

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Dubnick (2005), akuntabilitas publik secara tradisional dipahami sebagai alat yang digunakan untuk mengawasi dan mengarahkan perilaku administrasi dengan cara memberikan kewajiban untuk dapat memberikan jawaban (*answerability*) kepada sejumlah otoritas eksternal. Fenomena perkembangan sektor publik dapat diamati dengan makin menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik. Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak yang memberikan amanah.

Selain masalah akuntabilitas, kinerja penganggaran juga merupakan hal terpenting dalam pengelolaan keuangan negara. Pengeluaran negara (*government expenditure*) adalah salah satu instrumen penting dalam peningkatan pendapatan nasional selain konsumsi rumah tangga, investasi dan ekspor *netto*. Pengeluaran negara menjadi motor penggerak ekonomi negara, ketika instrumen lain tidak dapat bergerak sebagaimana mestinya. Selain itu pengeluaran negara dapat menciptakan kesejahteraan rakyat, sehingga anggaran negara perlu dikelola sesuai dengan kebijakan anggaran dalam mencapai tujuan negara.

Belanja kementerian lembaga merupakan salah satu pengeluaran negara yang terbesar. Di awal pergantian pemerintahan, alokasi belanja kementerian lembaga mengalami lonjakan yang cukup besar namun tidak diikuti dengan penyerapan anggaran yang baik sebagaimana digambarkan pada gambar 1 sebagai berikut:



Gambar 1. Pagu dan Realisasi Belanja Kementerian Lembaga Tahun 2014 - 2017

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur soal keuangan negara menyebutkan “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan anggaran negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Penganggaran sebagai suatu sistem, mengatur proses dan mekanisme penyiapan kebijakan anggaran dan belanja negara. Persiapan belanja negara (*budget spending preparation*), mengatur 3 (tiga) materi pokok, yaitu : Pendekatan Penyusunan Anggaran, Klasifikasi Anggaran dan Proses Penganggaran. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan peningkatan kualitas belanja (*Quality of Spending*) melalui pemantapan penerapan sistem penganggaran serta memperkuat Penganggaran Berbasis Kinerja disertai dengan penerapan Penganggaran Terpadu dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja paling sedikit mengandung 3 (tiga) prinsip, yaitu prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*), prinsip alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*), dan prinsip fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Proses penyusunan Rancangan APBN dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga dilakukan dengan sistem penganggaran berbasis kinerja

yang berorientasi pada hasil (*outcome*). Upaya konkrit untuk menjalankan sistem penganggaran berbasis kinerja sudah dimulai sejak tahun 2004 yang sampai saat ini sudah banyak kemajuan dalam mewujudkan pengelolaan anggaran yang tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab.

Semakin ketatnya kemampuan keuangan negara dan di sisi yang lain kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan negara semakin meningkat serta semakin tingginya tuntutan masyarakat akan wujud nyata atas hasil-hasil APBN, maka dibutuhkan upaya yang lebih yang lebih keras dan lebih optimal lagi dalam mengelola keuangan negara. Proses penyusunan anggaran sebagai rangkaian awal dari seluruh siklus pengelolaan keuangan negara memegang peranan yang sangat krusial.

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam rangka meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran, mengacu pada pemisahan tugas dan peran antara Menteri Keuangan sebagai *Chief Financial Officer* (CFO), Menteri Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional sebagai *Chief Planning Officer* (CPO) dan Menteri /Pimpinan Lembaga sebagai *Chief Operational Officer* (COO). Peningkatan peran unit Aparat Pengawasan Intern Kementerian/Lembaga (API K/L) dalam meneliti RKA-K/L sebagai *quality assurance* akan mendorong peningkatan kualitas penyusunan RKA-K/L dan DIPA.

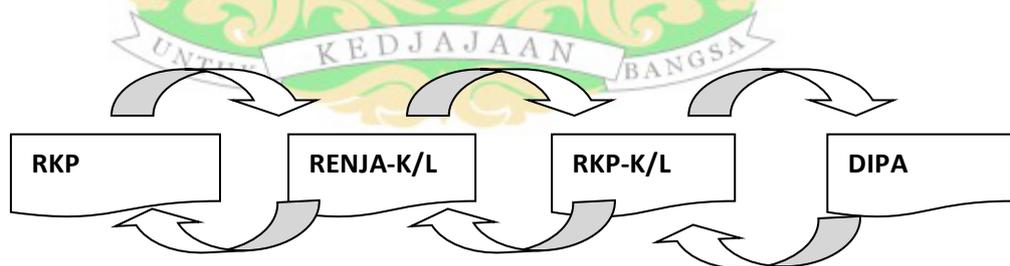
Peran Kementerian Keuangan dalam pengalokasian anggaran kementerian/lembaga sangat vital. Fungsi Kementerian Keuangan terkait pengalokasian anggaran antara lain perumusan kebijakan di bidang penyusunan anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, anggaran pembiayaan, standar biaya, dan penerimaan negara bukan pajak; pelaksanaan kebijakan di bidang penyusunan anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, anggaran pembiayaan, standar biaya, dan penerimaan negara bukan pajak; penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penyusunan anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, anggaran pembiayaan, standar biaya, dan penerimaan negara bukan pajak; pemberian bimbingan teknis dan supervisi di

bidang penyusunan anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, anggaran pembiayaan; pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang penyusunan anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, anggaran pembiayaan, standar biaya, dan penerimaan negara bukan pajak.

Implementasi fungsi Kementerian Keuangan terkait dengan pengalokasian anggaran, monitoring dan evaluasi kinerja tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Peraturan Menteri Keuangan ini menjadi panduan dalam hal pengukuran dan penilaian evaluasi kinerja penganggaran. Penilaian dapat dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif berdasarkan aspek-aspek yang diuraikan dalam lampiran peraturan menteri keuangan tersebut.

Dalam penyusunan RKA-K/L, Kementerian/Lembaga mengacu pada petunjuk penyusunan dan penelaahan RKA-K/L, Pagu Anggaran K/L yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, rencana kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja K/L), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR dalam pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN, standar biaya dan kebijakan pemerintah. Pemerintah menentukan prioritas pembangunan beserta kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dalam dokumen RKP. Alokasi anggaran yang dikelola K/L tercermin dalam dokumen RKA-K/L dan DIPA.

Hubungan antara dokumen tersebut digambarkan di bawah ini :



Gambar 2. Dokumen Perencanaan

Pengambilan kebijakan anggaran yang berorientasi *outcome* tidak cukup hanya didukung dengan informasi penyerapan anggaran, namun memerlukan berbagai informasi penting yang dibutuhkan dan tersedia secara utuh. Namun sampai dengan saat ini RKA-K/L yang disusun oleh setiap unit penanggung jawab program pada setiap Kementerian/Lembaga belum memberikan gambaran

informasi yang lengkap dan utuh untuk bisa merekomendasikan kebijakan anggaran yang berbasis *outcome* tersebut. Untuk memenuhi hal tersebut, perlu dibangun kerangka/model yang memuat informasi mengenai kinerja program/kegiatan *output* yang logis, dapat diukur, dan dievaluasi. Informasi kinerja yang terdapat dalam RKA-K/L, seharusnya dapat menggambarkan relevansi program dengan kebutuhan masyarakat dan relevansi antara *output* dan indikator kinerja.

Permasalahan lain yang masih sering terjadi adalah masih terjadinya inkonsistensi penganggaran antara RPJMN dan RKAKL, penganggaran cenderung disusun berdasarkan keinginan bukan berdasarkan kebutuhan kementerian/lembaga, penganggaran tidak didasarkan pada kemampuan keuangan sehingga menyebabkan defisit anggaran, dan implementasi penganggaran berbasis kinerja yang fokus pada ketercapaian *output* dan *outcome* belum terwakili di dalam dokumen penganggaran.

Sementara itu kementerian/lembaga saat ini hanya fokus kepada tertib administrasi yang mengacu kepada pencapaian WTP terhadap hasil pemeriksaan BPK, sehingga jika memperoleh hasil audit WTP maka kementerian / lembaga dianggap telah berhasil mempertanggungjawabkan belanja publiknya dengan baik.

Kementerian Keuangan telah berupaya mengatasi permasalahan penganggaran tersebut dengan melakukan penataan arsitektur dan informasi kinerja (ADIK) program (*logic model*) dan ketepatan pemilihan indikator kinerja yang akan digunakan dalam RKA-K/L sehingga dapat dilakukan penilaian secara kuantitatif maupun kualitatif. ADIK Program merupakan gambaran ringkas mengenai suatu program sebagai respon atau tanggapan terhadap situasi/permasalahan/kebutuhan yang dihadapi para pemangku kepentingan yang menunjukkan hubungan logis antara sumber daya (input) yang digunakan, kegiatan yang dilaksanakan, keluaran (output) yang dihasilkan dan manfaat/perubahan (*outcome*) yang diharapkan. Dalam proses perencanaan, ADIK Program (*logic model*) tidak ditujukan dengan menambah dokumen perencanaan baru atau menambah yang sudah ada, namun mempertajam isi RKA-

K/L sehingga pemangku kepentingan dapat melihat suatu program dengan dapat cara pandang yang ringkas, utuh dan jelas relevansinya.

Dengan tertatanya kembali *output* pada dokumen RKA-K/L diharapkan akan lebih memudahkan kementerian / lembaga untuk melakukan monitoring dan mengevaluasi kinerjanya. Monitoring dan evaluasi kinerja penganggaran sangat penting untuk dilaksanakan, terutama untuk melihat bahwa penganggaran yang telah dilaksanakan sudah optimal atautkah belum, yang tentunya akan mendorong ke arah perbaikan di periode selanjutnya. Maramis (2012) mengatakan sistem monitoring dan evaluasi yang handal dapat menyediakan informasi penting tentang kinerja sektor publik, beberapa alasan atau argumen tentang pentingnya Pemantauan dan Evaluasi (Monitoring Evaluasi) di antara lain : 1)Monitoring Evaluasi dapat menyediakan informasi penting tentang kinerja sektor publik, 2)Monitoring Evaluasi dapat menyediakan gambaran tentang status proyek, program atau kebijakan, 3)Monitoring Evaluasi dapat mempromosikan kredibilitas dan kepercayaan publik dari pelaporan hasil program, 4)Monitoring Evaluasi dapat membantu memformulasikan dan menjustifikasi permintaan anggaran, 5)Monitoring Evaluasi dapat mengidentifikasi potensi dari program yang menjanjikan, 6)Monitoring Evaluasi dapat memfokuskan perhatian terhadap pencapaian hasil yang penting untuk organisasi dan *stakeholder*, 7)Monitoring Evaluasi dapat menyediakan secara rutin informasi untuk status dan kinerja pelaksanaan program, 8)Monitoring Evaluasi dapat membantu menginisiasikan pencapaian tujuan dan objektif, 9)Monitoring Evaluasi dapat mendorong pengelola untuk mengidentifikasi dan mengambil tindak dalam memperbaiki kekurangan dan, 10)Monitoring Evaluasi dapat mendukung agenda pembangunan menuju kepada prinsip pelaksanaan akuntabilitas yang lebih baik.

Beberapa penelitian terdahulu seperti Sadjiarto (2000) mengkaji akuntabilitas pemerintahan masih berfokus pada sisi pengelolaan keuangan negara saja, sementara keingintahuan masyarakat tidak hanya dapat dipenuhi dari informasi keuangan saja. Sementara itu Anjar Safitri (2015) dalam penelitiannya tentang Analisis Implementasi Monitoring Dan Evaluasi Kinerja Kegiatan Dan Anggaran Di Perguruan Tinggi (Studi Kasus Di Universitas Gadjah Mada) menyatakan bahwa apabila perencanaan hanya berbasis serapan, dasar

perencanaan tidak valid dan tidak komprehensif. Oleh karena itu, perlu diwujudkan sistem monitoring dan evaluasi berbasis kinerja yang dapat mengadopsi pengukuran, penilaian dan analisis dari PMK Nomor 249 Tahun 2011.

Ryu (2013) sebagaimana dalam penelitiannya berjudul : “*Performance-Based Budgeting (PBB), Allocative Efficiency, and Budget Changes: The Case of The U.S. Department of Commerce* ” mengungkapkan kebanyakan organisasi sektor publik telah menerapkan sistem PBB, namun demikian tidak ada yang secara signifikan berkontribusi terhadap efisiensi dan efektivitas pelayanan sektor publik.

Penelitian yang dilakukan peneliti belum pernah dilakukan dengan judul, dan tempat yang sama. Penelitian ini tetap mempertimbangkan penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan tema dan metodologi penelitian. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada metode yang membandingkan *output* yang telah dirumuskan kembali dengan menggunakan *logic model* / ADIK Program sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 249 tahun 2011 dengan Indikator Kinerja yang telah ditetapkan pada Dokumen Trilateral Meeting.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan yang dibahas pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Sejauh mana kesesuaian *output* yang telah disusun dengan menggunakan *logic model* jika disandingkan dengan indikator kinerja yang ditetapkan dalam pertemuan trilateral meeting?
2. Kendala yang dihadapi dalam proses penetapan *output* dan sasarannya pada Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui keterkaitan *output* yang telah disusun dengan menggunakan logic model jika disandingkan dengan indikator kinerja yang ditetapkan dalam pertemuan trilateral meeting?
2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi dalam proses penetapan *output* dan sasaran pada Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Kementerian Keuangan RI, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi peningkatan akuntabilitas belanja publik melalui kesesuaian informasi kinerja yang dihasilkan oleh *Output* dengan Indikator Kinerja yang ditentukan.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi yang berguna menambah pengetahuan dan wawasan terhadap akuntabilitas dan kualitas belanja publik. Dan dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya.
3. Bagi penulis, merupakan sebuah wahana dalam menambah ilmu dan wawasan tentang akuntabilitas belanja publik dan informasi kinerja penganggaran dengan *logic model* sehingga memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab yaitu :

Bab Pertama ini merupakan Bab Pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab Dua menjelaskan tentang tinjauan pustaka yang berisikan landasan teoritis, review penelitian terdahulu, kerangka pemikiran.

Bab Tiga menjelaskan tentang metodologi penelitian yang meliputi jenis penelitian, lokasi dan waktu penelitian, metode pengumpulan data, instrumen penelitian, variabel penelitian dan definisi operasional variabel dan model dan teknik analisis data.

Bab empat menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan.

Bab lima sebagai bab penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran bagi pengembangan penelitian selanjutnya.

