyatakan setidaknya ada tiga keunggulan menggunakan *Balance Scorecard*, yaitu:

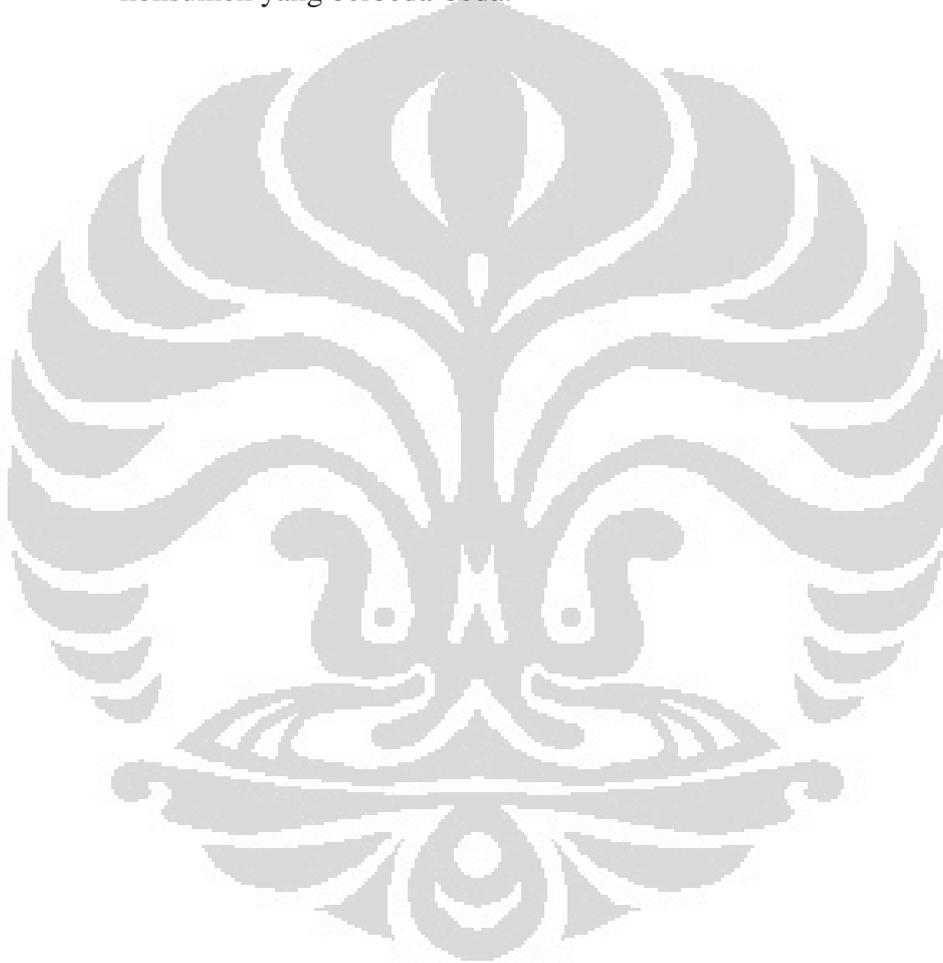
- *Scorecard* menggambarkan visi organisasi kedepan bagi seluruh anggota organisasi sehingga pegawai pun dapat memahami nilai-nilai dari visi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.
- *Scorecard* menekankan pada pentingnya kontribusi seluruh pegawai demi kesuksesan organisasi. Dengan menggunakan *Balance Scorecard* dalam organisasi, baik individu maupun departemen/bagian dapat mengoptimalkan kinerjanya untuk mencapai sasaran strategis organisasi, sehingga tidak hanya menjaga kinerja satu bagian/departemen saja.
- *Scorecard* menekankan pada usaha untuk berubah.

Untuk aplikasinya pada sektor publik, Niven (2002) menjelaskan bahwa hal yang sangat membedakan *Balance Scorecard* pada sektor publik dan sektor swasta adalah pada sektor swasta yang bersifat *profit-seeking* setiap pengukuran dalam *Balance Scorecard* harus mengarah pada peningkatan kinerja *bottom-line* perusahaan yakni profit karena tanggung jawabnya untuk meningkatkan nilai *shareholder*. Sedangkan untuk sektor publik yang bertanggung jawab untuk menyediakan

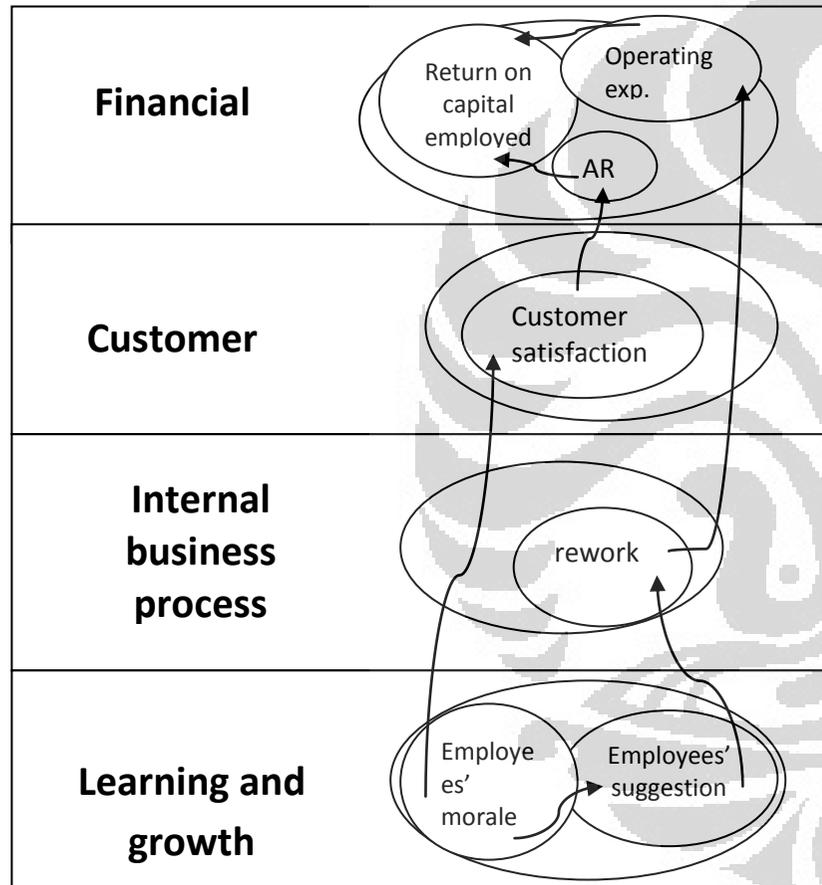
² Model ini dipublikasikan oleh Kaplan dan Norton dalam Harvard Business Review dengan judul "*The Balance Scorecard – Measures That Drive Performance*" pada tahun 1992. Kemudian pada tahun 1996 mereka menerbitkan buku berjudul "*The Balance Scorecard*".

³ Kaplan, Robert S. and Norton, David P. 1996. *Balance Scorecard – Translating Strategy into Action*. Boston Harvard Business School Press.

barang publik fokus utama *Balance Scorecard*-nya terletak pada perspektif konsumen (Gambar 2.4. dan Gambar 2.5.). Dari sini muncullah pertanyaan, siapakah konsumen di sektor publik? Namun Niven menyatakan bahwa tidak perlu mempermasalahkan perspektif konsumen yang mana yang perlu diukur, maksudnya semua konsumen dapat dilibatkan dalam *Scorecard* karena pencapaian misi di sektor publik akan lebih baik dengan memberikan kepuasan pada kelompok konsumen yang berbeda-beda.

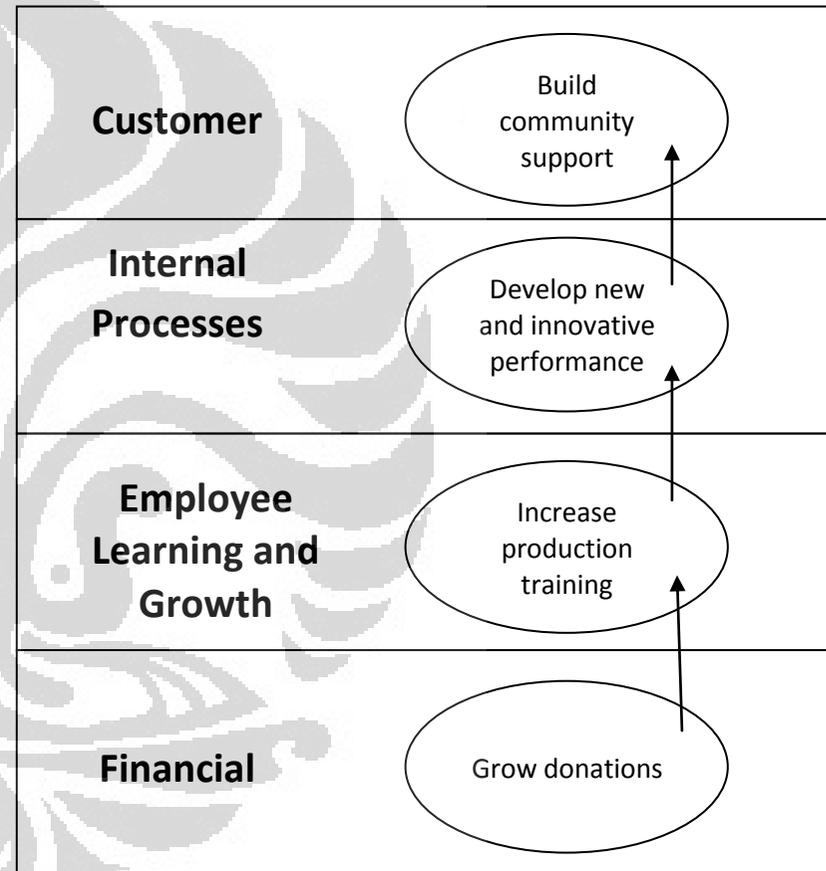


Gambar 2.4. *Balance Scorecard* untuk sektor swasta



Sumber: Kaplan, Robert S., and Norton, David P. 1992. *Balance Scorecard-Measures that Drive Performance.*

Gambar 2.5. *Balance Scorecard* untuk sektor publik



Sumber: Niven, Paul. 2002. *Balance Scorecard for Public Sector: The Step by step*

Balance Scorecard memiliki beberapa elemen sebagai berikut.

a. Misi, Nilai, dan Visi

Secara umum, visi mengacu pada hal yang ingin dicapai dalam jangka panjang sedangkan misi merupakan kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.

Niven (2002) mengartikan berbeda visi dan misi. Misi didefinisikan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan utama organisasi, alasan mengapa organisasi tersebut ada. Sedangkan visi menggambarkan apa yang ingin organisasi capai dalam 5, 10, atau 15 tahun ke depan. Niven melanjutkan bahwa jika pernyataan misi seringkali abstrak, maka visi sedapat mungkin harus berisi gambaran yang lebih konkrit dari *desire statement* dan menyediakan dasar bagi formulasi strategi dan sasaran.

Nilai adalah prinsip-prinsip yang menuntun organisasi dalam meraih visi dan misinya. Nilai tersebut merepresentasikan kepercayaan dalam organisasi dan tercermin melalui kegiatan sehari-hari karyawan.

b. Strategi

Niven (2002) menjelaskan strategi sebagai *broad priorities* yang diadopsi oleh organisasi untuk mencapai visi dan misinya. *Broad priorities* berarti arahan area-area yang organisasi tuju untuk mencapai visi dan misi. Kaplan (2002) mengkritik pernyataan strategi yang banyak digunakan oleh sektor publik. Kaplan menyatakan bahwa kebanyakan sektor publik tidak memiliki strategi yang jelas dan ringkas, pernyataan strategi mereka biasanya berlembar-lembar dan terdiri dari daftar program dan inisiatif, bukan *outcome* yang berusaha diraih oleh organisasi.

Strategi dibutuhkan karena dapat memberikan fokus dan mengarahkan energi karyawan menuju apa yang memang penting dalam organisasi, dapat meningkatkan proses pengambilan

keputusan, dan dapat meningkatkan kinerja karena setiap apa yang dilakukan fokus pada pencapaian *goal*.

c. *Strategy map*

Kaplan dan Norton (2000) dalam Niven (2002) menyatakan *strategy map* sebagai berikut.

“strategy implies the movement of an organization from its present position to a desirable but uncertain future position. Because the organization has never been to this future place, the pathway to it consists of a series of linked hypotheses. A strategy map specifies these cause-and-effect relationships, which makes them explicit and testable”

Kalimat di atas mengandung arti bahwa *strategy map* ada untuk menspesifikkan hubungan sebab akibat antar *linked hypotheses* yang muncul karena organisasi melakukan strategi di masa sekarang untuk mendapatkan posisi tertentu di masa depan, sehingga hubungan sebab akibat tersebut dapat dibuat secara eksplisit dan dapat diuji. *Linked hypotheses* yang dimaksud di atas adalah tujuan atau *objective* sebagai translasi dari strategi organisasi.

Definisi lebih jelas dari *strategy map* dinyatakan oleh Niven yakni sebuah dokumen satu-halaman yang secara jelas mengartikulasikan dan menampilkan secara geografis kunci tujuan antar empat perspektif dalam *Balance Scorecard*. Tujuannya adalah untuk menjadi petunjuk bagi perjalanan organisasi dalam mengeksekusi strategi.

d. Pengukuran kinerja, target, dan inisiatif

Pengukuran kinerja adalah standar yang digunakan untuk mengevaluasi dan mengkomunikasikan kinerja atas hasil yang diharapkan. Terdapat tiga jenis pengukuran kinerja yaitu:

- Pengukuran input

Input merupakan sumber daya yang akan digunakan dalam proses

- Pengukuran output
Output merupakan hasil yang didapatkan dari penggunaan/ pemanfaatan input
- Pengukuran outcome
Outcome merupakan manfaat yang dirasakan oleh *stakeholder* sebagai hasil dari operasi organisasi. Pengukuran outcome menggeser fokus dari aktivitas ke hasil, dari bagaimana sebuah program kerja beroperasi ke seberapa baik program kerja itu dilaksanakan.

Target merupakan hasil yang diinginkan. Dengan membandingkan kinerja aktual dengan target yang ditentukan sebelumnya, kita akan mendapatkan informasi varians yang akan mengarahkan kita pada perbaikan yang kontinu. Sedangkan inisiatif merupakan program, aktivitas, proyek, atau aksi yang spesifik yang dapat membantu memastikan organisasi memenuhi target kinerja.

e. *Cascading* atau “penurunan” *Balance Scorecard*

Cascading atau “penurunan” *Balance Scorecard* merupakan suatu metode yang didesain untuk menjembatani *gap* dalam organisasi akibat tidak menyeluruhnya pemahaman mengenai tujuan organisasi ke semua level karyawan dengan mengembangkan *Balance Scorecard* di masing-masing level organisasi (Niven, 2002). *Scorecard* masing-masing level yang dikembangkan ini diturunkan dari *scorecard* organisasi keseluruhan dan harus sejalan dengan *scorecard* tersebut dengan mengidentifikasi tujuan dan pengukuran level yang lebih rendah untuk dapat mengukur kontribusi masing-masing level dalam pencapaian kesuksesan.

Proses *cascading* dalam organisasi sektor publik adalah hal yang penting seperti yang diungkapkan oleh Drucker (1990) dalam Niven (2002) menyatakan bahwa organisasi nonprofit harus bersifat *information-based*, dimana organisasi harus disusun

oleh informasi yang mengalir ke atas dari individu yang bekerja untuk atasannya, dimana orang tersebut (atasan) juga memiliki tanggung jawab untuk mengalirkan informasi ke bawahannya.

2.5. Anggaran Berbasis Kinerja

Untuk merumuskan pengertian anggaran berbasis kinerja, kita telah sebelumnya menjabarkan yang dimaksud dengan anggaran dan kinerja. Suatu organisasi untuk mencapai tujuannya, melakukan berbagai macam kegiatan. Dalam pencapaian tujuan tersebut juga organisasi memiliki keterbatasan sumber daya untuk dijadikan sebagai input melakukan berbagai kegiatan. Untuk itulah anggaran berperan, yakni mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan dalam melakukan kegiatan yang pada akhirnya ditujukan untuk mencapai tujuan tertentu. Namun demikian diperlukan suatu anggaran yang dapat menjadi *link* yang rasional dan mekanistik antara kinerja dan pengalokasian sumber daya, dan dengan kemampuan untuk mencapai output yang diinginkan (Smith, 1999 dalam World Bank, 2003).

2.5.1. Definisi

Anggaran berbasis kinerja (ABK) atau *performance based budgeting* (PBB) – yang oleh Hatry (1999) diistilahkan dengan *result-based budgeting* dan oleh Osborne dan Gaebler (1992) sebagai *budgeting for result* – merupakan anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*) sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan (Sahmuddin, Arifuddin, 2007). Sedangkan Schick (2003) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang memberikan informasi mengenai apa yang dilakukan oleh organisasi atau apa yang diharapkan dari organisasi tersebut dengan dana yang ada.

Definisi lain disebutkan oleh Smith (1999) dalam WorldBank (2003) yakni sistem anggaran yang mengalokasikan sumber daya berdasarkan

pencapaian *outcome* yang spesifik dan dapat diukur. Smith melanjutkan bahwa definisi tersebut memberikan janji yang rasional, hubungan yang mekanistik antara pengukuran kinerja dan alokasi sumber daya, dengan kemampuan menetapkan tingkat *output* yang dapat dicapai dengan jumlah sumber daya. Sedangkan Carter (1994) dalam Young (2003) menyatakan bahwa *performance budget* menggunakan pernyataan misi, *goal*, dan tujuan untuk menjelaskan mengapa uang dibelanjakan, dengan mengalokasikan sumber daya untuk meraih tujuan yang spesifik berdasarkan program kerja dan hasil yang dapat diukur. Carter melanjutkan bahwa *performance budget* ini berbeda dengan sistem tradisional karena fokusnya berada pada hasil yang didapatkan daripada jumlah uang yang dibelanjakan, yakni pada apa yang dibeli dari uang tersebut bukan dari jumlah yang disediakan.

Dari beberapa definisi tersebut, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa Anggaran Berbasis Kinerja merupakan suatu sistem mengalokasikan sumber daya ke berbagai kegiatan untuk meraih tujuan tertentu.

2.5.2. Karakteristik

Bastian (2006) menyebutkan ciri-ciri pokok ABK sebagai berikut.

1. Secara umum mengandung tiga unsur pokok, yaitu:
 - Pengeluaran Pemerintah diklasifikasikan menurut program atau kegiatan
 - Pengukuran hasil kerja (*performance measure*)
 - Pelaporan program (*performance reporting*)
2. Titik perhatian lebih ditekankan pada pengukuran hasil kinerja, bukan pada output.
3. Setiap kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dan memaksimalkan output.
4. Bertujuan untuk menghasilkan informasi biaya dan hasil kerja yang dapat digunakan untuk penyusunan target dan evaluasi pelaksanaan kerja.

Young (2003) menyatakan bahwa terdapat empat karakteristik ABK yakni sebagai berikut.

1. ABK menetapkan tujuan atau *goal* untuk apa dana atau sumber daya dialokasikan.
2. ABK menyediakan informasi dan data kinerja masa lalu, karenanya ABK membandingkan hasil aktual dengan yang direncanakan sebelumnya.
3. Untuk menutup *gap* antara hasil *actual* dan *expected* diperlukan suatu penyesuaian atau *adjustment*.
4. Memberikan kesempatan untuk evaluasi program.

Meskipun anggaran berbasis kinerja telah banyak digunakan oleh berbagai negara di dunia, namun tidak ada satu bentuk khusus dari anggaran berbasis kinerja ini. OECD (2007) menyusun tiga kategori *performance budgeting* yang ditunjukkan dalam Tabel 2.1. berikut ini.

Tabel 2.2. *Performance Budgeting Categories (OECD 2007)*

Type	Linkage between performance information and funding	Planned or actual performance	Main purpose in the budgeting process
Presentational	No link	Performance targets and/or performance results	Accountability
Performance-informed budgeting	Loose/indirect link	Performance targets and/or performance results	Planning and/or accountability
Direct/formula performance budgeting	Tight/direct link	Performance results	Resource allocation and accountability

Sumber: OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing.

Dari tabel di atas, dapat kita lihat bahwa semakin berkembang, kategori Anggaran Berbasis Kinerja yang disusun oleh OECD ini semakin memiliki hubungan antara informasi kinerja dengan pendanaan (*input*). Pada kategori pertama yakni *presentational* tidak ada hubungan antara informasi kinerja dan pendanaan, dimana informasi tidak memiliki peranan penting dalam pengambilan keputusan alokasi ataupun memang dimaksudkan berperan. Informasi kinerja hanya sebatas informasi dalam dokumen anggaran. Kategori kedua yakni *performance-informed budgeting*, dimana terdapat hubungan tidak langsung antara informasi kinerja dengan pendanaan. Informasi kinerja digunakan dalam pengambilan keputusan namun tidak diperlukan dalam penentuan jumlah alokasi sumber daya. Sedangkan kategori ketiga yakni *direct/formula performance budgeting* menjelaskan hubungan langsung antara informasi kinerja dengan pendanaan. Hubungan langsung ini mengaitkan alokasi sumber daya secara langsung dan eksplisit ke unit kinerja atau output. Pendanaan atau alokasi sumber daya secara langsung didasarkan pada kinerja yang ingin dicapai. Dan tujuan utama dari kategori ini adalah alokasi sumber daya dan akuntabilitas.

2.5.3. Kebutuhan Implementasi

Anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat mengatasi kelemahan pendekatan *line-time budgeting* yang tidak dapat menjelaskan hubungan antara anggaran dengan tujuan organisasi. OECD (2004) menyatakan bahwa pemerintah memperkenalkan ABK untuk empat alasan utama yakni untuk meningkatkan efisiensi, meningkatkan pengambilan keputusan dalam proses penganggaran, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dan untuk penghematan. Lebih jauh lagi, dijelaskan pula bahwa “*real*” ABK bukan hanya memasukan informasi kinerja dalam dokumentasi anggaran tapi menghubungkan pengeluaran atau belanja ke hasil yang ditargetkan.

Alasan yang sama disebutkan dalam kajian OECD (2008) yang menyatakan bahwa negara-negara OECD memiliki berbagai alasan untuk

menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja, namun tiga yang utama adalah meningkatkan efektifitas dan efisiensi penggunaan dana, meningkatkan kinerja sektor publik, dan meningkatkan akuntabilitas politikus dan publik. Ketiga alasan ini dicontohkan dalam kasus beberapa negara diantaranya Swedia dan Denmark yang menggunakan *performance budgeting* dan manajemen kinerja sebagai bagian dari kebijakan kontrol belanja ketika krisis pada tahun 1980an dan 1990an, serta Korea saat krisis tahun 1990an membuat keputusan keuangan publik yang memburuk menjadi pemicu untuk melakukan reformasi dalam proses anggaran.

2.5.4. Elemen-elemen

Robinson dan Last (2009) menjelaskan beberapa hal yang harus dipertimbangkan sebelum menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja:

1. Kondisi *governance*

Robinson dan Last menyatakan bahwa ABK tidak akan sukses mencapai perbaikan efektifitas dan efisiensi pengeluaran publik bila tidak terdapat *governance* yang baik.

2. Adanya *Public Financial Management* (PFM)

Maksudnya organisasi harus memiliki manajemen keuangan publik yang baik seperti pengguna dana mendapatkan kepastian bahwa ia akan menerima dana dalam periode yang telah ditentukan dan juga adanya kemampuan untuk melaksanakan eksekusi anggaran sesuai rencana. Hal tersebut membutuhkan aturan dan prosedur anggaran serta prosedur akuntansi dan audit yang baik.

3. Ketersediaan sumber daya

Sumber daya manusia penting untuk aliran informasi kinerja. Beberapa peneliti menyatakan bahwa esensi anggaran itu sendiri merupakan proses pengalokasian sumber daya yang terbatas ke kebutuhan yang tidak terbatas (Mardiasmo, 2005; Bastian, 2006). Terlebih lagi diperlukan suatu anggaran yang dapat menjadi *link* yang rasional dan mekanistik antara kinerja dan pengalokasian

sumber daya (Fielding Smith, 1999). Hal ini dijawab oleh Anggaran Berbasis Kinerja seperti yang dinyatakan oleh Kajian Badan Pendidikan dan Penelitian Nasional (2008) yakni bahwa ABK memungkinkan pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk membiayai kegiatan prioritas sehingga tujuan dapat tercapai dengan efisien dan efektif. Sumber daya yang dimaksud dalam hal ini adalah uang, manusia, dan waktu.

Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009) dalam Widyanoro (2010), juga mengungkapkan bahwa terdapat beberapa elemen yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

1. Visi yaitu hal yang ingin dicapai dalam jangka panjang, dan misi yaitu kerangka yang menggambarkan bagaimana visi yang akan dicapai.
2. Tujuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi, harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Tujuan yang baik memiliki ciri antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi objek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.

Dalam konteks bank sentral, akan menjadi lebih mudah bagi *stakeholder* untuk memonitor bank sentral bila bank sentral tersebut memiliki tujuan tunggal. Glastra (1997) dalam de Haan, Amtenbrink, dan Eijffinger (1998) menyatakan bahwa kontrol kinerja difasilitasi oleh eksistensi tujuan tunggal dibandingkan tujuan yang lebih dari satu (dengan prioritas yang ambigu) dan dengan eksistensi pernyataan *goal* yang jelas dan mengerucut. Hal ini karena dapat memuat lembaga otoritas dan publik mengontrol kinerja lebih efektif dan fokus.

3. Sasaran, merupakan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Kriteria sasaran yang baik antara lain

memenuhi kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu.

4. Program, merupakan sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program yang baik haruslah memiliki keterkaitan dengan tujuan yang ingin dicapai.
5. Kegiatan, merupakan serangkaian pelayanan yang bermaksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kriteria yang baik harus dapat mendukung pencapaian program yang telah ditetapkan.

Beberapa elemen lain yang penting dalam implementasi ABK dijelaskan sebagai berikut.

1. Mercer (2002) menyatakan bahwa salah satu isu yang penting dalam membahas ABK adalah mengenai *cost accounting*, karena ketika organisasi membuat anggaran, pada akhirnya pastilah kembali pada masalah alokasi sumber daya. OMB (*Office of Management and Budget*) dan GAO (*General Accounting Office*) di Amerika Serikat menyatakan bahwa mengukur biaya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari mengukur kinerja dalam hal mengukur efisiensi dan efektifitas. Informasi biaya ini dapat dimanfaatkan oleh para pengambil keputusan untuk membuat keputusan terkait alokasi sumber daya, otorisasi dan modifikasi program, dan evaluasi kinerja program.

Salah satu metode alokasi biaya yang diusulkan Mercer adalah *Activity-Based Costing* (ABC) yang dalam Mowen (2006) didefinisikan sebagai suatu sistem akuntansi biaya yang menggunakan baik *unit-based driver* maupun *non-unit-based driver* untuk menetapkan biaya-biaya ke objek biaya dengan terlebih dahulu men-*trace* biaya ke aktivitas kemudian ke produk. *Driver* adalah faktor-faktor yang menyebabkan perubahan dalam penggunaan sumber daya, aktivitas, biaya, dan pendapatan. Asumsi

yang mendasarinya adalah aktivitas membutuhkan sumber daya dan produk membutuhkan aktivitas.

2. Newcomer dan Caudle (1999) dalam Young (2003) menyatakan bahwa untuk mengimplementasikan ABK juga dibutuhkan kepemimpinan. Para pimpinan dan manajemen senior perlu secara aktif terlibat langsung dalam implementasi ABK, baik masih dalam tahap pengembangan ataupun eksekusi visi, misi, tujuan, strategi, dan indikator kinerja. Dalam kepemimpinan inilah akan terlihat komitmen dari pimpinan untuk mengimplementasikan ABK.

Komitmen dan kepemimpinan ini penting terutama nanti dalam pelaksanaan ABK. Banyak negara-negara di dunia yang membutuhkan waktu lima hingga sepuluh tahun untuk dapat mengimplemetasikan ABK. Sehingga diperlukan kesabaran, kepemimpinan, dan pengawasan yang kuat untuk mengimplementasikannya. Smith (1999) menyatakan bahwa ABK rawan penyelewengan dan misinterpretasi karena sistem ini bergantung pada kompleksitas, memiliki ketergantungan pada data kinerja, dan fokus strategi yang berbeda tiap tahunnya. Semua hal ini membutuhkan komitmen tinggi baik dari top manajemen seperti Dewan Gubernur dan Pimpinan Satker (Direktur) sebagai pemimpin implementasi maupun dari karyawan biasa sebagai pelaksana ABK.

3. Young (2003) menjelaskan bahwa *strategic planning* penting dalam implementasi ABK, karena dapat membantu memfasilitasi komunikasi dan partisipasi, mengakomodasi keberagaman kepentingan dan nilai, membantu pengambilan keputusan yang bijak dan analitis, dan juga mendukung kesuksesan implementasi ABK. *Strategic planning* itu sendiri menurut Young berarti suatu proses untuk menentukan dimana organisasi saat ini dan apa yang harus dilakukannya di masa depan.

Pentingnya *strategic planning* ini adalah untuk membentuk dan memandu organisasi sedang diposisi apa sekarang, mau berada

dimana organisasi berberapa tahun ke depan, dan bagaimana caranya untuk mencapai posisi tersebut. Oleh karena itu, penting dalam rencana mengimplementasikan ABK terdapat perencanaan strategis yang menjadi panduan organisasi meraih tujuannya.

4. Robinson (2002) menjelaskan elemen *linkage* antara sumber daya dan hasil. Terdapat dua kemungkinan tipe *linkage* antara sumber daya dan hasil yakni:
 - a. *Ex ante linkage*, yakni hubungan antara anggaran dengan hasil yang diharapkan akan dicapai oleh agen dengan sumber daya yang tersedia. Hubungan ini disebut juga sebagai “*funding based on expected result*” dan model ini lebih mneghubungkan sumber daya dengan output bukan outcome, karena pendanaan akan disesuaikan dengan hasil yang diharapkan untuk dicapai di masa depan.
 - b. *Ex post linkage*, yakni hubungan antara hasil yang diraih di masa lalu oleh agen (kinerja masa lalu) dengan anggaran yang diberikan. Hal ini disebut juga “*payment for result*” dan tidak hanya didasarkan pada output, tapi akan lebih baik apabila didasarkan pula pada outcome, karena pendanaan diberikan berdasarkan *past performance* dari agen sehingga telah terlihat outcome dari hasil tersebut.
5. Robinson (2002) juga menyatakan bahwa untuk memperkuat hubungan sumber daya dan hasil diperlukan adanya sistem insentif. Ide yang mendasarinya adalah agen yang berkinerja baik akan diberikan kenaikan anggaran karena proyeksi anggaran yang naik akan memotivasi agen untuk meningkatkan kinerja mereka. Sebaliknya, kinerja yang buruk dapat dimotivasi dengan ancaman bahwa apabila kinerja tidak mengalami perbaikan maka anggaran akan dipotong. Namun yang perlu diperhatikan adalah jangan mengambil insentif yang dihubungkan dengan ukuran, misalnya semakin besar ukuran proyek maka akan mendapat anggaran lebih

besar. Hal ini karena menghubungkan insentif dengan anggaran akan memunculkan konflik dalam pengalokasian yang efisien.

6. Nordiawan (2010) menyatakan bahwa salah satu fungsi anggaran adalah sebagai alat penilaian kinerja. Oleh karena itu anggaran bukan hanya ada untuk kepentingan formalitas saja, tapi justru sebagai penentu apakah kinerja suatu organisasi telah baik atau belum. Inilah salah satu kelemahan sistem anggaran tradisional yang berbasiskan pengeluaran dan tidak dapat menilai kinerja dari organisasi. Tantangan inilah yang kemudian dicoba untuk diselesaikan oleh sistem Anggaran Berbasis Kinerja. Schick (1996) menyatakan bahwa dalam melakukan reformasi anggaran, sebelum anggaran berbasis kinerja diterapkan sebaiknya telah tercipta lingkungan atau kondisi yang mendukung dan berorientasi pada kinerja. Hal ini dikarenakan penerapan ABK akan sulit sekali apabila suatu organisasi tidak memiliki suatu lingkungan atau mekanisme untuk mengukur kinerja organisasi.

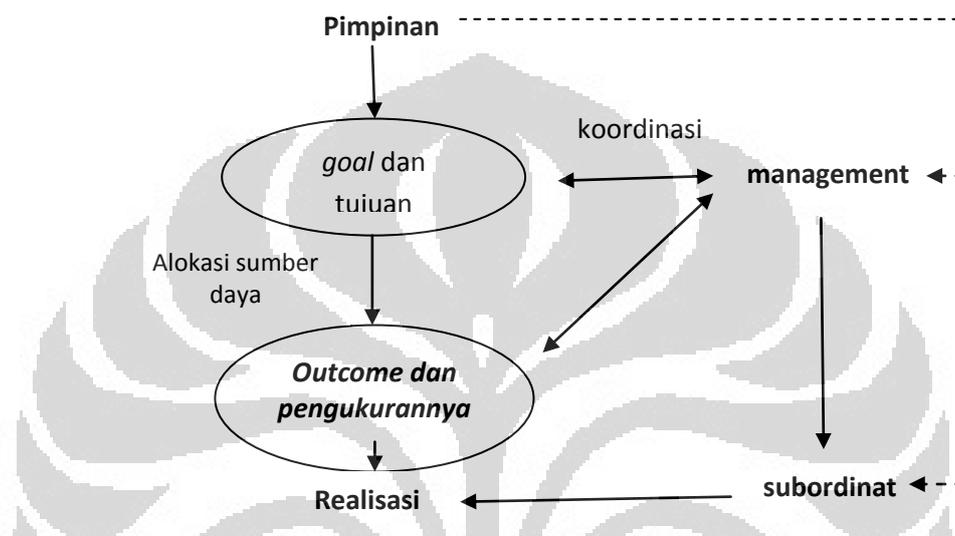
2.5.5. Proses *Performance Budgeting*

Mercer (2002) menjelaskan proses penyusunan anggaran berbasis kinerja sebagai suatu proses yang bersifat *top-down* dan juga *bottom-up*. Gambar 2.6. menunjukkan proses ABK di sektor publik yang dimulai dengan pimpinan organisasi menetapkan *goal* dan tujuan kemudian mengartikulasikannya. Selain itu, pimpinan juga membuat *outline* kebutuhan sumber daya yang mereka antisipasi untuk dialokasikan ke masing-masing program atau aktivitas. Pimpinan kemudian membuat pengukuran *outcome* yang akan menentukan apakah *goal* tercapai dan sumber daya telah dimanfaatkan dengan efektif.

Dalam menentukan *goal*, tujuan, alokasi sumber daya, dan pengukuran *outcome*, pimpinan harus berkoordinasi dengan level manajer untuk mendapatkan validasi. Perencanaan pimpinan tersebut kemudian direalisasikan oleh manajer dan subordinatnya. Pimpinan

meng-*assist* pelaksanaan realisasi anggaran tersebut untuk memastikan bahwa manajer dan subordinatnya tidak hanya memahami integrasi antara rencana dan anggaran, tapi juga memiliki komitmen yang sama untuk menyukseskan implementasi ABK ini.

Gambar 2.6. Proses ABK di Sektor Publik

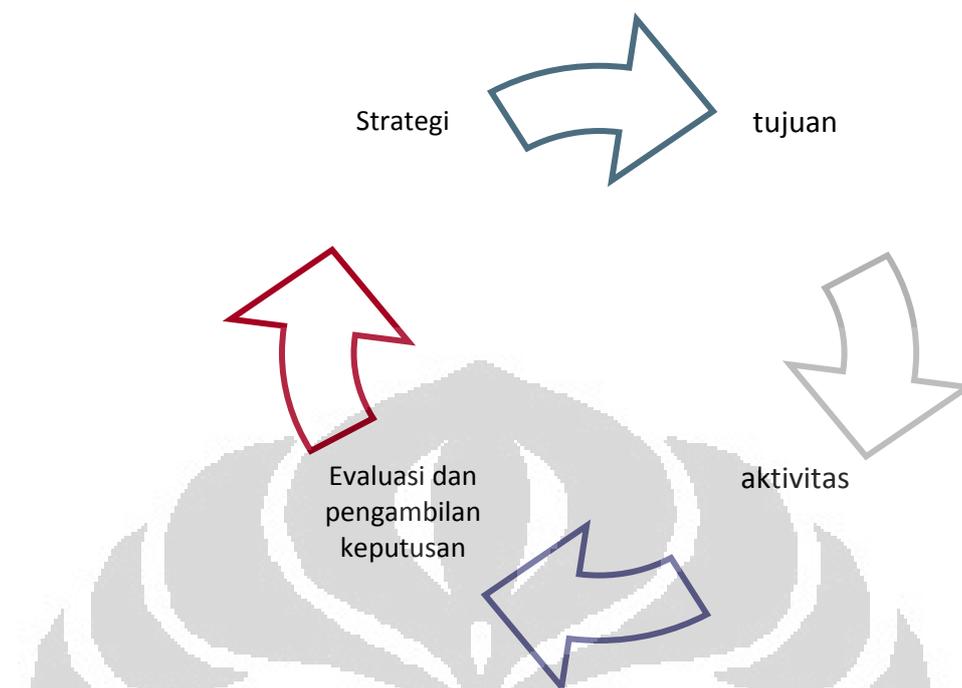


Sumber: diolah dari Mercer, John. 2002. *Performance Budgeting for Federal Agencies*

Mardiasmo (2005) memberikan penjelasan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut. Kegiatan tersebut mencakup pula penentuan unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program serta adanya penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolak ukur dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.

Nodiawan (2006) menjelaskan tahapan penyusunan anggaran berbasis kinerja sebagai berikut (Gambar 2.7.)

Gambar 2.7. Tahapan Penyusunan ABK



Sumber: diolah dari Nordiawan, Deddi dan Hertianti, Ayuningtyas. 2010.

Akuntansi Sektor Publik. Penerbit Salemba Empat: Jakarta

1. Penetapan strategi organisasi

Penetapan strategi ini terdiri dari penetapan visi dan misi yang dijelaskan sebagai sebuah cara pandang yang jauh ke depan yang memberi gambaran tentang suatu kondisi yang harus dicapai oleh sebuah organisasi.

2. Pembuatan tujuan

Tujuan merupakan sesuatu yang akan dicapai dalam kurun waktu satu tahun. Tujuan merupakan penurunan dari visi dan misi organisasi, sehingga tujuan seharusnya menjadi dasar untuk alokasi sumber daya yang dimiliki, mengelola aktivitas harian, serta pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*). Tujuan ini menjadi dasar utama pembuatan target dan indikator kinerja yang akan melekat pada langkah penetapan aktivitas.

Karakteristik tujuan yang baik adalah:

Universitas Indonesia

- a. Mempresentasikan hasil akhir (*outcome*), bukan keluaran (*output*).
 - b. Dapat diukur untuk menentukan apakah hasil akhir (*outcome*) yang diharapkan telah dicapai.
 - c. Dapat diukur dalam jangka pendek agar dapat dilakukan tindakan koreksi
 - d. Harus tepat maksudnya peluangnya kecil untuk menimbulkan interpretasi individu.
3. Penetapan aktivitas

Aktivitas ditetapkan berdasarkan strategi organisasi dan tujuan yang telah ditetapkan. Pernyataan tujuan secara eksplisit menjamin adanya keterkaitan yang kuat antara strategi organisasi, tujuan, dan anggaran yang pada gilirannya akan memberikan jaminan bahwa aktivitas yang nanti dilaksanakan juga sesuai dengan strategi (berkinerja baik).

Penyusunan aktivitas juga harus disertai dengan input, output, dan outcome yang nantinya dapat digunakan sebagai indikator keberhasilan.

4. Evaluasi dan pengambilan keputusan
- Setelah aktivitas dibuat dan anggaran dilaksanakan, kemudian dilakukan proses evaluasi dan pengambilan keputusan.

2.5.6. Hambatan

Beberapa hambatan dalam implementasi Anggaran Berbasis Kinerja adalah sebagai berikut.

1. Konsep ABK tidak selalu *well-defined* seperti yang diungkapkan oleh Robinson dan Brumby (2005). Tidak ada model yang pasti dari Anggaran Berbasis Kinerja karena hal ini disesuaikan dengan kondisi organisasi.
2. Pengukuran kinerja rentan terhadap ketidaksempurnaan. Target dan insentif yang dihubungkan ke pengukuran kinerja yang tidak

sempurna tersebut akan mengarah pada *adverse behavioral distortion* (Smith, 1995 dalam Robinson dan Brumby, 2005)

3. California (2010) menyatakan bahwa LAO menemukan ABK merupakan proyek *cost-intensive* karena membutuhkan sistem IT, pelatihan karyawan, perubahan format anggaran, dan konsultan khusus ABK. Hal ini menjadikan ABK *investment in government service* daripada *budget cutting solution*.
4. Mercer (2002) menyatakan bahwa sulit menetapkan biaya untuk setiap aktivitas atau program karena tergantung pada sedetail apa tujuan akuntabilitas dan manajerial.



BAB 3

GAMBARAN UMUM BANK INDONESIA

3.1. Profil Bank Indonesia¹

3.1.1. Sejarah Bank Indonesia

Pada zaman penjajahan Belanda tepatnya tahun 1828, Belanda mendirikan bank sirkulasi yang bertugas mencetak dan mengedarkan uang yakni *De Javasche Bank* (DJB). Kemudian pada masa kemerdekaan (1945-1952) terdapat dua bank yang berfungsi sebagai bank sirkulasi yakni DJB dan BNI (Bank Nasional Indonesia). Mata uang yang saat itu berlaku adalah mata uang Belanda, Jepang, dan ORI (Oeang Republik Indonesia). Akhirnya pada tahun 1951, setelah Konferensi Meja Bundar yang mengakhiri Agresi Militer Belanda II, diterbitkanlah undang-undang untuk menasionalisasi DJB.

Pada tahun 1953 diterbitkan UU No. 11 tahun 1953 tentang Bank Indonesia sebagai pengganti *de Javanische Bank wet 1922*, dan dalam undang-undang inilah secara resmi Bank Indonesia dinyatakan sebagai bank sentral Republik Indonesia. Adapun tugas BI yakni menjaga stabilitas moneter, mengedarkan uang, dan memperlancar sistem pembayaran. Namun terdapat tambahan tugas bagi BI yakni membantu pemerintah sebagai agen pembangunan untuk mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat, kasir pemerintah, dan *bankers' bank*. Meskipun merupakan bank sentral, BI masih menjalankan fungsi bank komersial dan fokusnya belum jelas. Peran BI sebagai kasir pemerintah berdampak buruk yang terlihat pada tahun 1967 ketika terjadi hiperinflasi akibat pencetakan uang besar-besaran untuk menutupi defisit fiskal.

¹ Keterangan profil Bank Indonesia ini diolah dari publikasi profil Bank Indonesia dari situs resmi BI (www.bi.go.id), Undang-Undang BI, dan materi kuliah Kebanksentralan dari Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan-BI yang disampaikan di FEUI.

Undang-Undang baru yakni UU No. 3 tahun 1968 menghapuskan fungsi BI sebagai bank komersial, sedangkan tugas yang lain masih dipertahankan seperti tugas sebagai agen pembangunan, kasir pemerintah, dan *bankers' bank*. Ketiga tugas tambahan ini membuat BI sangat didikte oleh pemerintah dan sangat lemah transparansi dan akuntabilitas. Hingga pada akhirnya terjadi krisis moneter 1997 yang berdampak sangat besar bagi reformasi Indonesia, terutama terhadap status dan kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral.

Tonggak reformasi Bank Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menyatakan bahwa Bank Indonesia merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dan memiliki tujuan tunggal, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Untuk mencapai tujuan tersebut, BI mempunyai tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur dan mengawasi perbankan. Bank sentral pun dituntut untuk transparan dan memenuhi akuntabilitas publik dalam menetapkan kebijakannya serta terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat.

Pada tahun 2004, UU ini diamandemen dengan fokus pada aspek penting yang terkait pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia termasuk penguatan *governance*. Adapun perubahan dan tambahan penting lain dalam UU ini antara lain penetapan sasaran inflasi oleh pemerintah (*Inflation Targeting Framework*), penundaan pengalihan tugas pengawasan bank, dan pembentukan Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI).

Kemudian tahun 2009, UU BI kembali diamandemen dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PerPPU) No. 2 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi UU No.6 tahun 2009. UU ini diamandemen sebagai bagian dari upaya menjaga

stabilitas sistem keuangan terkait krisis global yang berawal dari Amerika Serikat dan dimaksudkan untuk meningkatkan ketahanan perbankan nasional menghadapi krisis melalui peningkatan akses perbankan terhadap Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek (FPJP) dari Bank Indonesia.

3.1.2. Landasan Hukum

Bank Indonesia ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009. Undang-undang ini dikeluarkan dengan landasan hukum:

Pasal 23 D UUD 1945 (Amandemen keempat, tahun 2002),

“Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”

TAP MPR No. X/MPR/1998 (Bab IV huruf A butir 1a),

“Penanggulangan krisis di bidang ekonomi bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya dengan sasaran terkendalinya nilai kurs rupiah pada tingkat yang wajar, tersedianya kebutuhan sembilan bahan pokok dan obat-obatan dengan harga yang terjangkau serta berputarnya roda perekonomian nasional. Agenda yang harus dijalankan adalah sebagai berikut :

- a. *Mewujudkan nilai tukar rupiah yang stabil dan wajar melalui pemilihan dan penetapan sistem nilai tukar untuk mengendalikan fluktuasi kurs. Karena itu, perlu diambil tindakan alternatif dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Otoritas moneter harus membangun sistem kelembagaan yang kuat dan independen yang dikukuhkan oleh Undang-undang tentang Bank Sentral yang memuat substansi mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan devisa, yang paling sesuai dengan situasi dan kondisi sekarang”*

TAP MPR No. XVI/MPR/1998 (pasal 9),

“Dalam rangka pengelolaan ekonomi keuangan nasional yang sehat, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral harus mandiri, bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak luar lainnya dan kinerjanya dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan.

3.1.3. Visi, Misi, Nilai Strategis, dan Sasaran Strategis

Visi

Menjadi lembaga bank sentral yang dapat dipercaya (kredibel) secara nasional maupun internasional melalui penguatan nilai-nilai strategis yang dimiliki serta pencapaian inflasi yang rendah dan stabil

Misi

Mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah melalui pemeliharaan kestabilan moneter dan pengembangan stabilitas sistem keuangan untuk pembangunan nasional jangka panjang yang berkesinambungan

Dalam mencapai visi dan misi tersebut, BI menetapkan nilai-nilai strategis yang menjadi dasar manajemen dan pegawai untuk bertindak dan berperilaku yakni kompetensi, integritas, transparansi, akuntabilitas, dan kebersamaan.

Bank Indonesia juga menetapkan sasaran strategis yang bersifat jangka menengah panjang sebagai berikut.

1. Terpeliharanya Kestabilan Moneter
2. Terpeliharanya Stabilitas Sistem Keuangan
3. Terpeliharanya kondisi keuangan Bank Indonesia yang sehat dan akuntabel
4. Meningkatkan efektifitas dan efisiensi manajemen moneter
5. Memelihara SSK : (i) melalui efektifitas pengaturan dan pengawasan bank, *surveillance* sektor keuangan, dan manajemen krisis serta (ii) mendorong fungsi intermediasi
6. Memelihara keamanan dan efisiensi sistem pembayaran
7. Meningkatkan kapabilitas organisasi, SDM dan sistem informasi
8. Memperkuat institusi melalui *good governance*, efektivitas komunikasi dan kerangka hukum
9. Mengoptimalkan pencapaian dan manfaat inisiatif Bank Indonesia.

3.1.4. Tujuan dan Status

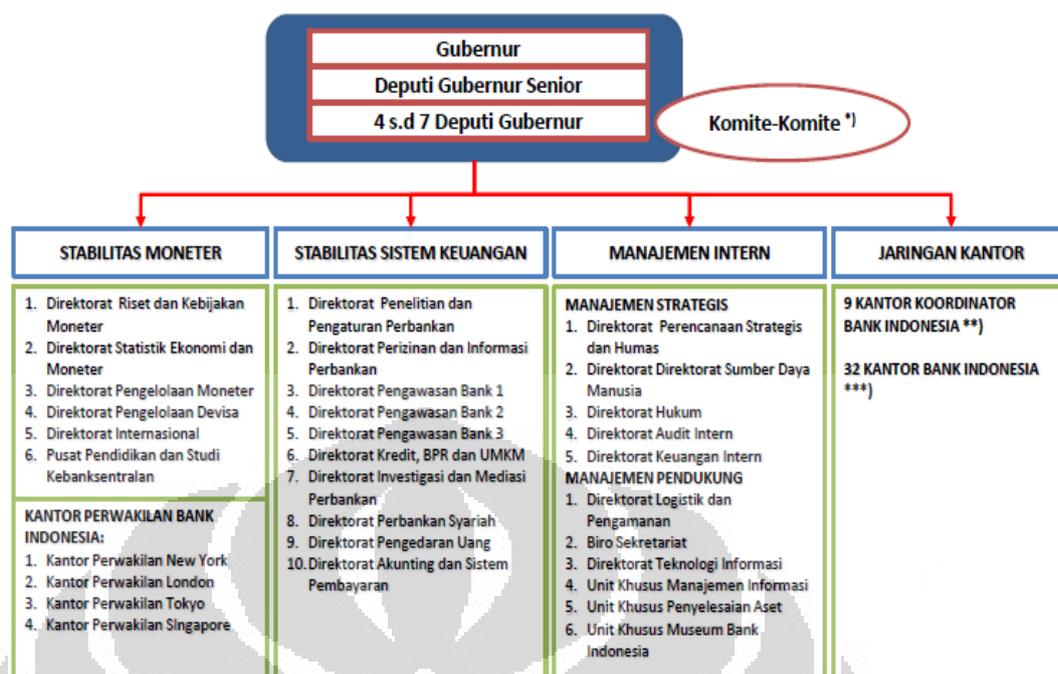
Bank Indonesia memiliki tujuan tunggal yakni mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah mengandung dua aspek, yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa dan kestabilan terhadap mata uang negara lain. Aspek yang pertama tercermin pada perkembangan laju inflasi, sedangkan aspek kedua tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Sejak tahun 2005, Bank Indonesia menerapkan kebijakan kerangka kebijakan moneter dengan inflasi sebagai sasaran utama kebijakan moneter yang dinamakan *Inflation Targeting Framework* dan juga menganut sistem nilai tukar mengambang (*free floating*). Tujuan BI setelah reformasi ini berbeda dengan tujuannya sebelum reformasi yang masih multi tujuan, yaitu stabilisasi nilai Rupiah dan juga sebagai kasir Pemerintah untuk menutup defisit fiskal. Tujuan tunggal yang kini ditetapkan Undang-undang mempermudah BI itu sendiri dalam melakukan tugasnya karena lebih jelas dan fokus dan juga mempermudah lembaga otoritas dan publik dalam melakukan pengontrolan.

Status dan kedudukan Bank Indonesia mengalami perubahan seiring terjadinya reformasi di Indonesia. Sebelum reformasi, BI termasuk ke dalam Pemerintah di bawah Departemen Keuangan. Perencanaan dan penetapan kebijakan moneter dilakukan oleh Dewan Moneter sementara status dan peranan Bank Indonesia adalah membantu Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan moneter yang telah disusun dan ditetapkan oleh Dewan Moneter berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968. Setelah reformasi, dengan pertimbangan menghadapi tuntutan perkembangan dan dinamika perekonomian nasional dan internasional saat itu dan di masa yang akan datang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 memberikan status, dan kedudukan yang lebih tepat dan jelas bagi BI sebagai bank sentral yang melaksanakan fungsi otoritas moneter. BI ditetapkan sebagai

lembaga negara yang independen dan tidak lagi berada di bawah Departemen Keuangan. Hubungan antara BI dengan Pemerintah terbatas pada hubungan koordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. BI juga merupakan badan hukum yang memiliki kewenangan sendiri untuk melakukan perbuatan hukum sehingga BI dapat menetapkan peraturan hukum pelaksana Undang-Undang yang mengikat seluruh masyarakat luas, sesuai tugas dan wewenangnya.

3.1.5. Struktur Organisasi

Struktur organisasi Bank Indonesia terdiri dari Dewan Gubernur, Komite, Direktorat (Satuan Kerja), dan jaringan kantor. Dalam perkembangan terkini, struktur organisasi BI difokuskan pada dua tujuan utama yakni stabilitas moneter dan stabilitas sistem keuangan. Selain kedua bidang yang mewakili fokus tujuan utama, BI juga dilengkapi dengan fungsi manajemen intern sebagai unit pendukung strategis (*strategic support*) yang terdiri dari manajemen strategis dan manajemen pendukung untuk menjamin agar pelaksanaan tugas bidang-bidang utama berjalan lancar, efektif, dan efisien. BI juga memiliki jaringan kantor di seluruh wilayah Indonesia yang disebut Kantor Bank Indonesia (KBI) dan beberapa Kantor Perwakilan (KPw).



Sumber: Direktorat Sumber Daya Manusia BI, 2010

Gambar 3.1. Struktur Organisasi Bank Indonesia

a. Dewan Gubernur

Struktur organisasi Bank Indonesia paling atas adalah Dewan Gubernur sebagai pimpinan BI. Peraturan terkait Dewan Gubernur dan Rapat Dewan Gubernur terdapat dalam UU No. 23 Tahun 1999 pasal 36 hingga 51. Dewan Gubernur terdiri dari satu orang Gubernur, satu orang Deputi Gubernur Senior, dan empat hingga tujuh orang Deputi Gubernur. Masa jabatan Dewan Gubernur adalah lima tahun dan dapat diangkat kembali pada jabatan yang sama untuk satu periode berikutnya. Dewan Gubernur diusulkan dan diangkat oleh presiden dengan persetujuan DPR melalui mekanisme *fit and proper test*. Untuk Deputi Gubernur, pengusulan nama calon oleh presiden didasarkan pada rekomendasi Gubernur.

Pengambilan keputusan tertinggi dalam menetapkan kebijakan-kebijakan Bank Indonesia yang bersifat prinsipil dan

strategis terletak pada Rapat Dewan Gubernur (RDG). Pengambilan keputusan dalam RDG dilakukan secara musyawarah untuk mencapai mufakat dan apabila mufakat tidak tercapai, Gubernur yang memiliki kewenangan akhir untuk memutuskan. RDG dilaksanakan sekurang-kurangnya satu kali dalam sebulan untuk menetapkan kebijakan umum di bidang moneter yang dapat dihadiri oleh seorang menteri atau lebih yang mewakili Pemerintah dengan hak bicara tanpa hak suara. RDG juga dilaksanakan sekurang-kurangnya satu kali dalam seminggu untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan moneter atau menetapkan kebijakan lain yang prinsipil dan strategis. Keputusan BI yang bersifat kebijakan terkait tugas pokoknya segera dipublikasikan di media masa dan website Bank Indonesia.

b. Komite-komite

Sebagai penghubung Dewan Gubernur dan manajemen (direktorat-direktorat), terdapat komite yang merupakan forum yang beranggotakan beberapa Anggota Dewan Gubernur dan Pimpinan Satuan Kerja. Komite ini dibentuk untuk memfasilitasi dan mendukung hal-hal yang akan dibahas dan diputuskan dalam Rapat Dewan Gubernur atau ditindaklanjuti oleh Anggota Dewan Gubernur. Tujuan pembentukan komite ini antara lain: 1) meningkatkan kualitas dan mempercepat proses pengambilan keputusan; 2) meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengambilan keputusan; dan 3) mendukung pengembangan kepemimpinan dan kompetensi sumber daya manusia. Komite-komite tersebut terdiri dari:

- Komite Kebijakan Moneter
- Komite Stabilitas Sistem Keuangan
- Komite Pengaturan dan Pengawasan Perbankan
- Komite Internasional

- Komite Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja
- Komite Sumber Daya Manusia

Adapun tugas Komite adalah membahas, mematangkan dan memberikan rekomendasi atas materi yang bersifat Kebijakan Prinsipil dan Strategi (*Strategic Policy*) dan Kebijakan Operasional (*Operational Policy*) untuk memfasilitasi dan mendukung hal-hal yang akan diputuskan dalam Rapat Dewan Gubernur atau akan ditindaklanjuti oleh Anggota Dewan terkait lainnya. Sedangkan wewenang Komite adalah memberikan rekomendasi atas materi yang bersifat Kebijakan Prinsipil dan Strategi (*Strategic Policy*) dan Kebijakan Operasional (*Operational Policy*) kepada Rapat Dewan Gubernur atau Dewan Gubernur.

c. Satuan Kerja (Direktorat)

Bank Indonesia mengelompokkan tiga bidang utama yang menggambarkan tugas pokoknya yaitu moneter, perbankan, dan sistem pembayaran. Pengelompokan juga dilakukan secara fungsional yakni stabilitas moneter dan stabilitas sistem keuangan, dimana bidang pengawasan perbankan dan sistem pembayaran berada di bawah fungsi stabilitas sistem keuangan sedangkan kebijakan moneter berada di bawah fungsi stabilitas moneter. Sebagai tambahan, terdapat satu kelompok bidang yang menjalankan fungsi manajemen intern sebagai pendukung strategis (*strategic support*). Tiga sektor utama dan satu sektor pendukung dalam organisasi BI membawahi direktorat-direktorat sebagai satuan kerja. Direktorat ini terdiri dari biro, bagian, dan tim sebagai unit kerja direktorat. Direktorat dipimpin oleh seorang Direktur.

d. Jaringan Kantor

Bank Indonesia memiliki jaringan kantor yang membantu pelaksanaan tugasnya baik di dalam maupun di luar negeri. Jaringan kantor di seluruh wilayah Indonesia disebut dengan Kantor Bank Indonesia (KBI) yang saat ini jumlahnya mencapai 41 kantor dan jaringan kantor sebagai perwakilan di luar negeri yang disebut Kantor Perwakilan (KPw) yang saat ini mencapai jumlah 4 kantor.

3.1.6. Tugas Pokok Bank Indonesia

Dalam rangka mencapai tujuan tunggalnya yakni mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, Bank Indonesia memiliki tiga tugas pokok yang dikenal dengan sebutan “Tiga Pilar Bank Indonesia”.

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter

Penetapan sasaran-sasaran moneter oleh Bank Indonesia harus dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang dikenal dengan konsep *Inflation Targeting Framework* (ITF). Selain itu, Bank Indonesia juga melakukan upaya pengendalian moneter melalui:

a. Operasi Pasar Terbuka (OPT)

OPT merupakan salah satu instrumen moneter Bank Indonesia untuk mengendalikan jumlah uang Rupiah yang beredar. Mekanisme pengendalian uang primer melalui OPT dapat dilakukan melalui penjualan Sertifikat Bank Indonesia (SBI), pembelian surat berharga, ataupun intervensi di pasar valuta asing.

b. Penetapan Tingkat Diskonto

Bank Indonesia juga menetapkan tingkat diskonto dalam Operasi Pasar Terbuka dan menjalankan fungsi sebagai *Lender of The Last Resort*. Fungsi ini berawal dari kebutuhan perbankan yang pada dasarnya harus memiliki *buffer* untuk

menyerap risiko dan guncangan dalam hal terkena imbas krisis sehingga dapat menggantikan paradigma “*bail-out*” menjadi “*bail-in*”. Fungsi ini dilakukan dengan tahapan FLI (Fasilitas Likuiditas Intrahari) dan FPJP (Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek).

Fasilitas Likuiditas Intrahari (FLI) merupakan penyediaan pendanaan oleh Bank Indonesia kepada Bank dalam kedudukan Bank sebagai peserta Sistem BI-RTGS dan peserta SKNBI, yang dilakukan dengan cara *repurchase agreement* (repo) surat berharga yang harus diselesaikan pada hari yang sama dengan hari penggunaan. Terdapat dua jenis FLI yakni FLI-RTGS untuk mengatasi kesulitan pendanaan Bank yang terjadi selama jam operasional Sistem BI-RTGS dan FLI-Kliring untuk mengatasi kesulitan pendanaan Bank yang terjadi pada saat penyelesaian akhir atas hasil kliring debit.

Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) merupakan fasilitas untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek akibat terjadi *mismatch* antara arus dana masuk perbankan yang lebih sedikit dibanding arus dana keluar dengan jangka waktu paling lama 90 hari dan wajib dijamin dengan surat berharga atau tagihan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan (SUN atau SBI).

c. Penetapan Cadangan Wajib Minimum

Merupakan kebijakan yang menetapkan sejumlah aktiva lancar yang harus dicadangkan oleh setiap bank, yang besarnya merupakan presentase dari kewajiban segeranya. Bila dipandang perlu, Bank Indonesia dapat melakukan pengendalian moneter dengan menaikkan atau menurunkan besar Giro Wajib Minimum yang harus ditahan oleh setiap bank.

d. Pengaturan Kredit atau Pembiayaan

Merupakan kebijakan penetapan pertumbuhan penyaluran kredit atau pembiayaan oleh lembaga perbankan secara keseluruhan berkaitan dengan pengendalian moneter.

Selain keempat upaya tersebut, Bank Indonesia juga menetapkan kebijakan nilai tukar dalam rangka menjaga stabilisasi nilai rupiah terhadap nilai mata uang negara lain. Nilai tukar yang stabil ini diperlukan untuk terciptanya iklim yang kondusif bagi peningkatan kegiatan dunia usaha. Hingga kini, Bank Indonesia telah menerapkan tiga sistem nilai tukar. Pada tahun 1970-1978, Indonesia menerapkan sistem nilai tukar tetap. Kemudian berubah menjadi sistem nilai tukar mengambang pada tahun 1978 hingga 1997. Terakhir sejak 14 Agustus 1997 BI menetapkan sistem nilai tukar mengambang bebas, maksudnya nilai tukar Rupiah sepenuhnya ditentukan oleh pasar sehingga kurs benar-benar merupakan cerminan keseimbangan antara kekuatan penawaran dan permintaan. Namun untuk menjaga stabilitas nilai tukar, Bank Indonesia pada waktu-waktu tertentu melakukan upaya sterilisasi pada pasar valutas asing.

Bank Indonesia juga melaksanakan kebijakan moneter dengan mengelola cadangan devisa. Pengelolaan cadangan devisa ini lebih mengutamakan tercapainya tujuan likuiditas dan keamanan daripada maksimalisasi keuntungan. Pengelolaan cadangan devisa dilaksanakan dengan menerapkan sistem diversifikasi, baik berdasarkan jenis valuta asing maupun jenis investasi surat berharga. Dengan cara tersebut diharapkan penurunan nilai dalam salah satu mata uang dapat dikompensasi

oleh jenis mata uang lainnya atau penempatan lain yang mempunyai kinerja yang lebih baik.

2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran

Tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilaksanakan baik untuk transaksi tunai maupun non tunai. Bank Indonesia membuat kebijakan-kebijakan untuk mengurangi risiko pembayaran antar bank dan meningkatkan efisiensi layanan sistem pembayaran. Dalam hal pembayaran tunai, Bank Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang mengeluarkan dan mengedarkan uang Rupiah serta mencabut, menarik, dan memusnahkan uang dari peredaran.

Untuk pembayaran non tunai, Bank Indonesia menyediakan layanan pembayaran berbasis elektronik melalui sistem Bank Indonesia *Real Time Gross Settlement* (BI-RTGS). Bank Indonesia juga berwenang memberi izin kepada instansi tertentu untuk menyelenggarakan jasa sistem pembayaran seperti sistem transfer dan kliring maupun sistem pembayaran lainnya.

3. Mengatur dan mengawasi Bank

Pada tugas pokok yang ketiga ini Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan, mengeluarkan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan fungsi pengawasan, serta mengenakan sanksi terhadap bank. Fungsi pengawasan dilakukan melalui pemeriksaan berkala dan sewaktu-waktu, maupun dengan analisis laporan yang disampaikan oleh masing-masing bank.

Pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 sebagai amandemen dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 ditetapkan bahwa tugas pengatur dan pengawasan bank dialihkan ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK) paling lambat 31

Desember 2010. Namun, UU OJK tersebut baru disahkan pada 27 Oktober 2011 lalu dimana pengalihan tugas kepada OJK dilakukan pada 1 Januari 2013. OJK akan menjadi leburan Bapepam-LK dan Direktorat Pengawasan Bank di Bank Indonesia

Ketiga tugas pokok yang dijelaskan diatas memiliki keterkaitan satu sama lain untuk mendukung pencapaian tujuan tunggal Bank Indonesia. Keterkaitan tersebut dijelaskan sebagai berikut. Karena pelaksanaan kebijakan moneter dilakukan melalui lembaga perbankan, maka sistem perbankan yang sehat serta kelancaran dan keamanan sistem pembayaran merupakan prasyarat efektivitas suatu kebijakan moneter. Kebijakan moneter yang tidak tepat dapat mengakibatkan terganggunya stabilitas sistem perbankan. Sedangkan kelancaran dan keamanan sistem pembayaran dapat mempengaruhi stabilitas sistem perbankan dan efektivitas kebijakan moneter.

Untuk mencapai sasaran-sasaran moneter, Bank Indonesia juga mempunyai fungsi *lender of the last resort* (LOTLR). Dalam menjalankan fungsi ini, Bank Indonesia hanya membantu untuk mengatasi *mismatch* yang disebabkan oleh risiko kredit atau risiko pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, risiko manajemen, dan risiko pasar. Bank Indonesia memberikan kredit atau pembiayaan kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek (maksimal 90 hari) dan bank penerima pinjaman wajib menyediakan agunan yang berkualitas tinggi dengan nilai minimal sama dengan jumlah pinjaman. Yang dimaksud dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan meliputi surat berharga dan/atau tagihan yang diterbitkan oleh Pemerintah atau badan hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dapat mudah dicairkan.

3.1.7. Hubungan Kelembagaan

Hubungan bank sentral dengan pemerintahan disebutkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 pasal 21 ayat (1), yakni pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kedudukan Bank Indonesia berada diluar pemerintahan, tidak sejajar dengan DPR, BPK, MA, atau kementerian. Meskipun demikian, BI tetap merupakan suatu lembaga negara yang memiliki hubungan kerja dan koordinasi diantaranya dengan presiden dan DPR dalam hal penyampaian informasi tertulis mengenai evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter dan rencana kebijakan moneter, dengan pemerintah dan DPR dalam hal penyampaian rencana dan realisasi anggaran tahunan, dan dengan BPK dalam hal penyampaian laporan keuangan tahunan (penjelasan umum UU BI).

Dalam hal hubungan keuangan dengan Pemerintah, BI membantu menerbitkan dan menempatkan surat-surat hutang negara guna membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tanpa diperbolehkan membeli sendiri surat-surat hutang negara tersebut. Sedangkan dalam hubungan kerja operasional, Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas pemerintah, manatausahakan seluruh rekening pemerintah, dan membantu pemerintah dalam urusan pinjaman luar negeri.

3.1.8. Tatakelola Bank Indonesia

Amtenbrink (2004) dalam Ahsan, Skully, dan Wickramanayake (2006) menyatakan tiga pilar tatakelola (*governance*) bank sentral, yakni independensi, akuntabilitas, dan transparansi. Dalam penjelasan UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga dinyatakan bahwa agar independensi Bank Indonesia dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, maka BI dituntut untuk transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik.

1. Independensi Bank Indonesia

Bank Indonesia dapat dikatakan telah independen dilihat dari berbagai hal dan kesemuanya telah diatur dalam UU No. 23 tahun 1999 (PPSK, 2010), dengan penjelasan sebagai berikut.

- *legal independence*, sesuai pasal 4 ayat 2:

“Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang ini”

- *goal independence*, sesuai pasal 10 ayat 1(a)-penjelasan:

“dalam rangka menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a, Bank Indonesia berwenang:

a. Menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkannya.”

- *instument independence*, sesuai pasal 10 ayat 1b:

“...

b. melakukan pengendalian moneter dengan menggunakan cara-cara yang termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- 1) operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing;
- 2) penetapan tingkat diskonto;
- 3) penetapan cadangan wajib minimum;
- 4) pengaturan kredit atau pembiayaan.”

- *personal independence*, sesuai pasal 9:

“pihak lain dilarang melakkan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.”

- *budget independence*, sesuai pasal 60 ayat 2:

“selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sebelum dimulai tahun anggaran, Dewan Gubernur menetapkan anggaran tahunan Bank Indonesia yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah bersamaan dengan evaluasi pelaksanaan anggaran tahun berjalan”

2. Transparansi Bank Indonesia

Transparansi Bank Indonesia ditunjukkan dengan berbagai cara sesuai dengan UU BI antara lain sebagai berikut.

- a. Penyampaian informasi kepada masyarakat pada setiap awal tahun, mengenai evaluasi pelaksanaan kebijakan tahun sebelumnya, serta rencana kebijakan dan penetapan sasaran-sasaran moneter untuk tahun yang akan datang.
- b. Komunikasi secara berkala atas keputusan Rapat Dewan Gubernur (RDG) baik melalui *press release* maupun *press conference*.
- c. Penerbitan berbagai publikasi seperti Tinjauan Kebijakan Moneter Bulanan, Perkembangan Ekonomi dan Moneter Triwulanan, dan Laporan Tahunan, statistik, dan hasil-hasil penelitian.
- d. Penyampaian anggaran operasional dan pelaporan khusus anggaran kebijakan kepada DPR.
- e. Penyampaian laporan triwulanan dan tahunan kepada pemerintah sebagai informasi.
- f. Diskusi dan program sosialisasi lainnya dengan pakar, PEMDA, dunia usaha, perbankan, dan media di pusat dan daerah.

3. Akuntabilitas

Akuntabilitas Bank Indonesia tercermin dari hal-hal sebagai berikut (PPSK, 2010)

- a. Penyampaian laporan tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenang secara tahunan dan triwulanan pada DPR, pemerintah, dan masyarakat (melalui media massa). Laporan tersebut digunakan DPR sebagai bahan evaluasi tahunan terhadap kinerja DG dan BI.
- b. Penyampaian anggaran operasional dan pelaporan secara khusus anggaran kebijakan pada DPR
- c. Pemeriksaan keuangan oleh BPK
- d. Penyampaian laporan keuangan pada publik (melalui media masa)
- e. Pembentukan Badan Supervisi (BSBI) untuk membantu DPR melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu

3.2. Sistem Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja (SPAMK)

Sebagai sebuah organisasi, Bank Indonesia memerlukan suatu sistem pengelolaan manajemen yang baik untuk meningkatkan transparansi dan memenuhi prinsip akuntabilitas. Untuk itu, BI menerapkan suatu sistem yang dapat mengkoordinasikan aspek-aspek pelaksanaan manajemen yang baik mulai dari perencanaan hingga evaluasi manajemen kinerja yang dikontrol oleh anggaran. Sistem tersebut dinamakan SPAMK atau Sistem Perencanaan, Anggaran dan Manajemen Kinerja yang merupakan suatu sistem yang mencakup perumusan, pelaksanaan, serta pemantauan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan arah strategis, renstra, dan strategi tahunan yang terintegrasi, sistematis, dan berkelanjutan.

SPAMK diterapkan oleh Bank Indonesia sejak tahun 2003 yang berawal dari ide mengenai *Balance Scorecard* yang lebih dahulu diterapkan yakni tahun 2001. Sistem ini diatur dalam Peraturan Dewan Gubernur Bank Indonesia Nomor 12/9/PDG/2010 tentang Sistem Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja Bank Indonesia yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2009. Sistem Perencanaan,

Anggaran, dan Manajemen Kinerja (SPAMK) adalah suatu sistem yang mencakup perumusan, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan arah strategis, renstra, dan strategi tahunan yang terintegrasi, sistematis, dan berkelanjutan.

Dalam Peraturan Dewan Gubernur tersebut, SPAMK berfungsi sebagai pedoman bagi Bank Indonesia dan Satuan Kerja dalam pelaksanaan sistem dan prosedur yang terkait dengan kegiatan perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja. Tujuannya adalah untuk mendukung pencapaian sasaran strategis BI (SSBI) dengan berlandaskan pada penyelenggaraan kelembagaan yang sehat dan bertanggung jawab, melalui:

- Peningkatan efektivitas sistem perencanaan sehingga seluruh kegiatan satuan kerja sejalan dengan arah strategis,
- Peningkatan efektivitas sistem anggaran melalui pemberian kewenangan dan akuntabilitas kepada Pemimpin Satuan Kerja dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran dengan memenuhi prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya,
- Pelaksanaan manajemen kinerja.

Seperti kepanjangannya, SPAMK merupakan siklus kegiatan yang berawal dari perencanaan (perumusan), anggaran (pelaksanaan), dan manajemen kinerja (pemantauan dan evaluasi). Pembahasan siklus ini dibahas melalui forum Rapat Dewan Gubernur, rapat Komite PAMK (Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja), FORSTRA, dan/atau rapat evaluasi pencapaian sasaran strategis (*progress review*).

3.2.1. Perencanaan

Perencanaan dalam hal ini bersifat strategis karena dalam perencanaan ini ditentukan sasaran strategis BI untuk satu periode anggaran dan menjadi acuan untuk pembuatan anggaran serta pengukuran kinerja BI.

Perencanaan Bank Indonesia meliputi penentuan arah strategis, renstra, strategi tahunan, yang dirumuskan oleh Dewan Gubernur dan

Pimpinan Satuan Kerja tertentu dalam FORSTRA. Hasil dari rumusan ini disampaikan kepada seluruh pimpinan satuan kerja sebagai arahan bagi Satuan Kerja dalam pelaksanaan tugas. Prinsip-prinsip perencanaan meliputi mempertimbangan arah strategis dalam jangka pendek dan menengah panjang, mempertimbangkan ketersediaan sumber daya, dan fokus pada pencapaian strategi Bank Indonesia. Adapun tujuan perencanaan BI adalah untuk:

- Menjadi dasar penyusunan dan pelaksanaan Program Kerja yang mengarah pada pencapaian Arah Strategis,
- Mengarahkan Bank Indonesia agar selalu proaktif dan responsif terhadap perubahan lingkungan yang dinamis,
- Mendukung efektifitas penetapan Arah Strategis dan pengambilan keputusan, termasuk alokasi sumber daya.

Arah strategis merupakan pernyataan yang menggambarkan tujuan dan arah organisasi Bank Indonesia, yang mencakup misi, visi, dan nilai-nilai strategis Bank Indonesia. Sedangkan program kerja adalah kegiatan yang dilakukan dalam rangka mencapai sasaran strategis Bank Indonesia.

Dalam perencanaan juga dirumuskan mengenai strategi tahunan yang meliputi *strategy map*, IKU (Indikator Kinerja Utama), target IKU, dan program kerja sektoral dan/atau satuan kerja dan/atau tataran operasional lainnya sesuai kebutuhan. *Strategy map*, IKU, target IKU, dan program kerja merupakan tanggung jawab dari satu atau lebih anggota Dewan Gubernur serta pemimpin satker terkait. Sedangkan proses *cascading* strategi tahunan difasilitasi oleh satuan kerja yang melaksanakan fungsi perencanaan strategis Bank Indonesia (Direktorat Perencanaan, Sumber Daya, dan Hubungan Masyarakat-PSHM). Strategi tahunan ini harus memperhatikan dua hal yakni pemberian kontribusi pada pencapaian SSBI (*vertical alignment*) dan pertimbangan sasaran strategis dan pelaksanaan tugas oleh satker lainnya (*horizontal alignment*).

Strategy map adalah skema yang menggambarkan keterkaitan atau hubungan kausal antar SSBI dan menjelaskan strategi yang perlu

dilakukan untuk mewujudkan visi dan misi. Indikator Kinerja Utama (IKU) adalah indikator finansial dan non finansial yang mencerminkan keberhasilan pencapaian SSBI. Sedangkan program kerja adalah kegiatan yang dilakukan dalam rangka mencapai SSBI.

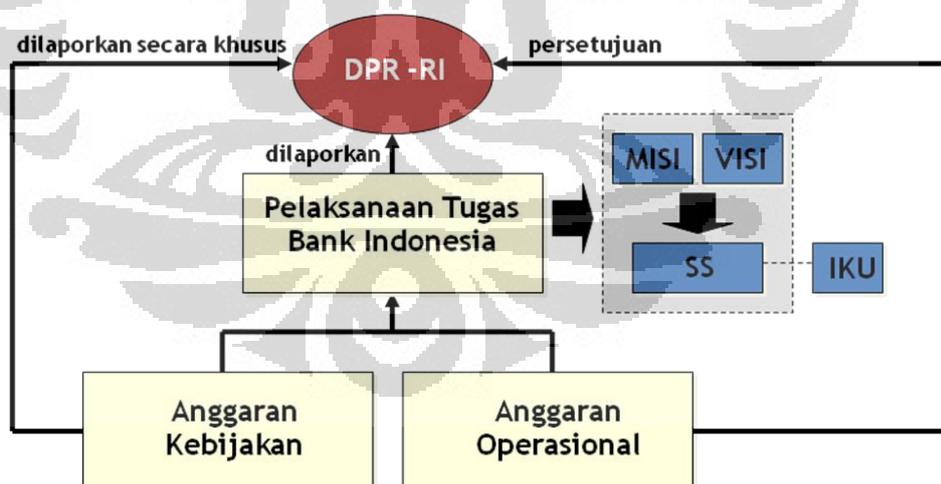
Program kerja Bank Indonesia mencakup kegiatan operasional, kegiatan kebijakan, dan kegiatan inisiatif. Kegiatan operasional adalah kegiatan dalam rangka pelaksanaan operasional Bank Indonesia dan pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan manajemen intern guna mendukung pencapaian SSBI. Kegiatan kebijakan adalah kegiatan dalam rangka perumusan dan pelaksanaan kebijakan Bank Indonesia di bidang moneter, sistem pembayaran dan perbankan dalam rangka mencapai SSBI. Sedangkan kegiatan inisiatif adalah kegiatan yang bersifat proyek, berdampak besar terhadap peningkatan kinerja dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dibawahkan oleh satu atau lebih Anggota Dewan Gubernur yang ditunjuk sebagai sponsor dan dilakukan oleh satu atau lebih satuan kerja secara lintas satker dengan dikoordinasikan oleh satker yang ditunjuk.

3.2.2. Anggaran

Anggaran Bank Indonesia adalah rencana penerimaan dan pengeluaran Bank Indonesia untuk periode tertentu, yang dijabarkan dalam satuan mata uang dalam rangka mencapai tujuan Bank Indonesia. Anggaran Bank Indonesia terdiri dari dua jenis yaitu anggaran operasional dan anggaran kebijakan. Anggaran operasional adalah anggaran dalam rangka kegiatan operasional, termasuk di dalamnya kegiatan inisiatif di bidang manajemen intern, yang ditetapkan oleh Dewan Gubernur dan disetujui oleh DPR RI. Sedangkan anggaran kebijakan adalah anggaran dalam rangka kegiatan kebijakan, termasuk di dalamnya kegiatan inisiatif di bidang moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan, yang ditetapkan oleh Dewan Gubernur dan dilaporkan secara khusus kepada

DPR RI. Rencana Anggaran Operasional BI 2011 mencakup kegiatan di bidang: Pengelolaan gaji, tunjangan dan penghasilan lainnya, Pengembangan dan pemeliharaan sumber daya manusia, Pengelolaan logistik, Penyelenggaraan operasional kegiatan pendukung, Pajak, dan Biaya tak terduga.

Gambar 3.2. di bawah ini menunjukkan akuntabilitas pelaksanaan anggaran Bank Indonesia. Dengan menggunakan anggaran operasional yang telah disetujui oleh DPR-RI dan anggaran kebijakan yang dilaporkan secara khusus, Bank Indonesia melaksanakan tugas pokoknya dalam tiga bidang yakni menetapkan kebijakan moneter, menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengawasi perbankan. Pelaksanaan tugas ini harus dijalankan dengan maksud mencapai misi dan visi Bank Indonesia yang diterjemahkan dalam sasaran strategis. Dalam penilaian apakah pelaksanaan tugas telah sesuai dengan sasaran strategisnya, terdapat penilaian menggunakan IKU atau Indikator Kinerja Umum. Di akhir tahun, pelaksanaan tugas BI selama satu tahun dievaluasi dan dilaporkan ke DPR-RR.



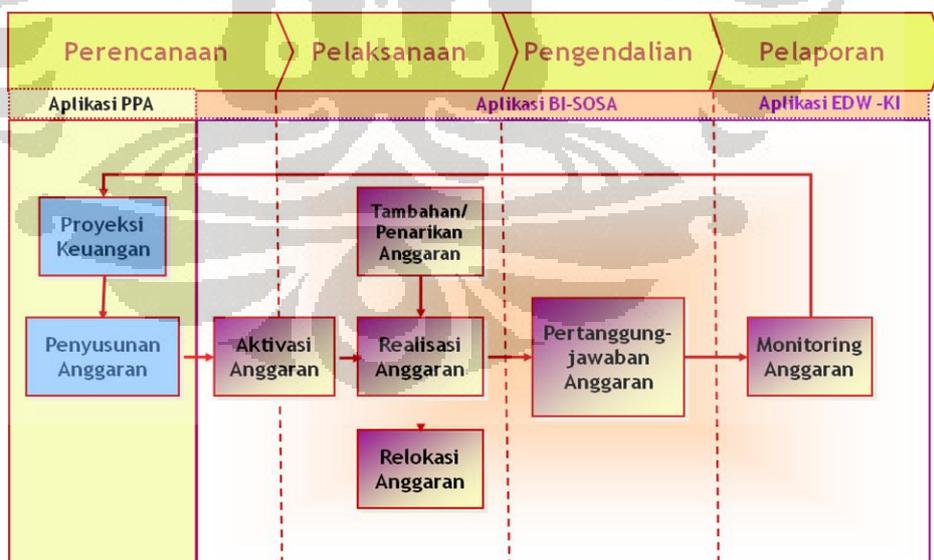
Sumber: Direktorat Keuangan Intern, disampaikan dalam diseminasi anggaran kepada DPR RI, 2009

Gambar 3.2. Akuntabilitas Pelaksanaan Tugas dan Anggaran Bank Indonesia

Proses anggaran harus menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut.

- Disusun berdasarkan program kerja yang sesuai dengan tugas Bank Indonesia
- Berpedoman ada prinsip kehati-hatian, kewajaran dan kepatutan, dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia
- Pemberian otonomi dan kewenangan dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pengendalian kepada satker disertai dengan akuntabilitas anggaran
- Anggaran BI dan rencana investasi merupakan alat pengendalian dan koordinasi seluruh satuan kerja dalam rangka mencapai SSBI yang telah ditetapkan.

Proses bisnis anggaran terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pelaporan.



Sumber: Direktorat Keuangan Intern, disampaikan dalam diseminasi anggaran kepada DPR RI, 2009

Gambar 3.3. Proses Bisnis Anggaran Bank Indonesia

Gambar 3.4. di atas menunjukkan proses bisnis anggaran Bank Indonesia yang diawali oleh perencanaan dan diakhiri oleh pelaporan di akhir tahun. Saat perencanaan, BI khususnya Direktorat Keuangan Intern (DKI) menetapkan plafon keuangan dan menyusun Anggaran Tahunan Bank Indonesia yang akan diserahkan ke DPR-RI untuk dilaporkan dan dimintai persetujuan. Proses perencanaan ini dibantu oleh Aplikasi PPA (Proyeksi dan Penyusunan Anggaran) untuk penyusunan program kerja dan anggaran Satuan Kerja. Kemudian setelah mendapat melapor dan mendapat persetujuan DPR-RI (apabila DPR belum memutuskan persetujuannya hingga akhir 31 Desember maka BI tetap menggunakan ATBI yang diajukannya), anggaran dapat dilaksanakan dengan sebelumnya melakukan aktivasi anggaran oleh pimpinan Satuan Kerja. Saat realisasi, apabila terdapat kekurangan atau kelebihan anggaran dapat dilakukan tambahan/penarikan dan realokasi anggaran.

Selama pelaksanaan anggaran juga dilakukan pengendalian atas anggaran dengan dibantu oleh Aplikasi BI-SOSA (Sentralisasi Otomasi Sistem Akunting). Aplikasi ini berisi data program kerja dan anggaran tiap Satuan Kerja dan dapat digunakan untuk pencairan dan pencatatan realisasi anggaran. Terakhir BI membuat laporan realisasi dan evaluasi anggaran sebagai bentuk pertanggungjawaban anggaran dan hasil monitoring anggaran dapat menjadi masukan bagi perencanaan anggaran periode berikutnya. aplikasi yang digunakan adalah Aplikasi EDW-KI yang berfungsi untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran.

3.2.3. Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja merupakan proses untuk mengevaluasi pelaksanaan strategi dalam rangka mencapai arah strategis. Pencapaian SSBI tersebut tercermin dari pencapaian IKU Bank Indonesia yang didukung oleh pelaksanaan program kerja. Tujuan dari manajemen kinerja antara lain sebagai berikut.

- Membantu pelaksanaan evaluasi kinerja Bank Indonesia, kinerja satker, dan kinerja individu secara lebih objektif
- Mendukung upaya pencapaian dan pemberdayaan nilai-nilai strategis
- Membantu Dewan Gubernur dan pimpinan satker dalam melakukan komunikasi internal dan eksternal
- Membantu Dewan Gubernur dan pimpinan satker dalam proses pengambilan keputusan
- Sebagai sarana informasi dan acuan pimpinan satker dalam pengembangan kompetensi dan peningkatan kinerja masing-masing pegawai.

Evaluasi manajemen kinerja dilaksanakan oleh satker yang melaksanakan fungsi perencanaan strategis (DPSHM) dan dilaksanakan paling kurang dua kali dalam setahun. Pencapaian kinerja Bank Indonesia dan satker menjadi acuan dan pertimbangan dalam penilaian kinerja pegawai.

Penjelasan di atas adalah penjabaran masing-masing sistem dalam SPAMK. Namun, secara komprehensif siklus SPAMK dapat dijelaskan sebagai berikut (gambar di Lampiran 2).

FORSTRA yang terdiri dari Dewan Gubernur dan pimpinan Satuan Kerja melakukan penyempurnaan arah strategis dan strategi tahunan Bank Indonesia. Hasil FORSTRA adalah misi, visi, nilai-nilai strategis, dan *strategy map* BI (yang terdiri dari sasaran strategi, Indikator Kinerja Utama (IKU), Target IKU, dan program kerja). Dari sisi anggaran, Direktorat Keuangan Intern menyusun plafon proyeksi keuangan sebagai acuan Satuan Kerja menyusun anggaran Satker. Selanjutnya dilakukan operasionalisasi strategi tahunan BI dengan menyusun *strategy map* tingkat Satuan Kerja. *Strategy map* yang terdiri dari sasaran strategis Satker, IKU-Satker, Target IKU-Satker, dan Program Kerja Satker ini disusun dalam rangka *vertical alignment* (sejalan dengan *strategy map*-BI) dan *horizontal alignment*

(memperhatikan program kerja Satker lain). Penyusunan *strategy map*-Satker juga mengacu pada P3KARI (Pedoman Penyusunan Program Kerja, Anggaran, dan Rencana Investasi) yang merupakan suatu pedoman bagi Satker dalam menyusun program kerja, anggaran, dan rencana investasi, termasuk didalamnya arahan Dewan Gubernur dan informasi lain yang dipandang perlu untuk penyusunan anggaran.

Anggaran yang telah dibuat oleh tiap Satker dikompilasi untuk menyusun Anggaran Tahunan Bank Indonesia dan dilakukan pembahasan dengan Komite PAMK dan ditetapkan dalam Rapat Dewan Gubernur. Kemudian ATBI dilaporkan ke DPR-RI dan dimintai persetujuan. Keputusan ATBI menjadi penetapan *strategy map*-Satker yang kemudian dapat diimplementasikan selama tahun anggaran berjalan. Saat implementasi program kerja, anggaran, dan rencana investasi juga dilakukan pemantauan dan di akhir tahun dilakukan evaluasi pelaksanaan strategi yang juga melibatkan penilaian kinerja BI dan individu. Hasil evaluasi dapat menjadi *feedback* atau umpan balik untuk perencanaan anggaran periode berikutnya.

BAB 4

ANALISA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini, penulis akan menampilkan analisis dan pembahasan yang penulis lakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Penulis pertama-tama akan menganalisis *gap* antara hal-hal yang berkaitan dengan sistem Anggaran Berbasis Kinerja dengan sistem yang ada saat ini. Analisis *gap* ini dilakukan guna mendeteksi kebutuhan bagi Bank Indonesia untuk mengimplementasikan Anggaran Berbasis Kinerja yang menurut teori akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi.

Analisis *gap* akan dilakukan dalam dua tahap yaitu dalam hal perencanaan strategis dan manajemen kinerja dan dalam hal sistem anggaran. Adapun analisis *gap* dalam hal perencanaan strategis dan manajemen kinerja yang akan dilakukan terkait dengan beberapa hal berikut ini:

1. Visi, misi, dan tujuan,
2. *cascading* visi dan misi menjadi program kerja, dan
3. indikator kinerja.

sedangkan analisis *gap* dalam hal sistem anggaran berkaitan dengan sistem anggaran di Bank Indonesia saat ini. Selanjutnya penulis akan membahas kesiapan Bank Indonesia saat ini dalam rencana pengimplementasian Anggaran Berbasis Kinerja sehingga dapat dideteksi faktor-faktor apa saja yang dapat menjadi penunjang dan penghambat rencana ini.

4.1. Analisa *Gap* untuk Menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam analisa *gap* ini akan dibagi dalam dua hal yaitu dalam hal perencanaan strategis dan manajemen kinerja dan dalam hal sistem anggaran itu sendiri.

4.1.1. Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja

Dalam implementasi Anggaran Berbasis Kinerja, hal-hal yang perlu diperhatikan pertama kali adalah perencanaan strategi yang terdiri dari penetapan visi dan misi organisasi kemudian tujuan dan program kerja.

Selain itu penting juga untuk melihat manajemen kinerja dalam hal penetapan program kerja dan pengukurannya. Untuk itu sebelum membahas langsung mengenai sistem anggaran, diperlukan pembahasan mengenai perencanaan strategi dan manajemen kinerja Bank Indonesia terlebih dahulu sebagai fondasi dalam penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.

1. Visi, Misi, dan Tujuan Bank Indonesia

Anggaran Berbasis Kinerja dimulai dengan menetapkan visi, misi, strategi, dan tujuan untuk menjelaskan mengapa sumber daya dialokasikan untuk meraih tujuan yang spesifik (Mercer, 2002; Young, 2003; dan Nordiawan, 2010). Pernyataan tersebut memberikan penjelasan bahwa penetapan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan tidak terlepas dari anggarannya. Sebagai sebuah organisasi mikro, Bank Indonesia tidak berbeda dengan korporasi atau organisasi sektor publik lainnya yang harus memperhatikan bahwa setiap sumber daya yang dialokasikan untuk masing-masing kegiatan harus memiliki kontribusi pada pencapaian tujuan tersebut.

Visi Bank Indonesia menekankan pada harapan BI untuk menjadi lembaga yang kredibel yang salah satunya melalui pencapaian inflasi yang rendah dan stabil. Sedangkan misinya menekankan pada usaha BI dalam mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah melalui pemeliharaan kestabilan moneter dan pengembangan stabilitas sistem keuangan. Dari visi dan misi ini tersurat sebuah tujuan tunggal Bank Indonesia yaitu memelihara kestabilan nilai rupiah dan untuk mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia melakukan beberapa kegiatan untuk memelihara kestabilan moneter dan mengembangkan stabilitas sistem keuangan.

Tujuan Bank Indonesia memelihara kestabilan nilai rupiah merepresentasikan sebuah pernyataan bahwa BI mengusahakan berbagai cara untuk membuat Indonesia dalam kondisi stabil dilihat dari nilai rupiah. Pernyataan ini tidak spesifik menunjuk pada target

tertentu dengan besaran kuantitatif (keluaran/*output*), tapi justru menunjukkan hasil akhir yang ingin dicapai atau *outcome*. Hal ini sesuai dengan penjelasan karakteristik tujuan yang baik oleh Nordiawan (2010).

Untuk membuatnya lebih spesifik, setiap tahunnya Bank Indonesia menetapkan besaran target yang harus dicapainya untuk membuat harga rupiah stabil, dengan asumsi-asumsi makro tertentu. Dalam hal ini Bank Indonesia memilih target moneter berupa tingkat inflasi. Misalnya untuk tahun 2011, Bank Indonesia menetapkan tingkat inflasi 4%-5%. Jadi apabila di akhir tahun 2011 statistik menunjukkan bahwa tingkat inflasi Bank Indonesia berada dalam kisaran 4%-5%, Bank Indonesia dikatakan telah memenuhi tujuannya. Penentuan besaran tujuan secara kuantitatif ini diperlukan bagi lembaga bank sentral karena nilai ini harus disesuaikan dengan kondisi perekonomian dan tujuan Pemerintah secara fiskal setiap tahunnya.

Selain menyuratkan pernyataan tujuan, visi dan misi BI ini juga mengandung indikator-indikator yang ditetapkannya untuk meraih hasil akhir yang diharapkan. Dalam visinya, sebagai hasil akhir jangka panjang atau impian besar yang diharapkan, BI ingin menjadi "*lembaga bank sentral yang dapat dipercaya (kredibel)*" dan untuk meraih harapan tersebut BI menetapkan dua indikator utama yang bila indikator ini terpenuhi maka harapan tersebut pun terpenuhi. Dua indikator ini adalah "*penguatan nilai-nilai strategis*" dan "*pencapaian inflasi yang rendah dan stabil*". Indikator yang pertama menggambarkan kinerja secara pengelolaan organisasi dan yang kedua menggambarkan kinerja secara makroekonomi.

Kemudian dalam pernyataan misi, dinyatakan perincian dari indikator yang kedua yaitu "*pencapaian inflasi yang rendah dan stabil*" yang dapat dicapai dengan "*mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah*", dimana tujuan tersebut akan dianggap tercapai apabila BI berusaha untuk "*memelihara kestabilan moneter*" dan "*mengembangkan stabilitas sistem keuangan*". Selain sebagai indikator

dari pencapaian visi, pernyataan mencapai kestabilan nilai rupiah juga sekaligus menjadi tujuan yang lebih spesifik bagi Bank Indonesia. Dan untuk mencapai tujuan BI yang lebih spesifik ini, BI dapat dievaluasi atau dinilai kinerjanya dari pelaksanaan dua usaha inti, yaitu memelihara kestabilan moneter dan sistem keuangan.

Secara keseluruhan, visi dan misi BI telah menggambarkan perencanaan strategis berupa penyusunan tujuan yang bersifat fundamental dan jangka panjang seperti yang diungkapkan Nordiwan (2010) dan juga menggambarkan pengukuran kinerja yang salah satu tujuannya adalah untuk mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi seperti yang diungkapkan Mahmudi (2007). Dengan berbekal visi dan misi yang mengandung perencanaan strategis dan pengukuran kinerja, hal ini dapat menjadi fondasi yang kuat bagi BI untuk menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja.

2. Cascading Visi dan Misi Menjadi Program Kerja

Dalam perencanaan strategis di Bank Indonesia, visi dan misi BI diturunkan menjadi sebuah *destination statement* yang merupakan rencana jangka menengah (5 tahun) yang fokus pada tiga tugas pokok Bank Indonesia yang dimandatkan dalam Undang-undang, yakni menetapkan kebijakan moneter, menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur serta mengawasi perbankan. *Destination statement* tersebut kemudian diturunkan kembali menjadi strategi yang bersifat tahunan (Rencana Strategis/ Renstra) dan digambarkan dalam *strategy map*-BI.

Strategy map atau peta strategi ini berisi sasaran strategis, Indikator Kinerja Utama (IKU), Target IKU, dan program kerja. *Strategy map*-BI dirumuskan dalam FORSTRA yang merupakan forum antara Dewan Gubernur dan pimpinan Satuan Kerja. *Strategy map*-BI kemudian diturunkan ke dalam *strategy map*-Satker yang berisi sasaran strategis, IKU, Target IKU, dan Program Kerja Satker.

Visi dan misi BI dalam hal ini telah dapat di “*cascade*” atau diturunkan menjadi tujuan yang lebih spesifik dan perencanaan program kerja melalui *strategy map*. *Cascading* ini penting dalam Anggaran Berbasis Kinerja untuk memperjelas bahwa pelaksanaan program kerja benar-benar ditujukan untuk mencapai tujuan yang spesifik. Dalam ABK sebenarnya tidak ada elemen *strategy map*, yang penting adalah bagaimana visi dan misi dapat diturunkan ke program kerja. Namun karena BI menggunakan kerangka *Balance Scorecard* dalam manajemen kinerjanya, maka BI menggunakan *strategy map* untuk menggambarkan program kerjanya. Yang harus diperhatikan dalam hal ini adalah adanya dua jenis *strategy map* di Bank Indonesia, yaitu *strategy map* untuk BI dan untuk masing-masing Satuan Kerja.

Stratey map yang bersifat *BI-wide* dirumuskan dalam tingkat FORSTRA yang terdiri dari Dewan Gubernur dan pimpinan Satker. Hal ini berarti segala yang diputuskan dalam FORSTRA bersifat sangat strategis karena datang dari pimpinan-pimpinan BI. Salah satu hal yang dibahas dalam forum ini adalah program kerja yang juga bersifat *BI-wide* yang dalam hal ini diistilahkan dengan kegiatan inisiatif. Kegiatan inisiatif merupakan kegiatan yang bersifat strategis dan berdampak besar pada pencapaian tujuan akhir BI. Kegiatan ini dibawakan oleh satu atau lebih Anggota Dewan Gubernur dan dilaksanakan oleh satu atau lebih Satuan Kerja yang dikoordinasikan oleh Satuan kerja yang ditunjuk. Dalam hal ini kegiatan dan strategi memiliki *link* atau keterkaitan yang kuat untuk mencapai tujuan akhir BI karena kegiatan yang disusun di sini mengacu langsung pada sasaran strategis BI.

Di tingkat Satker, dibuat kembali *strategy map* Satker yang harus mengacu pada *strategy map* BI. Dalam *strategy map* ini terdapat program kerja Satuan Kerja yang lebih bersifat kegiatan operasional yaitu program kerja sebagai pelaksanaan tugas sehari-hari Bank Indonesia yang disusun oleh masing-masing Satuan kerja. Yang menjadi *lack* disini adalah apakah penentuan strategi dan program kerja tiap Satker ini memiliki keterkaitan yang kuat untuk mencapai tujuan

akhir BI secara keseluruhan? Mungkin ya bila kita melihat bahwa penentuan *strategy map* Satker harus mengacu pada *strategy map* BI, namun yang perlu diperhatikan dalam Anggaran Berbasis Kinerja adalah bagaimana caranya setiap kegiatan dalam suatu organisasi mendukung pencapaian tujuan akhir. Dengan terbagi duanya kegiatan di BI perlu diperhatikan bahwa setiap kegiatan, baik strategis maupun operasional harus mengacu pada pencapaian tujuan akhir. Dan yang penulis temukan adalah sulit untuk mengidentifikasi bahwa kegiatan operasional BI telah ditujukan untuk pencapaian tujuan akhir.

Contohnya yang paling ekstrem adalah apakah kegiatan pengelolaan museum BI berkaitan erat dengan pencapaian target inflasi yang ditetapkan BI sebagai tujuan akhir? Dapat dilihat bahwa sulit untuk mencari hubungan sebab akibat dalam contoh yang satu ini.

3. Indikator Kinerja

Setelah penentuan program kerja, untuk mengetahui apakah eksekusi dari pelaksanaan program kerja tersebut sesuai seperti yang diharapkan maka diperlukan adanya pengukuran (Mercer, 2002). Dalam hal ini berarti kita harus mengidentifikasi apakah program kerja dalam kerangka *strategy map* BI memiliki pengukuran kinerja untuk melihat pencapaian tujuan akhir.

Bank Indonesia memiliki dua jenis Indikator Kinerja Utama (IKU) yaitu IKU yang bersifat BI-wide dan IKU yang bersifat Satker. Selain itu, ada juga pemisahan antara IKU Manajemen Kinerja dan IKU Manajemen Keuangan. Hal ini membingungkan karena tidak praktis dan tidak menunjukkan adanya *linkage* antara pengukuran kinerja dan anggaran.

Ketidapraktisan terutama terlihat dari pemisahan antara IKU Manajemen Kinerja dan IKU Manajemen Keuangan. Keduanya tidak memiliki integrasi satu sama lain karena kedua hal ini diatur oleh Satker yang berbeda. IKU Manajemen Kinerja diusulkan dan dipantau oleh DPSHM, dimana di dalamnya merupakan target-target yang dicapai

oleh suatu Satker yang berhubungan dengan kinerja mereka dan tidak ada indikator yang dihubungkan dengan kinerja anggaran. Sedangkan IKU Manajemen Keuangan diusulkan dan dipantau oleh DKI untuk menjadi tolak ukur penilaian kinerja anggaran yang lebih fokus pada disiplin anggaran bukan menilai kinerja anggaran dalam rangka pencapaian tujuan.

Pemisahan IKU dan tidak adanya integrasi antara keduanya tidak menghasilkan informasi kinerja yang menyeluruh. Tidak dapat begitu saja dikatakan bahwa kinerja suatu Satker baik hanya dengan melihat IKU Manajemen Kinerja karena bisa saja kinerjanya baik dengan target tercapai tapi tidak efisien. Di sisi lain kita juga tidak dapat hanya melihat IKU Manajemen Keuangan karena bisa saja pelaksanaan anggaran telah sesuai target atau plafon yang artinya penyerapan bagus tapi sebenarnya target kinerja tidak tercapai.

Anggaran Berbasis Kinerja fokus pada keterkaitan yang kuat antara informasi kinerja dan anggaran sehingga pengukuran kinerja tidak terlepas dari pengukuran anggaran (OECD, 2007). Bahkan anggaran itu ada untuk mencapai kinerja tertentu, sehingga seharusnya untuk mendapatkan informasi kinerja terlihat dari apakah pengalokasian sumber daya telah efektif atau tidak sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam hal ini berarti harus ada sinergisasi antara pengukuran kinerja baik dalam hal manajemen maupun anggaran untuk dapat mengidentifikasi apakah eksekusi kegiatan manajemen dan pengalokasian sumber daya tersebut telah efektif untuk sama-sama mencapai tujuan BI.

4.1.2. Sistem Anggaran Bank Indonesia

Sebelum membahas tentang sistem anggaran Bank Indonesia, terlebih dahulu dianalisis mengenai SPAMK atau Sistem Perencanaan, Anggaran, dan Manajemen Kinerja yang diterapkan oleh Bank Indonesia. Hal ini dikarenakan sistem anggaran Bank Indonesia tidak terlepas dari sistem perencanaan kinerja dan manajemen kinerja. Sedikit mengulang dari bab sebelumnya, SPAMK

adalah suatu sistem yang mencakup perumusan, pelaksanaan, serta pemantauan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan arah strategis, renstra, dan strategi tahunan yang terintegrasi, sistematis, dan berkelanjutan. Sistem ini merupakan suatu sistem pengelolaan organisasi yang mengkoordinasikan proses perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja. Karena proses anggaran tidak terlepas dari sistem ini, maka rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pun tidak akan terlepas dari evaluasi SPAMK. Tabel 4.1. berikut ini menunjukkan kelebihan dan kelemahan SPAMK untuk dapat diterapkan Anggaran Berbasis Kinerja.

Tabel 4.1. Kelebihan dan Kelemahan SPAMK Bank Indonesia

Kelebihan SPAMK:

Mengintegrasikan perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja. Hal ini berarti Bank Indonesia menyadari bahwa anggaran tidak terpisahkan dari proses perencanaan dan kinerja.

Kelemahan SPAMK:

1. SPAMK tidak mencerminkan anggaran berbasis kinerja karena dari pengertiannya pun kita dapat melihat bahwa sistem ini merupakan proses perencanaan strategis saja dan tidak terlihat ada hubungan antara anggaran dengan kinerja, hanya *cascading* dari perencanaan strategis ke kinerja.
2. Dalam mekanismenya, anggaran disusun terlebih dahulu daripada program kerja tiap Satker dalam bentuk plafon anggaran
3. Fungsi sistem perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja dilakukan oleh dua Satker. Perencanaan dan manajemen kinerja dilaksanakan oleh DPSHM sedangkan anggaran dilaksanakan oleh DKI. Tidak ada hubungan koordinasi yang jelas antara kedua Satker tersebut. Pada awal siklus, dilakukan perencanaan strategis dengan koordinasi dari DPSHM untuk menyelenggarakan FORSTRA. Di sisi lain, DKI menyusun plafon anggaran untuk masing-masing Satker dengan mengacu pada data historis tiap Satker, bukan pada program kerja yang disusun Satker karena penyusunan program kerja Satker menunggu hasil FORSTRA dan penyusunan *strategy map*-Satker setelah ATBI disetujui DPR.
4. Sistem aplikasi yang digunakan oleh DKI dan DPSHM pun terpisah dan

tidak ada mekanisme yang menghubungkan keduanya. Sehingga informasi anggaran hanya dimiliki oleh DKI dan informasi kinerja hanya dimiliki oleh DPSHM.

5. Evaluasi akhir dalam siklus SPAMK hanya berupa evaluasi kinerja manajemen, tidak memasukkan komponen kinerja anggaran. Evaluasi kinerja anggaran hanya dilakukan oleh DKI yang memiliki data penyerapan anggaran namun hanya sebatas disiplin anggaran bukan pada apakah anggaran telah mendukung pencapaian tujuan atau kinerja yang diinginkan, karena yang memiliki data kinerja manajemen hanyalah DPSHM.
 6. Dari empat poin di atas terlihat bahwa tidak ada hubungan antara anggaran dengan pencapaian tujuan atau kinerja yang ingin dicapai karena informasi kinerja hanya dimiliki oleh DPSHM dan data anggaran dimiliki DKI.
-

Sumber: diolah dari Peraturan Dewan Gubernur Bank Indonesia No. 12/9/PDG/2010

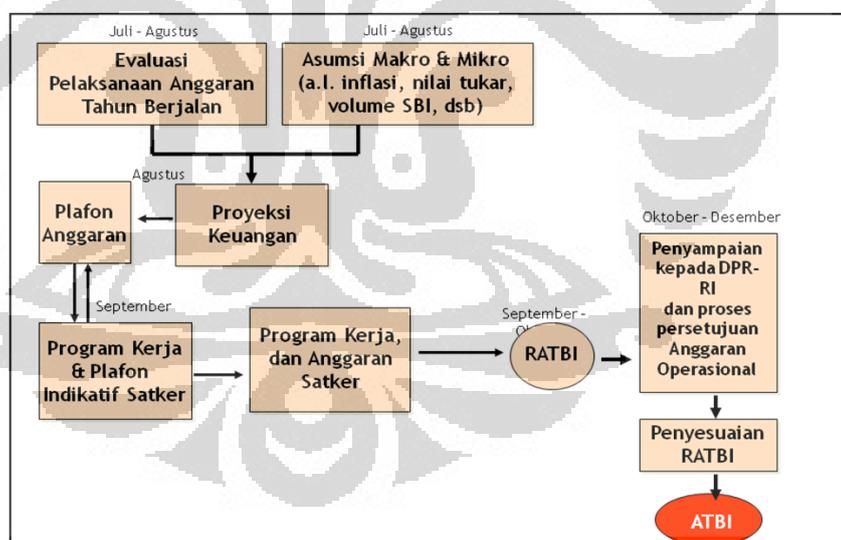
Sebagai bagian dari SPAMK, sistem anggaran Bank Indonesia mengacu pada PDG Nomor 12/9/PDG/2010 tentang SPAMK. sedangkan petunjuk teknis mengenai sistem ini dijelaskan dalam Surat Edaran No. 12/85/INTERN. Proses penganggaran dimulai setelah FORSTRA selesai merumuskan visi, misi, nilai-nilai strategis, dan *strategy map* BI yang berisi sasaran strategis, IKU, target IKU, dan program kerja.

Secara garis besar, sistem anggaran di Bank Indonesia saat ini terdiri dari empat proses yaitu proses penyusunan atau perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pelaporan seperti ditunjukkan oleh Gambar 3.3. berikut ini akan dilakukan analisa tiap proses dalam sistem anggaran saat ini.

1. Proses Perencanaan

Gambar 4.1. di bawah ini menunjukkan proses penyusunan atau perencanaan anggaran Bank Indonesia saat ini. Proses tersebut diawali oleh evaluasi anggaran periode sebelumnya dan penetapan asumsi-

asumsi makro dan mikro. Kemudian BI membuat proyeksi keuangan dan plafon anggaran yang secara teknis disusun oleh DKI dalam perannya sebagai Satker yang berfungsi dalam manajemen keuangan intern. Plafon anggaran ini menjadi pagu atau batasan bagi tiap Satker menentukan program kerja yang akan dijalankannya satu periode ke depan. Kemudian tiap Satker menyusun program kerja masing-masing dan juga menyusun anggaran sesuai plafon yang diberikan DKI. Anggaran tiap Satker tersebut kemudian dikompilasi oleh DKI untuk dijadikan Rencana Anggaran Tahunan Bank Indonesia (RATBI) yang diajukan pada Dewan Gubernur untuk ditetapkan. Kemudian sesuai mandat Undang-undang BI, ATBI dilaporkan pada DPR RI untuk dimintai persetujuan. Setelah mendapat persetujuan ataupun tidak (dalam UU BI dikatakan bahwa apabila hingga 31 Desember anggaran tidak disetujui maka anggaran tetap dilaksanakan pada periode berikutnya), ATBI sah untuk dilaksanakan.



Sumber: Sumber: Direktorat Keuangan Intern, disampaikan dalam diseminasi anggaran kepada DPR RI, 2009

Gambar 4.1. Proses Penyusunan Anggaran Bank Indonesia

Dalam proses penyusunan ini program kerja Satker dibatasi oleh plafon anggaran yang ditetapkan oleh DKI. Hal ini men-*discourage* Satker untuk berpikir lebih kreatif dan inovatif dalam menentukan program kerja untuk mendukung pencapaian tujuan. Satker terkungkung pada plafon anggaran yang telah ditetapkan oleh DKI yang menentukan plafon berdasarkan realisasi anggaran tahun sebelumnya dan data-data historis Satker lainnya.

Apabila kita melihat sistem anggaran seperti ini, kita teringat pada sistem anggaran tradisional dimana anggaran ditentukan berdasarkan pos-pos belanja dan pengalokasian sumber daya hanya bersifat inkremental, tidak melihat pada kebutuhan sebenarnya suatu Satker melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Anggaran berbasis kinerja menawarkan kondisi sebaliknya, yakni anggaran disusun mengikuti program kerja yang benar-benar memiliki kontribusi pada pencapaian tujuan sehingga tidak membatasi ide kreatif dan inovatif dari tiap Satker.

Penentuan anggaran oleh DKI pun tidak sebaiknya terjadi karena yang lebih tahu jumlah sumber daya yang harus dialokasikan untuk kegiatan tertentu adalah Satker yang memiliki kegiatan. Peran DKI di sini sebaiknya lebih kepada *review* apakah setiap biaya yang dialokasikan telah sesuai dengan standar biayanya.

Selain itu, output dari proses ini adalah ATBI yang disetujui untuk dilaksanakan pada tahun anggaran tersebut. Format ATBI ini masih berupa pos-pos pengeluaran yang terdiri dari pengelolaan gaji, tunjangan dan penghasilan lainnya, pengembangan dan pemeliharaan sumber daya manusia, pengelolaan logistik, penyelenggaraan operasional kegiatan pendukung, pajak, dan biaya tak terduga. Format seperti ini tidak dapat memberi informasi kinerja seperti format dalam anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja memberikan informasi kinerja karena formatnya didasarkan pada program kerja atau kegiatan.

ATBI juga terdiri dari dua jenis yakni anggaran operasional dan anggaran kebijakan seperti yang dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004 diperbaharui pasal 60. Adanya dua jenis anggaran yang memisahkan kegiatan operasional dan kegiatan inti, pencapaian tujuan akan menjadi tidak efektif karena masing-masing kegiatan berjalan sendiri-sendiri. Anggaran yang menunjukkan dengan jelas pengalokasian sumber daya untuk mencapai tujuan stabilisasi nilai rupiah hanyalah dicerminkan dalam anggaran kebijakan. Sedangkan anggaran operasional lebih bersifat anggaran untuk kegiatan operasional dan rutin BI. Menjadi suatu ketidakefektifitasan ketika untuk melihat kinerja BI yang sesungguhnya saja diperlukan dengan melihat kedua anggaran tersebut. Apalagi apabila satu dari anggaran ini yaitu anggaran kebijakan yang seharusnya memperlihatkan dengan jelas kinerja BI bersifat *restricted*.

Dari kedua jenis anggaran tersebut, Bank Indonesia hanya boleh menyetujui anggaran operasional sedangkan anggaran kebijakan hanya dilaporkan secara khusus namun tidak perlu mendapat persetujuan DPR untuk dilaksanakan. Di satu sisi ini baik karena dengan begitu BI mendapatkan haknya sebagai lembaga negara yang independen. Terlebih lagi dengan begitu Bank Indonesia tidak diikut campuri pelaksanaan tugasnya dalam menetapkan kebijakan moneter, menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur dan mengawasi perbankan, yang tercermin di dalam anggaran kebijakan. Namun, di sisi lain terdapat konflik kepentingan bagi DPR karena DPR tidak dapat menintervensi anggaran kebijakan.

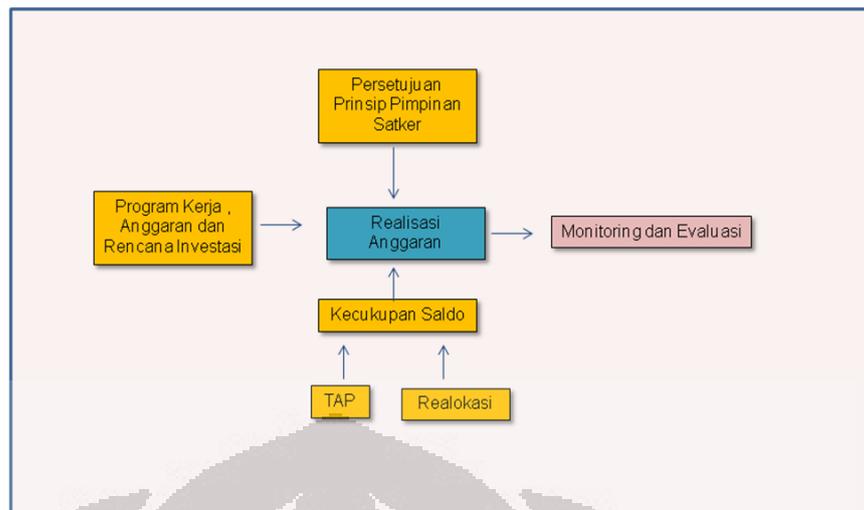
Bila melihat isi dari anggaran kebijakan, anggaran ini dapat lebih memperlihatkan rencana kerja BI dalam mencapai tujuannya stabilisasi nilai rupiah karena anggaran ini dibuat untuk alokasi sumber daya atas tiga tugas pokok BI yaitu kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan. Dengan hanya dimandatkan untuk dilaporkan secara khusus saja, DPR tidak

dapat campur tangan dan kehilangan informasi atas rencana kerja BI yang benar-benar menggambarkan pencapaian tujuannya. Hal ini pula yang mungkin menjadi alasan DPR meminta BI menggunakan anggaran berbasis kinerja, karena ABK hanya menghasilkan satu anggaran yang telah menginformasikan rencana kerja organisasi untuk mencapai tujuannya.

2. Proses Pelaksanaan

Gambar 4.2. di bawah ini menunjukkan proses pelaksanaan anggaran setelah ATBI ditetapkan oleh DPR. Anggaran direalisasikan setelah ada persetujuan pimpinan Satuan Kerja. Realisasi anggaran dapat dilakukan secara tunai dan nontunai. Dalam hal kecukupan saldo anggaran, terdapat dua mekanisme bagi Satuan Kerja untuk mendapatkan saldo tambahan untuk Satker yang kekurangan atau mengalokasikan saldo yang berlebih untuk Satker yang menisakan anggaran.

Kecukupan saldo ini muncul karena DKI menetapkan plafon anggaran yang tidak didasarkan pada program kerja Satker. Jadi ketika ATBI telah disetujui dan anggaran dieksekusi dan terdapat beberapa Satker yang merasa anggaran tidak cukup untuk melaksanakan suatu kegiatan, BI menyediakan mekanisme TAP (Tambahan Anggaran Pengeluaran) dan realokasi anggaran. Kewenangan memutus persetujuan TAP terletak pada Dewan Gubernur dan pimpinan Satuan Kerja dan harus mendapat persetujuan DPR. Sehingga dapat dibayangkan bahwa persetujuan mengenai anggaran tambahan dapat menjadi proses yang cukup memakan waktu karena harus meminta persetujuan pimpinan BI dan berarti juga ada proses negosiasi anggaran.



Sumber: Direktorat Keuangan Intern, disampaikan dalam diseminasi anggaran kepada DPR RI, 2009

Gambar 4.2. Proses Pelaksanaan Anggaran Tahunan Bank Indonesia

Penambahan saldo anggaran ini dapat dihindari dalam anggaran berbasis kinerja. Dalam sistem ABK telah ditetapkan sebelumnya bahwa anggaran disusun mengikuti program kerja untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi seharusnya ketika program kerja diusulkan, dilihat benar-benar program kerja yang memiliki *link* langsung ke tujuan akhir. Apabila terdapat program kerja yang tidak memiliki *link* langsung sebaiknya tidak perlu disetujui. Begitupun dengan anggaran, ketika *review* program kerja berlangsung dilihat juga kewajaran anggaran yang diusulkan. Untuk itulah sebenarnya di sini diperlukan metode pengalokasian biaya yang baik (akan dibahas dalam subbab 4.3 mengenai kesiapan). Jadi ketika realisasi, meskipun ada yang meminta tambahan anggaran, ini lebih dikarenakan terdapat kejadian tertentu misalnya kondisi ekonomi yang tidak sesuai dengan asumsi mikro-makro yang telah ditentukan sebelumnya dalam perencanaan.

3. Proses Pengendalian

Dengan kembali melihat Gambar 4.3. ditunjukkan bahwa ketika proses realisasi anggaran terdapat pula proses monitoring dan evaluasi. Pengendalian anggaran dalam Surat Edaran tentang sistem

anggaran BI merupakan suatu mekanisme dan rangkaian proses yang meliputi kebijakan dan prosedur analisis, pemantauan, pengawasan, dan evaluasi atas anggaran dan rencana investasi, termasuk penilaian kinerja satuan kerja di bidang anggaran yang menitikberatkan pada proses *early warning system* guna mendukung terlaksananya sistem anggaran yang efektif, efisien, dan akuntabel. Pengendalian anggaran ini merupakan tanggung jawab satuan kerja pemilik anggaran dan DKI dan harus dilaksanakan secara periodik dan terus menerus.

Pengendalian ini dapat dilakukan oleh intern Bank Indonesia dan dapat pula dilakukan oleh eksternal *stakeholder*. Pihak-pihak yang terlibat dalam pengendalian oleh intern BI antara lain DKI, pimpinan Satker, dan koordinator anggaran. Sedangkan pengendalian oleh eksternal *stakeholder* dapat dilakukan oleh DPR melalui persetujuan anggaran dan evaluasi pelaksanaan, BSBI (Badan Supervisi Bank Indonesia) melalui evaluasi dan telaahan anggaran operasional, BPK melalui audit keuangan BI, dan KPK apabila terdapat dugaan tindak pidana korupsi.

Anggaran menyediakan hubungan penting antara perencanaan dan pengendalian seperti yang diungkapkan oleh Jones dan Pendlebury (2000) dalam Nordiawan (2010). Hal ini dapat bermakna bahwa anggaran dapat menyediakan informasi untuk melakukan pengendalian atas perencanaan yang telah dibuat sebelumnya.

Pengendalian dilakukan untuk menjaga agar Satker berjalan di koridor yang sesuai dan telah ditetapkan sebelumnya, namun pengendalian ini akan menjadi percuma apabila yang dikendalikan hanyalah jumlah anggaran atau uang yang dibelanjakan tapi bukan pengendalian apakah alokasi sumber daya tersebut telah sesuai dengan pencapaian kinerja yang diinginkan. Apabila demikian yang terjadi, berarti organisasi tersebut hanya fokus pada disiplin anggaran tapi tidak pada efisiensi dan efektifitas anggaran. Maksudnya organisasi hanya melihat apakah suatu Satker patuh pada anggaran yang dibuatnya tapi tidak melihat apakah sumber daya yang dialokasikan

tersebut telah memiliki kontribusi pada pencapaian tujuan. Pengendalian seperti inilah yang hingga kini dilakukan oleh Satker pemilik anggaran dan DKI.

Dalam hal pengendalian dilakukan oleh *stakeholder* utama BI yakni DPR, akan menjadi kesulitan bagi DPR untuk melakukan pengendalian dalam hal anggaran BI untuk pencapaian tujuan. DPR tidak memiliki akses untuk melakukan pengendalian lewat anggaran atas perencanaan kinerja BI. Hal ini karena BI memiliki haknya sebagai institusi independen untuk hanya sekedar melaporkan secara khusus anggaran kebijakan yang notabene berisi informasi kinerja BI yang mengacu langsung pada pencapaian tujuan akhir. Pengendalian yang dapat dilakukan DPR terbatas pada pengendalian disiplin anggaran dan tidak pada apakah realisasi anggaran atau eksekusi kegiatan BI adalah untuk pencapaian tujuan akhir. Sehingga dalam konteks Anggaran Berbasis Kinerja, anggaran di BI belum dapat menyediakan hubungan antara perencanaan dan pengendalian.

4. Proses Pelaporan

Pada proses pelaporan ini, seluruh transaksi anggaran yang tercatat dalam sistem Aplikasi akan secara otomatis menghasilkan laporan anggaran. Laporan yang dihasilkan ini dapat digunakan sebagai alat pengendalian, pengambilan keputusan, dan pertanggungjawaban kepada pihak yang berkepentingan dengan BI. Jenis laporan yang dihasilkan adalah laporan evaluasi ATBI tahun berjalan dan laporan keuangan.

Proses ini akan lebih bermakna apabila yang dilaporkan bukan hanya target anggaran tercapai atau tidak, melainkan pada tujuan akhir tercapai atau tidak. Dalam hal ini berarti laporan realisasi dan evaluasi BI harus mengindikasikan apakah target inflasi sebagai sasaran akhir dari tujuan BI tercapai atau tidak. Mungkin hal ini dapat terlihat dari indikator statistik tertentu tapi akan sulit bila dilihat dari anggaran

yang fokusnya bukan pada informasi kinerja untuk mencapai tujuan tapi pada disiplin anggaran.

Melihat sistem anggaran secara keseluruhan di Bank Indonesia, proses ini telah sesuai dengan siklus anggaran seperti yang diungkapkan oleh Nordiawan (2010). Namun dalam konteks Anggaran Berbasis Kinerja, nampaknya Bank Indonesia masih menerapkan sistem anggaran tradisional. Mengambil konsep kategori anggaran dari Kajian OECD (2007), Bank Indonesia saat ini masih dalam kategori pertama yaitu *presentational*. Anggaran BI saat ini tidak memiliki hubungan antara informasi kinerja dan pendanaan, dimana informasi tidak memiliki peranan penting dalam pengambilan keputusan alokasi ataupun memang dimaksudkan berperan. Informasi kinerja hanya sebatas informasi dalam dokumen anggaran dan pengendalian dilakukan dalam hal disiplin anggaran. Mungkin inilah salah satu alasan mengapa DPR-RI meminta Bank Indonesia menggunakan Anggaran Berbasis Kinerja seperti yang kini sedang diusahakan untuk diterapkan di instansi Pemerintah, yakni data-data dalam dokumen anggaran dapat secara menyeluruh menginformasikan tentang kinerja BI yang sesungguhnya.

Tabel 4.2. di bawah ini merangkum analisis *gap* yang terjadi dalam rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Bank Indonesia.

Tabel 4.2. Analisis *Gap* dalam rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Bank Indonesia

	BI	ABK	Analisis <i>Gap</i>
Perencanaan Strategis - Visi, misi, dan tujuan	Visi dan misi telah menggambarkan pengukuran kinerja	Visi dan misi menggambarkan pengukuran kinerja	n/a

<ul style="list-style-type: none"> - <i>Cascading</i> visi dan misi menjadi proker 	<p>Visi dan misi dapat dengan jelas di-<i>cascade</i> menjadi program kerja</p>	<p>Visi dan misi dapat di-<i>cascade</i> menjadi kegiatan</p>	<p>n/a</p>
<p>Manajemen kinerja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pengukuran (indikator) kinerja 	<p>Pengukuran kinerja (IKU) manajemen kinerja dan anggaran terpisah</p>	<p>Terdapat satu pengukuran kinerja yang menghubungkan anggaran dengan hasil</p>	<p>BI masih memisahkan pengukuran kinerja dalam hal manajemen kinerja dan anggaran padahal keduanya seharusnya saling berkaitan karena anggaran menggambarkan kinerja</p>
<p>Sistem anggaran</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan - Pelaksanaan - Pengendalian 	<p>disusun plafon anggaran</p> <p>terdapat mekanisme penambahan anggaran</p> <p>pengendalian oleh intern (DKI) dan extern (terutama</p>	<p>anggaran ditetapkan setelah kegiatan diputuskan</p> <p>Realisasi anggaran seiring eksekusi kegiatan</p> <p>Anggaran memberikan hubungan penting antara</p>	<p>tidak perlu plafon karena anggaran dibuat sesuai dengan kegiatan</p> <p>Tambahan anggaran tidak perlu terjadi karena anggaran telah disesuaikan jumlahnya dengan kegiatan yang ditetapkan sebelumnya.</p> <p>Anggaran tidak menghubungkan perencanaan dengan pengendalian.</p>

	DPR) terbatas pada disiplin anggaran	perencanaan dan pengendalian	Pengendalian tidak akan efektif apabila yang dikendalikan hanya fokus pada disiplin anggaran bukan pada pengendalian anggaran yang dihubungkan dengan kinerja
- pelaporan	pelaporan realisasi dan evaluasi	Pelaporan berisi informasi kinerja	Pelaporan realisasi akan lebih bermakna apabila berisi informasi kinerja, bukan hanya disiplin anggaran.

4.2. Analisa Kesiapan Bank Indonesia dalam Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja

Berikut ini adalah analisa kesiapan BI untuk rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dengan mengacu pada beberapa elemen yang dibutuhkan untuk implementasi dan beberapa hambatan yang menyulitkan implementasi ABK sesuai teori dan pengalaman negara lainnya.

1. Komitmen dan Kepemimpinan

Menurut hasil wawancara penulis dengan Unit Kerja Anggaran Direktorat Keuangan Intern Bank Indonesia, pertama kali tercetus ide untuk menggunakan ABK adalah ketika Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkannya pada tahun 2010. Menurut pengakuan narasumber tersebut, hal ini dikarenakan DPR sudah lebih terbiasa melihat anggaran yang menggunakan ABK dari lembaga pemerintahan lainnya, dimana ABK ini merupakan mandat dari UU No. 17 Tahun 2003.

Terlebih dari ABK sebagai usulan DPR, BI juga menyadari bahwa cita-cita menjadi lembaga negara independen yang transparan dan

akuntabel dapat lebih tercapai dengan diimplementasikannya ABK. Hal ini terlihat dari komitmen petinggi-petinggi BI. Rencana implementasi ABK masuk dalam Program Inisiatif BI tahun 2011 untuk realisasi mulai tahun 2012. Seperti yang telah disebutkan di bab sebelumnya yakni bahwa Program/Kegiatan Inisiatif BI merupakan kegiatan yang bersifat proyek dan berdampak besar terhadap peningkatan kinerja dan pelaksanaan tugas BI. Program/kegiatan inisiatif ini merupakan hasil diskusi FORSTRA yang terdiri dari Dewan Gubernur dan Pimpinan Satuan Kerja. Rencana implementasi ABK ini dibawah oleh Anggota Dewan Gubernur yang membawahi Direktorat Keuangan Intern yakni Bapak Muliaman D. Hadad dan dilaksanakan oleh empat Satuan Kerja, yakni Direktorat Keuangan Intern (DKI), Direktorat Perencanaan Strategis dan Hubungan Masyarakat (DPSHM), Direktorat Sumber Daya Manusia (DSDM), dan Direktorat Teknologi Informasi (DTI). Karena dilaksanakan oleh lebih dari satu Satuan Kerja, maka DKI menjadi Satker Koordinator. Dengan dijadikannya rencana implementasi ABK ini sebagai Program Inisiatif, hal ini menunjukkan komitmen tinggi dan langsung dari *Top Management* BI.

Komitmen dalam implementasi ABK ini pun terlihat dari upaya yang dilakukan BI untuk mencari *second opinion* mengenai bagaimana ABK dapat diterapkan di BI. *Second opinion* ini diserahkan pada Lembaga PPA (Pusat Penelitian Akuntansi) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Kepemimpinan yang baik terjadi terutama dengan terlibatnya pemimpin itu dalam suatu kegiatan. Pimpinan BI yakni Dewan Gubernur terlibat dalam penentuan arah strategis hingga penyusunan *strategy map* tingkat BI dengan para pimpinan Satuan Kerja. Kemudian untuk rencana implementasi ABK yang termasuk dalam kegiatan inisiatif ini, juga melibatkan peran anggota Dewan Gubernur dan pimpinan Satuan Kerja. *Cascading* arahan strategis yang terdiri dari visi, misi, tujuan, dan *strategy map* BI dilakukan oleh pimpinan Satuan

Kerja masing-masing untuk kemudian dibuat *strategy map* tingkat Satuan Kerja.

2. Ketersediaan Sumber Daya

Bank Indonesia seperti lembaga atau organisasi lain dalam melakukan kegiatannya pasti dibatasi oleh sumber dana. Dalam hal ini, Bank Indonesia dibatasi sumber dananya oleh plafon anggaran yang dibuat oleh DKI dengan pertimbangan realisasi anggaran tahun sebelumnya, sifat tugas dan program kerja Satker, dan kebutuhan anggaran Satker di masa akan datang. Sumber dana ini juga bersifat inkremental dengan persentase tertentu.

Dari segi sumber daya manusia, BI telah memiliki tiga kelompok sumber daya yang utama yang dapat dimanfaatkan, yakni FORSTRA, direktorat pelaksana (DKI), Forum Koordinator Anggaran, dan Satuan Kerja lain yang terlibat dalam rencana implementasi ABK ini. Dalam hal ini FORSTRA berkontribusi dalam penentuan arah-arrah strategis untuk diperhatikan Satker dalam mengimplementasikan ABK, kemudian selanjutnya dapat berperan sebagai pengawas pelaksanaan implementasi. DKI berkontribusi dalam melakukan kajian awal mengenai kemungkinan ABK diterapkan di BI dan juga menyusun suatu mekanisme atau sistem untuk dapat mengimplementasikan ABK. Selain itu, DKI juga merupakan Satuan Kerja yang memiliki fungsi manajemen keuangan intern terutama termasuk didalamnya adalah anggaran. Forum Koordinator Anggaran dapat berkontribusi dalam hal sosialisasi sistem anggaran baru ini ke Satker tempatnya bertugas.

Dalam pelaksanaan program rencana implementasi ABK ini, terdapat tiga Satuan Kerja lain yang bekerja sama, yakni DPSHM, DSDM, dan DTI. DPSHM atau Direktorat Perencanaan Strategis dan Hubungan Masyarakat berperan sebagai Satuan Kerja yang menyusun perencanaan strategis Bank Indonesia. Perencanaan strategis merupakan salah satu elemen penting ABK yang merupakan panduan mengenai apa yang sebenarnya akan organisasi lakukan dan mengapa organisasi

melakukan hal tersebut. DPSHM adalah Satuan Kerja yang *in-charge* dalam hal perencanaan strategis yang sebelumnya ditetapkan oleh Dewan Gubernur. Penekanan peran DPSHM adalah terkait program kerja tiap Satuan Kerja yang harus sesuai dengan perencanaan strategis yang telah ditetapkan. Dalam perencanaan strategis, program kerja yang dibuat oleh tiap Satuan Kerja harus mengacu pada Sasaran Strategis BI (*vertical alignment*) yang telah dirumuskan dalam FORSTRA. Selain dalam hal perencanaan strategis, DPSHM juga merupakan Satuan Kerja yang *in-charge* dalam pengukuran kinerja, dimana DPSHM menerapkan *Balance Scorecard* sebagai alat untuk mengukur kinerja yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001.

Direktorat Sumber Daya Manusia (DSDM) dalam hal ini terkait dengan pelaksanaan tugas pokok di tiap Satker sebagai suatu koridor Satuan Kerja tersebut bekerja. Dalam hal ini, DSDM melakukan pengecekan *horizontal alignment* dimana program kerja yang disusun oleh Satuan Kerja harus mempertimbangkan program kerja Satuan Kerja yang lain supaya tidak terjadi *overlapping* program kerja.

Direktorat Teknologi Informasi (DTI) berperan sebagai Satuan Kerja penunjang dalam hal sistem informasi. Sistem informasi juga merupakan elemen ABK yang penting karena sistem informasi berfungsi sebagai alat komunikasi baik dari atasan ke bawahan atau sebaliknya dan antar divisi. Dalam sistem anggaran yang saat ini diterapkan oleh BI, terdapat suatu sistem terkomputerisasi untuk memasukkan data-data terkait anggaran seperti tugas pokok, program kerja, dan anggarannya yang disebut dengan Aplikasi (PPA dan BI-SOSA).

Terakhir dari segi sumber daya waktu, BI tidak memiliki banyak waktu untuk menyusun rencana dan mengimplementasikan ABK karena target dari DPR hanya 2 tahun yakni tahun 2012 sudah mulai diimplementasikan. Padahal menurut pengalaman di beberapa negara maupun Pemerintah dalam negeri pun pengimplementasian ABK ini memerlukan waktu yang cukup panjang. Di Indonesia sendiri sudah 7

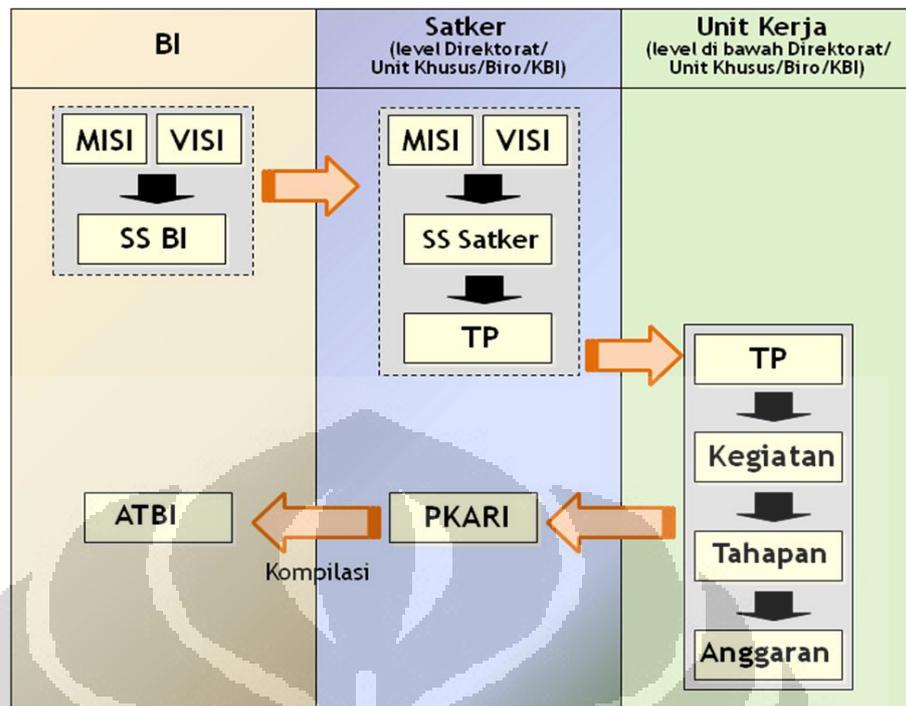
tahun sejak mandat ABK dijalankan yakni dengan UU No. 1 tahun 2004, namun keefektifitasannya masih dipertanyakan.

Waktu panjang yang dibutuhkan organisasi untuk mengimplementasikan ABK adalah karena organisasi perlu kesiapan yang matang dan adanya tuntutan untuk memiliki beberapa elemen penting seperti metode alokasi biaya dan sistem informasi. Namun yang paling penting adalah kesiapan sumber daya manusia untuk memahami ABK itu sendiri kemudian melaksanakannya. Akan sulit sekali bagi BI dalam hal ini mengimplementasikan ABK karena hanya memiliki sedikit waktu untuk mempersiapkannya.

3. *Strategic Planning*

Bank Indonesia telah memiliki perencanaan strategis yang disusun langsung oleh para pimpinannya pada tahap awal SPAMK dalam FORSTRA. Perencanaan ini terdiri dari penetapan arah strategis, rancangan strategis, dan strategis tahunan. Ketiga hal ini disusun dengan merepresentasikan jangka waktu pencapaian tujuan.

Dalam arah strategis, FORSTRA menetapkan misi, visi, dan nilai-nilai strategis Bank Indonesia yang menggambarkan perencanaan jangka panjang atau posisi apa yang ingin dicapai oleh BI di masa depan. Kemudian arah strategis tersebut di-*cascade* ke rencana strategis yang menggambarkan perencanaan jangka menengah (5 tahun) yang dijabarkan dari arah strategis. Dalam penyusunan rencana strategis ini dibuat *destination statement* sebagai pernyataan yang jelas mengenai tujuan BI untuk lima tahun ke depan. Di tahap ini, BI telah memfokuskan strateginya pada tiga sektor yang menjadi tugas pokoknya yakni penetapan kebijakan moneter, pengawasan perbankan, dan kelancaran sistem pembayaran. Kemudian dari rencana jangka menengah ini disempitkan lagi menjadi apa yang akan dilakukan di jangka pendek untuk mencapai visi atau tujuan jangka panjang BI. Dalam hal ini BI menyusun strategi tahunan yang mencakup *strategy map*, IKU, target IKU, program kerja, dan anggaran.



Sumber: Direktorat Keuangan Intern, disampaikan dalam diseminasi anggaran kepada DPR RI, 2009

Gambar 4.3. *Cascading* Misi dan Visi BI Menjadi Program Kerja dan Anggaran Satuan Kerja

Gambar 4.4. di atas menunjukkan proses *cascading* sasaran strategis BI yang ditetapkan dalam FORSTRA. Sasaran strategis yang terdiri dari visi dan misi tersebut harus menjadi acuan pembuatan sasaran strategis Satker dan juga terbatas dalam koridor kerjanya yang digambarkan dalam Tugas Pokok (TP). Pembagian tugas pokok tingkat Satker tersebut terbagi dalam tiga bidang besar yakni menetapkan kebijakan moneter, menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengawasi perbankan. Kemudian tiap-tiap Satker menyusun kegiatan dan tahapan di masing-masing unit kerja dan juga menentukan anggaran yang telah dibatasi oleh plafon anggaran yang telah ditetapkan oleh DKI. Penyusunan kegiatan ini harus masih dalam koridor tugas pokok Satker tersebut yang ditentukan dalam Surat Edaran. Anggaran

tiap Satker kemudian dikompilasi dalam PKARI oleh DKI untuk kemudian disusun sebagai Anggaran Tahunan Bank Indonesia.

Selain penetapan rencana strategis, dalam pengimplementasian ABK juga penting untuk membentuk *link* antara perencanaan strategis dan anggaran untuk menutup apa yang hilang antara perencanaan strategi (tujuan) dengan operasi (output untuk meraih tujuan) yang dalam hal ini berkaitan dengan anggaran (ITU, 2005). Ketika suatu Satuan Kerja menyusun anggaran, anggaran tersebut harus disusun dengan *mindset* bahwa alokasi anggaran yang demikian dapat berkontribusi pada pencapaian tujuan BI.

Dalam pelaksanaan SPAMK, *linkage* antara perencanaan strategis dengan anggaran hanya dapat dilakukan sampai level FORSTRA. Produk utama dari FORSTRA adalah strategi tahunan yang tergambar dalam *strategy map*, IKU, target IKU, dan program kerja. Program kerja dalam hal ini adalah kegiatan inisiatif dan bukan merupakan program kerja rutin BI. Sampai pada level FORSTRA, anggaran disusun setelah penentuan kegiatan inisiatif selesai dan diberikan kepada kegiatan tersebut untuk diimplementasikan. Sedangkan untuk level operasi atau kegiatan rutin BI belum memiliki *linkage* antara perencanaan strategis dengan anggaran. Hal ini terlihat dari penyusunan anggaran dilakukan terlebih dahulu sebelum BI menyusun *strategy map*-Satker. BI menentukan terlebih dahulu plafon anggaran kemudian mengalokasikannya ke tiap Satker untuk dibuat program kerja masing-masing Satker. Plafon anggaran memang disusun dengan melihat kebutuhan masing-masing Satker yang disampaikan direktornya dalam FORSTRA. Namun tetap saja proses yang terjadi adalah anggaran terlebih dahulu ditentukan dan kemudian program kerja Satker dibuat sebatas plafon anggaran yang diberikan. Plafon anggaran ini pun dibuat dengan sistem inkremental, yakni dengan menambah porsi anggaran sekian persen dari tahun sebelumnya.

Selain itu, fungsi perencanaan strategis dan manajemen kinerja di BI dilaksanakan oleh dua Satuan Kerja yang berbeda yakni DKI dan DPSHM. Kondisinya saat ini, DKI dan DPSHM masih bekerja sendiri-sendiri. DPSHM melakukan upaya mengkomunikasikan hasil FORSTRA ke setiap Satuan Kerja agar tiap Satuan Kerja tersebut membuat *strategy map* yang sejalan dengan *strategy map* BI. Kewenangan mengenai perencanaan sepeuhnya dalam milik DPSHM. Sedangkan DKI membuat plafon anggaran yang dibuat sendiri tanpa campur tangan dari DPSHM dan tanpa melihat terlebih dahulu *strategy map* Satker. Koordinasi keduanya terjadi ketika ada Satuan Kerja yang telah disetujui Program Kerjanya oleh DPSHM tetapi ternyata plafon anggaran yang diberikan oleh DKI tidak cukup. Selanjutnya yang akan dilakukan oleh kedua Satker ini adalah melakukan komunikasi dan negosiasi dengan Satker yang merasa anggarannya kurang tersebut.

Memiliki *strategic planning* merupakan salah satu faktor pendukung untuk BI menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja, namun perlu diperhatikan bahwa *linkage* antara *strategic planning* dengan anggaran yang justru lebih penting.

4. Pengukuran Output/Outcome

Bank Indonesia merupakan lembaga penentu kebijakan moneter dan juga lembaga legislator, BI tidak menghasilkan barang jadi yang dapat dengan mudah diukur karena bentuk fisiknya ada. Ketika mencetak uang, uang bukanlah output BI karena uang yang diedarkan menimbulkan kewajiban bagi BI bukan kekayaan.

Output BI adalah stabilitas moneter. Hal ini dapat dilihat dari tercapai tidaknya target inflasi yang telah ditetapkan BI sebagai sarana pengendali stabilitas moneter melalui ITF atau *Inflation Targeting Framework*. Pencapaian output tersebut dilakukan dengan mekanisme yang saling berkaitan antara penetapan kebijakan moneter, kelancaran sistem pembayaran, dan pengawasan perbankan.

Dengan menetapkan output BI yakni stabilisasi moneter (misalnya tahun 2011 dengan target inflasi +/-5%), setiap kegiatan yang dilakukan oleh setiap Satker di BI harus mendukung dan berkontribusi pada pencapaian target inflasi tersebut, begitupun dengan anggaran yang disusun. Apakah kegiatan tersebut dapat mendukung BI mencapai target inflasi? Dari aspek mana? Pertanyaan yang sama harus diajukan untuk kegiatan-kegiatan rutin tiap Satker. Jika tiap-tiap Satker bekerja untuk menghasilkan peraturan berupa Surat Edaran atau peraturan BI lain, apakah peraturan tersebut dapat berkontribusi pada pencapaian BI meraih stabilisasi moneter?

Dalam hal ini perlu diperhatikan perbedaan antara *output* dan *outcome*. Keduanya seringkali secara kasat mata dianggap sama padahal sebenarnya berbeda. Output merupakan hasil dari suatu kegiatan, sedangkan outcome merupakan manfaat dari hasil yang dicapai suatu kegiatan. Surat Edaran dan peraturan lain dalam bentuk fisik atau laporan hasil kajian/penelitian mengenai stabilitas moneter merupakan bentuk output BI dari tiap Satker. Sedangkan manfaat yang terlihat setelah peraturan diterapkan atau kajian dipublikasikan merupakan outcome.

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan, narasumber menyatakan bahwa BI sampai saat ini belum memiliki sebuah *tool* untuk mengukur outputnya. Hal ini dikarenakan alasan bahwa sulit untuk mengukur *output* BI, terutama karena bentuknya tidak terlihat secara fisik. Padahal inti dari semua proses ABK adalah *linkage* antara anggaran dan output. Sistem anggaran sebagai bagian terintegrasi dari SPAMK tidak secara jelas mengacu pada output BI. Mungkin yang dapat dikatakan memiliki *linkage* hanyalah kegiatan inisiatif yang dirumuskan langsung dalam FORSTRA. Mekanisme anggaran dalam kegiatan inisiatif ini cukup jelas mengacu pada output BI karena anggaran disusun setelah hasil FORSTRA ditentukan, artinya anggaran benar-benar dibuat sebagai alokasi sumber daya untuk memenuhi kegiatan yang akan dilakukan BI. Sedangkan untuk kegiatan atau

program kerja rutin BI belum tersentuh oleh penyusunan anggaran yang didasarkan pada output. Misalnya untuk program kerja di Unit Khusus Museum Bank Indonesia, belum ada indikator kinerja atau pengukuran lainnya yang mengharuskan setiap kegiatan terkait Museum BI berkontribusi pada output BI yakni target inflasi sekian persen.

Pengukuran output merupakan elemen penting ABK karena inti dari ABK ini adalah menghubungkan anggaran dengan outputnya, sehingga belum adanya pengukuran output ini dapat menjadi faktor penghambat BI mengimplementasikan ABK.

5. Pengukuran Kinerja

Bank Indonesia telah memiliki manajemen kinerja yang diatur terintegrasi dengan perencanaan strategis dan anggaran dalam SPAMK. Pelaksanaan manajemen kinerja ini dilakukan secara terpusat oleh satu direktorat yakni DPSHM. DPSHM menentukan indikator kinerja bagi tiap Satker dan melakukan penilaian berdasarkan pencapaian indikator kinerja.

Hal yang paling penting dalam manajemen kinerja adalah adanya alat ukur kinerja itu sendiri. Sejak tahun 2001, Bank Indonesia telah menerapkan alat ukur kinerja rancangan Robert Kaplan dan David Norton yaitu *Balance Scorecard*. Sejak Oktober 2002, *scorecard* diturunkan dari *board-level* ke *directorate-level*. Hal ini sejalan dengan mekanisme FORSTRA yang menyusun arahan strategis hingga *strategy map* dan Indikator Kinerja Utama (IKU) yang bersifat *BI-wide*. Setelah itu tiap direktorat memiliki kewenangannya sendiri untuk membuat *strategy map* Satker. *Strategy map* Satker ini harus bersifat *vertical alignment* yakni sejalan dengan pencapaian sasaran strategis BI dan *horizontal alignment* yakni mempertimbangkan sasaran strategis dan pelaksanaan tugas Satker lain. Perimplementasian *Balance Scorecard* di BI juga didukung keterlibatan masing-masing pihak dari tiap Satker sebagai *KPI in-charge*.

Indikator Kinerja Utama *BI-wide* diturunkan menjadi IKU Satker, yang merupakan IKU manajemen kinerja tiap Satker. Penilaian kinerja tiap Satker akan didasarkan pada pencapaian IKU-nya dan akan dievaluasi tiap akhir tahun. Ketika IKU tercapai, terdapat sistem *reward* yang diberikan sampai level pimpinan Satuan Kerja. Untuk *reward* pada level di bawah pimpinan Satker, akan diserahkan ke masing-masing pimpinan. Namun kebijakan dari DSDM adalah ketika suatu Satker menghasilkan kinerja yang baik, DSDM akan memberikan tambahan quota pada Satker tersebut, maksudnya DSDM akan memberikan poin lebih pada nilai kinerja individu beberapa orang dalam Satker tersebut. Sedangkan untuk sistem *punishment*, BI tidak menerapkan adanya sistem *punishment*. Setiap Satker yang tidak berkinerja baik tidak diberikan sanksi apapun, hanya bersifat laporan saja mengapa suatu target tidak tercapai. Tidak ada mekanisme pemotongan anggaran akibat kinerja yang tidak baik. Tidak adanya sistem *punishment* ini dapat membuat Satker tidak memperhatikan pencapaian kinerja karena tidak ada disinsentif untuk tidak mencapai target.

Linkage antara pengukuran kinerja dan anggaran juga menjadi suatu fokus ABK. Di Bank Indonesia, dengan masih terpisahnya Satker yang menjalankan fungsi manajemen kinerja dan anggaran, belum ada *linkage* antara keduanya. DPSHM melakukan penilaian kinerja dengan didasarkan pada IKU-Satker yang merupakan IKU manajemen kinerja. Maksudnya IKU ini terbatas pada penilaian manajemen kinerja Satker, bukan kinerja anggaran. Terdapat IKU manajemen keuangan tersendiri yang menilai kinerja anggaran.

BI telah memiliki suatu sistem pengukuran kinerja merupakan hal penunjang untuk menerapkan ABK, namun kembali perlu diperhatikan bahwa harus ada integrasi antara pengukuran kinerja dalam hal manajemen kinerja dan dalam hal kinerja anggaran.

6. Metode Alokasi Biaya

Salah satu elemen penting di ABK adalah akuntansi biaya karena hal ini terkait dengan pengalokasian sumber daya dan efisiensi efektifitas penggunaan sumber daya. Bank Indonesia belum menerapkan metode alokasi biaya tertentu dalam mengalokasikan sumber dayanya. Sampai saat ini, BI hanya memiliki standar nilai untuk level kegiatan, bukan masing-masing komponen biaya. Misalnya untuk kegiatan seminar dalam *range* tertentu, BI memiliki standar nilai tertentu, namun tidak ada standar nilai untuk pembicara, gedung, dan sebagainya.

Belum adanya metode alokasi biaya menjadi faktor yang harus dipertimbangkan oleh Bank Indonesia dalam rencana implementasi ABK terutama untuk menilai efektifitas dan efisiensi anggaran Bank Indonesia.

7. Sistem Informasi

Bank Indonesia memiliki sistem Aplikasi yang menjadi penunjang siklus anggaran, yakni Aplikasi PPA (Proyeksi dan Penyusunan Anggaran dan Aplikasi BI-SOSA (Sentralisasi Otomasi Sistem Akunting). Aplikasi PPA digunakan untuk menyusun anggaran sedangkan Aplikasi BI-SOSA digunakan untuk melakukan pencatatan dan dalam kaitannya dengan sistem akuntansi. Keberadaan aplikasi ini telah mempermudah integrasi anggaran antar Satker dan dapat juga dijadikan alat pemantauan anggaran oleh DKI.

Saat ini, Aplikasi PPA dan BI-SOSA yang dikontrol oleh DKI hanya terbatas pada aplikasi untuk anggaran, yang tidak ada hubungannya dengan pencapaian kinerja. DPSHM memiliki aplikasi tersendiri yang dinamakan AMK (Aplikasi Manajemen Kinerja) yang juga tidak memasukkan indikator penyerapan anggaran. AMK ini berisi rasio-rasio ukuran manajemen kinerja dan IKU untuk menilai kinerja. Pemisahan dan tidak adanya *linkage* antara aplikasi untuk anggaran dan aplikasi untuk manajemen kinerja memperjelas bahwa belum ada

linkage antara pengukuran kinerja dan anggaran dalam sistem anggaran BI. Namun, keberadaan aplikasi ini dapat menjadi faktor pendukung untuk rencana implementasi ABK karena BI tidak harus menegimplementasikan sistem informasi baru.

Tabel 4.3. di bawah ini merangkum kesiapan Bank Indonesia dalam rencana implementasi Anggaran Berbasis Kinerja berdasarkan elemen-elemen dalam ABK. Disertakan pula keterangan apakah kesiapan tersebut dapat menjadi faktor penunjang atau faktor penghambat pelaksanaan ABK nantinya. Dari ketujuh elemen yang diambil dan dianalisis oleh penulis, terdapat lima elemen yang dapat menjadi faktor pendukung dan dua diantaranya menjadi faktor penghambat. Yang menjadi faktor pendukung adalah komitmen dan kepemimpinan, ketersediaan sumber daya, *strategic planning*, pengukuran kinerja, dan sistem informasi. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat adalah belum adanya pengukuran output dan metode pengalokasian biaya.

Tabel 4.3. Ringkasan Analisa Kesiapan Rencana Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Bank Indonesia

Elemen ABK	Kondisi di BI saat ini	Faktor Pendukung atau Penghambat?
Komitmen dan Leadership	Komitmen ditunjukkan dengan memasukan rencana implementasi ABK sebagai Kegiatan Inisiatif yang dirumuskan bersanma Dewan Gubernur dan Pimpinan Satker	Faktor Pendukung
Ketersediaan Sumber Daya - dana - manusia - waktu	Sumber dana terbatas pada plafon anggaran yang dibuat DKI, sumber daya manusia mencukupi karena telah didukung oleh Dewan Gubernur, satu direktorat yang <i>in-charge</i> dan Koordinator Anggaran di tiap-tiap Satker. Sumber daya waktu perlu diperhatikan lagi karena pengimplementasian ABK ini dilakukan dalam waktu yang sangat sempit, mengingat pengalaman negara atau lembaga Pemerintah lain yang menunjukkan bahwa pengimplementasian ABK tidak mudah.	Faktor pendukung, kecuali untuk sumber daya waktu dapat menjadi faktor penghambat karena ketidaksiapan organisasi menerima sistem yang berbeda dengan cepat
Strategic Planning	Telah disusun <i>strategic planning</i> dari level Dewan	Faktor pendukung

	Gubernur yang kemudian menjadi arahan pembuatan <i>strategy map</i> tiap Satker	
Pengukuran Output	Belum ada	Faktor Penghambat
Pengukuran Kinerja	Telah ada yakni dengan <i>Balance Scorecard</i> yang seharusnya telah matang karena sudah hampir 10 tahun diimplementasikan.	Faktor Pendukung
Metode Alokasi Biaya	Belum ada	Faktor penghambat
Sistem Informasi	Telah ada sistem aplikasi berbasis intranet yang mengintegrasikan kebutuhan anggaran tiap Satker dan juga komunikasi antar Satker	Faktor pendukung

BAB 5

KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

1. Bank Indonesia perlu menerapkan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja karena beberapa hal berikut ini.

a. Dalam sistem perencanaan kinerja Bank Indonesia,

- program kerja yang memiliki *linkage* langsung ke tujuan akhir BI hanyalah program kerja yang dirumuskan dalam FORSTRA. Program kerja ini berupa kegiatan inisiatif yang bersifat strategis dan sesuai dengan sasaran strategis Bank Indonesia dan karenanya benar-benar ditujukan untuk mencapai tujuan akhir BI, yakni kestabilan nilai rupiah. Sedangkan program kerja yang dilaksanakan Satuan Kerja tidak jelas *linkage*-nya ke tujuan akhir BI karena di tingkat Satker terdapat *strategy map* sendiri-sendiri.
- Indikator Kinerja Utama terdapat pada tingkat BI dan Satker dan dibedakan antara IKU Manajemen Kinerja dan IKU Manajemen Keuangan. Hal ini membuat pengukuran manajemen kinerja tidak sinkron dengan pengukuran manajemen keuangan khususnya anggaran karena yang mengusulkan dan memantau pengukuran ini adalah dua Satuan Kerja yang berbeda dan tidak ada koordinasi.

b. Dalam sistem penganggaran di Bank Indonesia saat ini,

- SPAMK dan sistem anggaran didalamnya belum menggambarkan adanya *linkage* antara anggaran dan kinerja BI.
- Masih terdapat plafon anggaran yang membatasi ruang gerak Satuan Kerja untuk menyusun program kerja yang dapat lebih berkontribusi pada pencapaian tujuan akhir BI.

- Adanya plafon anggaran menyebabkan ketidakefisienan apabila ada Satuan Kerja yang meminta tambahan anggaran pengeluaran karena saldo anggarannya tidak mencukupi pelaksanaan program kerja.
 - Masih bersifat tradisional dan inkremental karena anggaran dibuat mendahului program kerja sehingga penyusunan anggaran pun hanya didasarkan pada data realisasi anggaran tahun sebelumnya dan data historis lainnya.
 - Format Anggaran Tahunan Bank Indonesia masih berupa pos-pos pengeluaran yang tidak memberikan informasi kinerja dengan jelas.
 - Dua jenis anggaran yang dihasilkan (operasional dan kebijakan) tidak memberikan informasi kinerja yang jelas dan efektif.
 - Proses pengendalian masih menjadi titik fokus utama dan mengacu pada disiplin anggaran, bukan pada kesuksesan pelaksanaan program kerja mencapai tujuan akhir BI.
 - Laporan realisasi dan evaluasi anggaran pada akhirnya hanya akan menggambarkan disiplin anggaran saja, tidak pada informasi kinerja dalam pencapaian tujuan akhir BI.
2. Kesiapan Bank Indonesia dalam rencana implementasi Anggaran berbasis Kinerja telah memadai namun terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. Penulis membagi kesiapan BI ini dalam dua faktor yakni faktor pendukung dan faktor penghambat adalah sebagai berikut.

Faktor pendukung:

- a. BI telah menunjukkan komitmen dan kepemimpinan yang baik dalam rencana implementasi ini dengan menjadikan kegiatan ini sebagai kegiatan inisiatif yang dirumuskan dalam FORSTRA (forum antara Dewan Gubernur dan pimpinan Satuan Kerja).
- b. BI telah memiliki sumber daya yang cukup yakni sumber daya manusia dan dana. Rencana implementasi ini mendapat pengawasan langsung dari Anggota Dewan Gubernur dan

Universitas Indonesia

dilaksanakan oleh empat Satuan kerja, yaitu Direktorat Keuangan Intern (Satker Koordinator), Direktorat Perencanaan Strategis dan Hubungan Masyarakat, Direktorat Sumber Daya Manusia, dan Direktorat Teknologi Informasi. Terdapat pula Koordinator Anggaran di setiap Satuan Kerja untuk mempermudah jalannya sosialisasi sistem baru.

- c. BI telah memiliki *strategic planning* dalam perencanaan kinerjanya dan telah *cascading* atau penurunan perencanaan tersebut hingga tingkat Satuan Kerja.
- d. BI telah memiliki pengukuran kinerja yakni *Balance Scorecard* dengan komponen-komponen yang telah sesuai dan dapat sejalan dengan rencana pengimplementasian Anggaran Berbasis Kinerja
- e. BI telah memiliki sistem informasi yang berbasis intranet berupa Aplikasi sebagai sarana penunjang dalam penyusunan anggaran manajemen kinerja

Faktor Penghambat:

- a. BI diberikan waktu yang sangat pendek yakni 3 tahun untuk mengimplementasikan Anggaran Berbasis Kinerja. Menurut pengalaman beberapa negara, diperlukan waktu 5-10 tahun untuk dapat mengimplementasikan Anggaran Berbasis Kinerja. Di Indonesia sendiri sejak dimandatkannya sistem ini di dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, belum ada institusi Pemerintah yang berhasil menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja sehingga dapat dijadikan *benchmark* bagi BI.
- b. Perencanaan strategis yang ada belum memiliki *linkage* ke anggaran. Terlebih dalam kedua hal ini terdapat dua Satuan Kerja yang bekerja terpisah yang mengatur perencanaan strategis dan anggaran, dan belum ada koordinasi yang memadai.
- c. BI belum memiliki cara mengukur *output* padahal hal ini merupakan hal yang paling inti dalam Anggaran Berbasis Kinerja karena sejatinya ABK melihat pada keterkaitan anggaran dengan output suatu organisasi. Indikator yang digunakan pun untuk masih

Universitas Indonesia

terpisah antara pengukuran untuk manajemen kinerja dan untuk anggaran.

- d. BI belum memiliki metode alokasi biaya padahal ABK *concern* pada alokasi biaya untuk memenuhi kebutuhan kegiatan tertentu.

5.2. Keterbatasan dan Saran

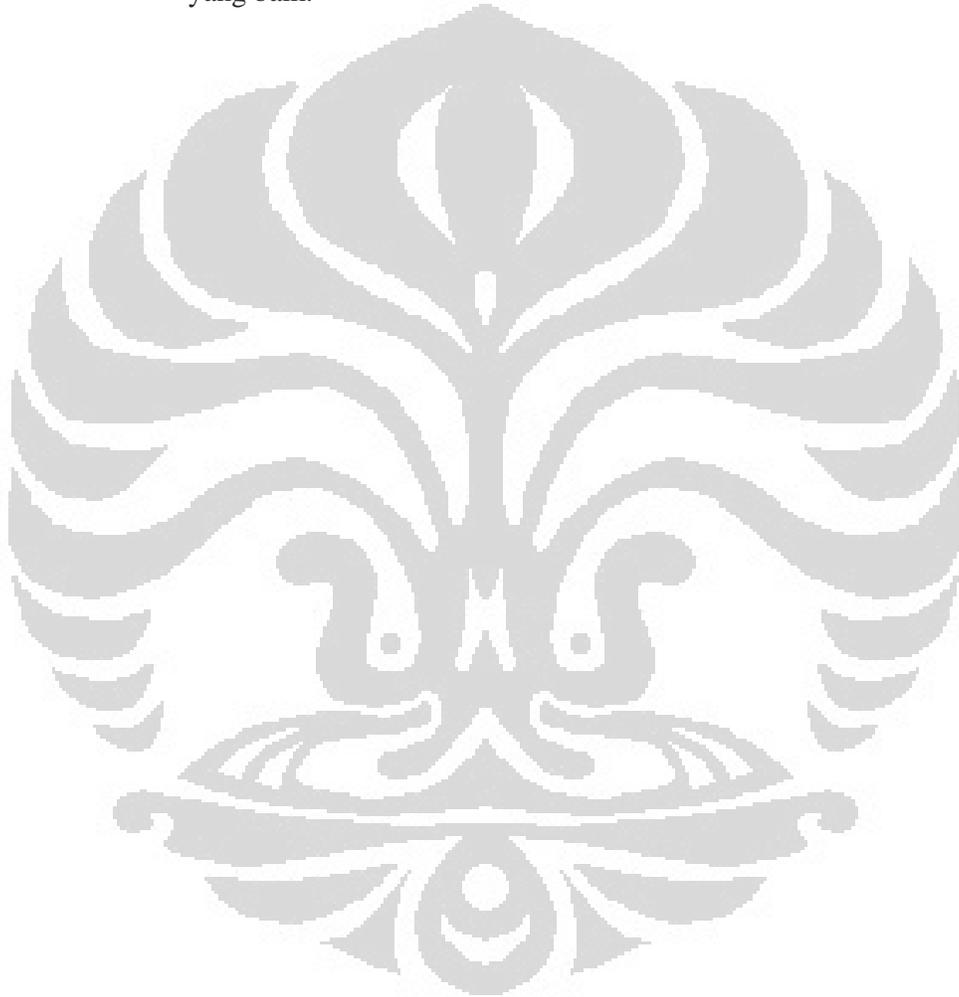
Penelitian ini memiliki keterbatasan terutama dalam hal metode penelitian. Penulis hanya melakukan studi literatur dan wawancara kepada satu Satuan Kerja yaitu Direktur Keuangan Intern Bank Indonesia. Untuk penelitian selanjutnya penulis menyarankan untuk melakukan wawancara kepada Satuan Kerja lain yang terlibat seperti Direktorat Perencanaan Strategis dan Hubungan Masyarakat, Direktorat Sumber Daya Manusia, dan Direktorat Teknologi Informasi untuk lebih memahami peran Satker masing-masing dalam rencana implementasi ABK ini. Selain itu, penulis juga tidak melakukan *benchmarking* dengan sistem anggaran bank sentral negara lain, jadi untuk penelitian selanjutnya diharapkan dapat melakukannya dengan harapan untuk mencari *best practice*.

Saran yang dapat penulis berikan adalah sebagai berikut.

1. Dengan melihat beberapa kondisi yang telah dibahas sebelumnya, Bank Indonesia telah memiliki kebutuhan untuk menerapkan anggaran berbasis kinerja.
2. Penerapan anggaran berbasis kinerja BI dapat dilakukan dalam waktu dekat, namun perlu diperhatikan proses pelaksanaan ke depannya karena kesuksesan anggaran berbasis kinerja membutuhkan waktu bila melihat pengalaman organisasi lain baik dalam maupun luar negeri.
3. Diperlukan koordinasi yang jelas antara kegiatan Direktorat Perencanaan Strategi Hubungan Masyarakat dalam hal perencanaan strategi dan manajemen kinerja dengan kegiatan Direktorat Keuangan Intern dalam hal penyusunan anggaran. Hal ini dikarenakan dalam

ABK, proses anggaran tidak dapat dipisahkan dari perencanaan strategis dan manajemen kinerja.

4. Apabila ingin mengimplementasikan ABK dalam waktu yang singkat, BI harus dapat dalam waktu dekat memecahkan hambatan seperti pengukuran output dan metode alokasi biaya karena kedua isu ini merupakan komponen yang krusial dalam implementasi ABK yang baik.



DAFTAR REFERENSI

- Ahsan A, Skully M, & Wickramanayake J. 2006. *Determinants of Central Bank Independence and Governance: Problems and Policy Implications*. Journal of Administration and Governance
- Alesina, A. and Summer, L. H. 1993. *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 25, no. 2
- Antenbrink, Fabian. 2004. *Three Pillars of Central Bank Governance-Towards A Model Central Bank Law or A Code of Good Governance?*
- Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*.
- Cuckierman, A., Webb, S.B. and Neyapti, B. 1992. *Measuring The Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes*. The World Economic Review, vol. 6, no. 3
- Currstine, Teresa. 2005. *Government Performance: Lessons and Challenges*. OECD Journal on Budgeting Vol 5 No. 1
- de Haan J, Antenbrink F, & Eijffinger SCW. 1998. *Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification*. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review 50, 169-193
- Direktorat Keuangan Intern. 2009. *Sistem Anggaran Bank Indonesia*. Dalam rangka Diseminasi kepada DPR-RI
- Eijffinger, S. C. W. & M. Hoeberichts. 2002. *Central Bank accountability and transparency: Theory and some evidence*. International Finance, Vol. 5(1)
- Ferris, James. and Graddy, Elizabeth. 1998. *A Contractual Framework for New Public Management Theory*. International Public Management Journal

- Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G. 1991. *Political and Monetary Institutions and Public Financial Institutions in the Industrial World*. Economic Policy, no. 13
- Kaplan, Robert S., and Norton, David P. 1992. *The Balance Scorecard-Measures that Drive Performance*. Harvard Business Review
- Kaplan, Robert S. and Norton, David P. 1996. *Balance Scorecard – Translating Strategy into Action*. Boston Harvard Business School Press
- Kaplan, Robert S. and Norton, David P. 2000. *Having Problem With Your Strategy? Then Map It*. Harvard Business Review
- Kaplan, Robert. 2002. *The Balance Scorecard and Nonprofit Organizations*. Balance Scorecard Report
- Lohmann, S. 1992. *Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility Versus Flexibility*. American Economic Review, Vol 82(1)
- Mercer, John. 2002. *Performance Budgeting for Federal Agencies*
- Niven, Paul. 2002. *Balance Scorecard for Public Sector: Step by Step*. New York: John Wiley & Sons, Inc
- Nordiawan, Deddi., Putra, Iswahyudi., dan Rahmawati, Maulidah. 2007. *Akuntansi Pemerintahan*. Penerbit Salemba Empat: Jakarta
- Nordiawan, Deddi dan Hertianti, Ayuningtyas. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Salemba Empat: Jakarta
- OECD. 2004. *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*. OECD Policy Brief
- OECD. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*
- OECD. 2008. *Performance Based Budgeting: A Users' Guide*. OECD Policy Brief

- OPM and CIPFA. 2004. *The Good Governance Standard for Public Services*. London. www.opm.co.uk and www.cipfa.org.uk
- Osborne, David and Gaebler, Ted. 1995. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New York: Penguin Books Inc
- Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia. *Bank Sentral: Status, Kedudukan, Tujuan, dan Tugas Pokok*. Disampaikan dalam Mata Kuliah Kebanksentralan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Robinson, Marc. 2002. *Best Practice in Performance Budgeting*. Discussion Paper No. 124. Queensland University of Technology, Australia.
- Robinson, Marc., and Brumby Jim. 2005. *Does Performing Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature*. Working Paper IMF
- Robinson, Marc., and Last, Duncan. 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting (Technical Notes and Manuals)*. IMF Fiscal Affairs Department
- Sancoko, Bambang dkk. 2008. *Kajian Terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*. Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departemen Keuangan RI
- Schaling, E., & C. Nolan. 1998. *Monetary Policy Uncertainty And Inflation: The Role of Central Bank Accountability*. *de Economist*, Vol.146(4)
- Schick, A. *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*. *OECD Journal on Budgeting* Vol 3 No.3
- Sekaran, Uma. 2003. *Research Method for Business* (4th ed.). US: John Wiley &
- Somantri, Gumilar R. 2005. *Memahami Metode Kualitatif*. Makara, Sosial Humaniora Vol. 9 No. 2
- Tugen, Kamil., et al. 2010. *Critical Control Points on Performance-Based Budgeting System*. *Review of Social & Business Studies*.

Widyantoro, Ari. 2009. *Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomenologis (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)*. Universitas Diponegoro

World Bank. 2003. *Performance Based Budgeting: Beyond Rhetoric*.

Young, Richard. 2003. *Performance-Based Budget Systems*. USC Institute Public Service and Policy Research

www.bi.go.id

Peraturan Perundangan

Perubahan ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 23D)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara (Bab IV huruf A butir 1a)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Pasal 3)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Lampiran 1: Jaringan Kantor Bank Indonesia

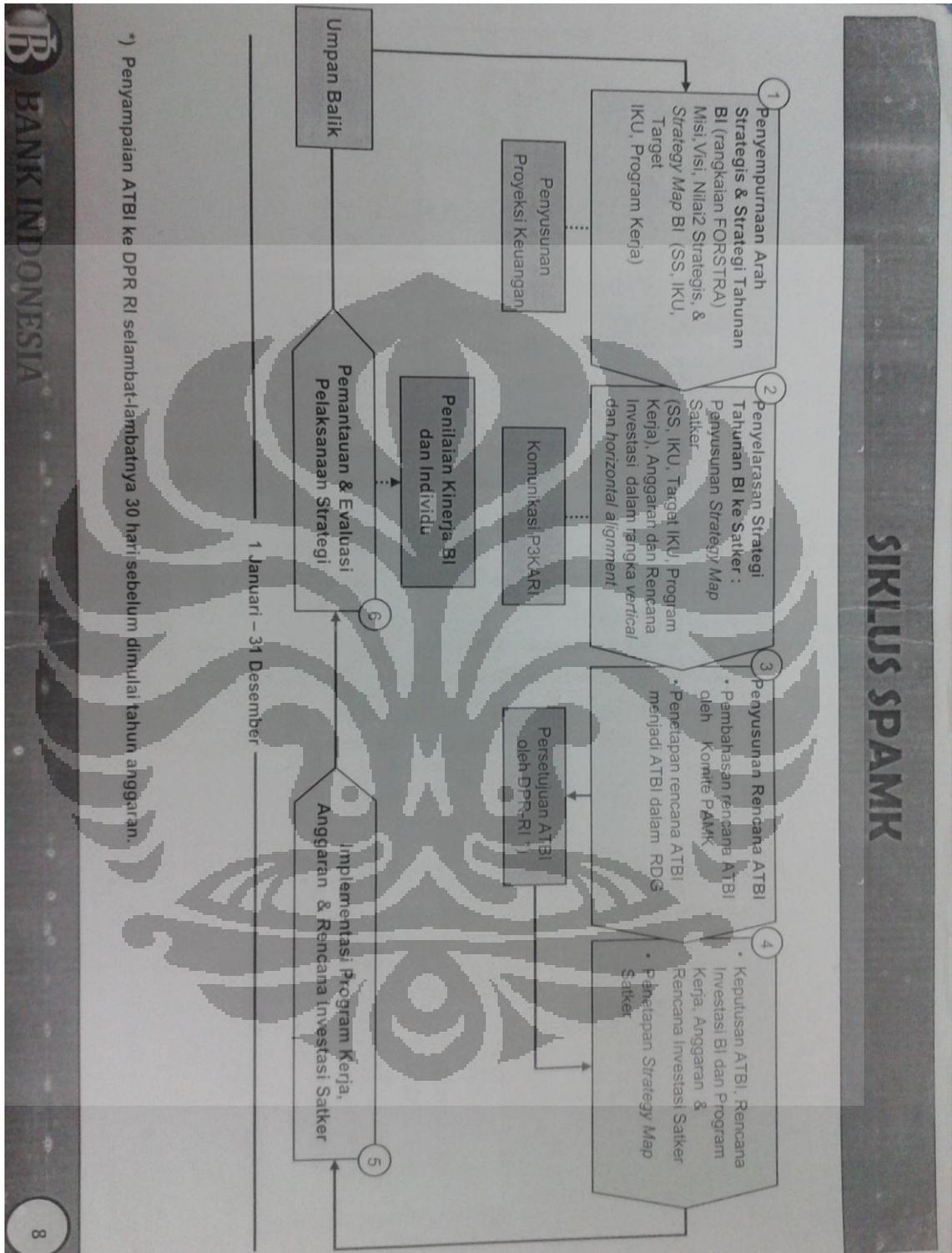
• Kantor Bank Indonesia (KBI)

1. KBI medan
2. KBI Banda Aceh
3. KBI Pematang Siantar
4. KBI Lhokseumawe
5. KBI Sibolga
6. KBI Padang
7. KBI Pekanbaru
8. KBI Jambi
9. KBI Batam
10. KBI Palembang
11. KBI Bengkulu
12. KBI Bandar Lampung
13. KBI bandung
14. KBI Serang
15. KBI Cirebon
16. KBI Tasikmalaya
17. KBI Tegal
18. KBI Semarang
19. KBI Yogyakarta
20. KBI Solo
21. KBI Purwokerto
22. KBI Surabaya
23. KBI Malang
24. KBI Kediri
25. KBI Jemer
26. KBI Denpasar
27. KBI Mataram
28. KBI Kupang
29. KBI Banjarmasin
30. KBI Pontianak
31. KBI Palangkaraya
32. KBI Gorontalo
33. KBI Samarinda
34. KBI Balikpapan
35. KBI Makassar
36. KBI Manado
37. KBI Palu
38. KBI Kendari
39. KBI Ternate
40. KBI Ambon
41. KBI Jayapura

• Kantor Perwakilan (KPw)

1. KPw New York, Amerika Serikat
2. KPw Tokyo, Jepang
3. KPw London, Inggris
4. KPw Singapura, Singapura

Lampiran 2: Siklus SPAMK (Lampiran PDG No. 12/9/PDG/2010)

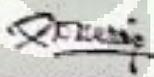


Lampiran 2: Kewenangan Persetujuan TAP

Lampiran 2 PDG No.12 / 9 / PDG/2010 tgl. 8 Desember 2010

Kewenangan Memutus Persetujuan Tambahhan Anggaran Pengeluaran (TAP)	
Nilai Tap (dalam jutaan rupiah)	Persetujuan
> 50.000	Dewan Gubernur
> 1.000 - 50.000	Anggota Dewan Gubernur yang membawahkan DKI
s.d. 1.000	Direktur DKI

Jakarta, 8 Desember 2010
GUBERNUR BANK INDONESIA


DARMIN NASUTION

Wawancara 1

Tanggal : 23 November 2011

Narasumber : Bapak Heri Sulistiadi

Unit Kerja Anggaran Direktorat Keuangan Intern-BI

Tempat : Direktorat Keuangan Intern-BI

Daftar Pertanyaan :

1. Bagaimanakah sistem anggaran di Bank Indonesia saat ini?
2. Salah satu pendekatan penyusunan anggaran yang saat ini banyak dipakai organisasi sektor publik khususnya Pemerintah adalah sistem anggaran berbasis kinerja, apakah Bank Indonesia, seperti instansi Pemerintah lainnya, juga berusaha menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja?
3. Apakah terdapat tuntutan terutama peraturan perundang-undangan yang mengharuskan Bank Indonesia menerapkan anggaran berbasis kinerja?
4. Bagaimanakah sistem pengukuran kinerja di Bank Indonesia saat ini? Hal ini terkait dengan salah satu fokus anggaran berbasis kinerja yaitu pengukuran kinerja.

Wawancara 2

Tanggal : 30 November 2011

Narasumber : Bapak Heri Sulistiadi dan Ibu Caecilia Rina Andari

Unit Kerja Anggaran, Direktorat Keuangan Intern-BI

Tempat : Direktorat Keuangan Intern-BI

Daftar Pertanyaan :

1. Apakah terdapat suatu kebutuhan khusus untuk Bank Indonesia menerapkan anggaran berbasis kinerja?
2. Seberapa penting dan wajib Bank Indonesia menerapkan anggaran berbasis kinerja, mengingat saat ini lembaga-lembaga pemerintah pun beluma ada yang sukses menerapkan anggaran berbasis kinerja?

3. Kini setelah ada rencana untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja, apalagi dalam waktu dekat, bagaimana kesiapan Bank Indonesia dalam memenuhi beberapa elemen ABK, seperti:
 - a. Komitmen
 - b. Perencanaan strategis
Bagaimana BI menghubungkan perencanaan strategis dengan output dan anggaran?
 - c. Ketersediaan sumber daya
 - d. Pengukuran kinerja
Bagaimana BI menghubungkan pengukuran kinerja dengan anggaran?
 - e. Pengukuran output/outcome
Bagaimana BI menghubungkan pengukuran output/outcome dengan anggaran?
 - f. Metode alokasi biaya
 - g. Sistem informasi?
4. Selama persiapan ini, apa saja hambatan yang dirasakan Bank Indonesia dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja?
5. Menurut bapak, apakah akan ada dampak atau perubahan signifikan di Bank Indonesia dengan reformasi anggaran ini?

Wawancara 3

Tanggal : 20 Desember 2011

Narasumber : Ibu Caecilia Rina Andari

Unit Kerja Anggaran, Direktorat Keuangan Intern-BI

Tempat : Direktorat Keuangan Intern-BI

Daftar Pertanyaan :

1. Rencana implementasi anggaran berbasis kinerja merupakan salah satu kegiatan inisiatif BI yang dirumuskan dalam FORSTRA, bagaimana mekanisme pengawasan dari anggota Dewan Gubernur dan bagaimana koordinasi antar Satker yang terlibat?

2. Di BI, fungsi perencanaan strategis dan manajemen kinerja dengan fungsi anggaran dilakukan oleh dua Satker yang berbeda, bagaimana cara keduanya berkoordinasi?

