

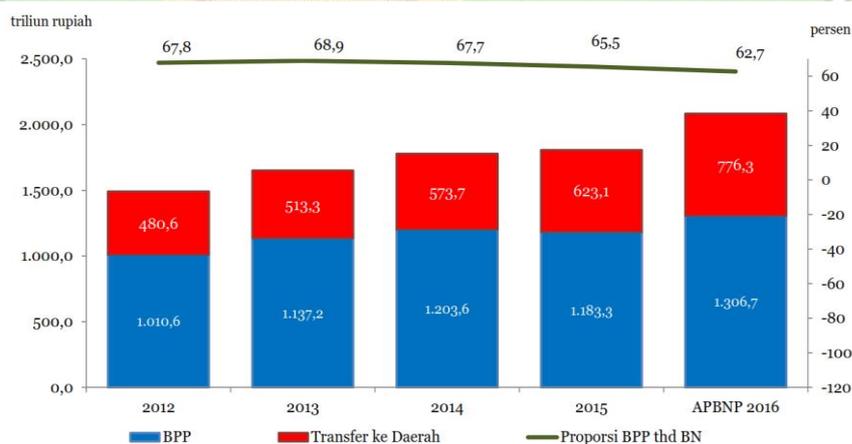
# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen kebijakan fiskal yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan fungsinya dalam mengatur dan mengarahkan perekonomian serta untuk menjalankan roda pemerintahan dengan cara mengatur pengeluaran dan pendapatan negara. Dalam APBN 2017 dan jangka menengah 2018-2020, kebijakan yang akan ditempuh oleh pemerintah adalah kebijakan fiskal bersifat ekspansif dengan target defisit yang semakin terkendali dan menurun pada tahun 2020. Kebijakan tersebut diarahkan untuk kegiatan produktif dalam rangka mengurangi kemiskinan, mengatasi kesenjangan, menurunkan tingkat pengangguran, dan meningkatkan kapasitas produksi melalui pembangunan infrastruktur terarah dengan tetap menjaga keseimbangan makro.

*Gambar 1 - Perkembangan Belanja Negara Tahun 2012-2016*

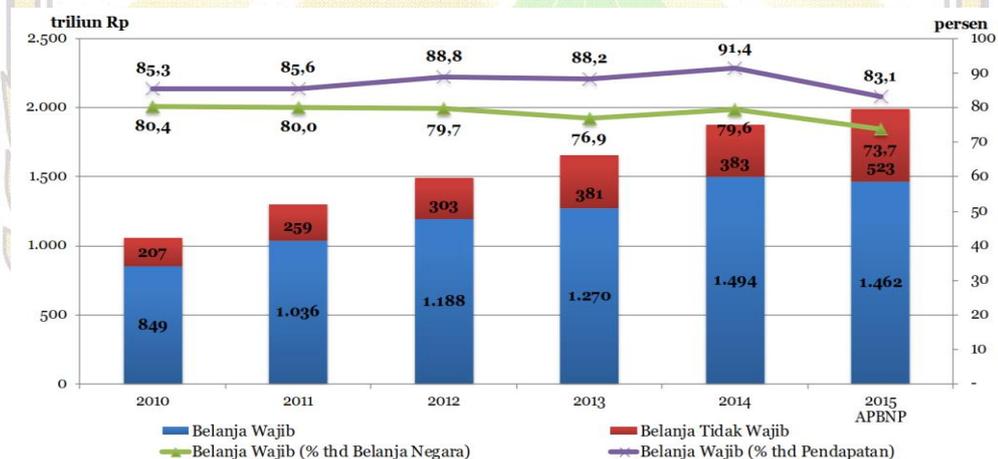


Sumber: Nota Keuangan APBN 2017

Belanja Negara setiap tahunnya terus meningkat, pada periode 2012-2016 belanja negara mengalami pertumbuhan dengan rata-rata sebesar 8,83% sebagaimana terlihat pada gambar 1. Sedangkan untuk Belanja Pemerintah Pusat, pada periode 2012-2017 tumbuh rata-rata sebesar 5,4% dengan total belanja pada tahun 2016 sebesar Rp1.306,7 triliun dan tahun 2017 sebesar Rp1.315,5 triliun.

Belanja negara dapat dikatakan berkualitas apabila efisien baik dari sisi alokasi, teknis maupun ekonomi. Efisiensi alokasi terkait dengan alokasi belanja yang disesuaikan dengan kebutuhan, tepat sasaran pada sektor-sektor kunci dan mendukung fungsi-fungsi pokok. Efisiensi teknis merefleksikan bahwa belanja dilaksanakan dengan mekanisme dan proses bisnis yang sederhana oleh birokrasi yang efisien sehingga dapat mempercepat penyerapan. Efisiensi ekonomi berkaitan dengan peran belanja dapat menjaga stabilitas ekonomi makro, mendukung pembangunan infrastruktur yang memadai guna mendukung daya saing.

*Gambar 2 - Belanja Wajib dan Belanja Tidak Wajib Tahun 2010-2015*



Sumber: Nota Keuangan APBN 2016

Grafik di atas menunjukkan salah satu tantangan yang dihadapi oleh pemerintah dalam pengelolaan anggaran, yaitu semakin meningkatnya pengeluaran negara yang diwajibkan (mandatory spending). Mandatory spending adalah

pengeluaran negara untuk program-program tertentu yang dimandatkan atau diwajibkan dalam ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Dengan semakin meningkatnya mandatory spending menyebabkan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) dalam APBN menjadi sangat terbatas.

Berkenaan dengan hal tersebut, sudah menjadi kewajiban bahwa anggaran harus benar-benar dikelola secara berkualitas. Kualitas belanja dapat diukur dari sejauh mana belanja tersebut bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tampak dari adanya *output* dan *outcome* yang produktif, penggunaan yang memberikan manfaat yang optimal, dan nilai tambah positif yang ditimbulkan.

Masalah utama penganggaran selama ini karena penekanan diberikan pada kontrol terhadap *input* bukan pada pencapaian *output* dan *outcomes*. Pendekatan penganggaran ini disebut pendekatan tradisional yaitu pengalokasian menggunakan konsep inkremental dan penyusunan berdasarkan pos belanja bukan berdasarkan kinerja yang akan dicapai sehingga hal tersebut menimbulkan pengalokasian sumber daya yang jumlahnya terbatas tidak efisien (Dedi Nordiawan: 2006).

Reformasi dalam bidang pengelolaan keuangan negara dimulai sejak dikeluarkannya paket kebijakan undang-undang keuangan negara, yang terdiri dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal ini telah menandai dimulainya era baru dalam pengelolaan keuangan negara.

Amanat Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara khususnya dalam sistem penganggaran telah banyak membawa perubahan yang sangat mendasar. Salah satunya adalah penerapan pendekatan penganggaran yang digunakan dalam penyusunannya berupa pendekatan Penganggaran Terpadu, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK). Anggaran pemerintah mengikuti sebuah siklus yang diawali dengan perencanaan dan penganggaran, penetapan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan dan pencatatan, serta pemeriksaan dan pertanggungjawaban.

Dalam rangka reformasi keuangan negara khususnya PBK, Kementerian Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) menerbitkan beberapa peraturan tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran lingkup K/L yang berorientasi kinerja. Sampai saat ini, penerapan PBK lingkup K/L masih dalam tahap pengenalan (*presentasional*). Pengalokasian anggaran telah menggunakan informasi kinerja namun belum menunjukkan keterkaitan yang kuat antara alokasi anggaran dan kinerjanya.

Upaya perbaikan terus dilakukan oleh Kementerian Keuangan selaku CFO, salah satunya melalui penataan arsitektur dan informasi kinerja. Penataan yang dilakukan tersebut bertujuan memperkuat pondasi sistem penganggaran berbasis kinerja. Selain berperan sebagai CFO, Kementerian Keuangan selaku *Chief Operational Officer* (COO) juga terus berupaya mengimplementasikan PBK dalam proses perencanaan dan penganggaran. Dalam rangka peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran, Kementerian Keuangan berinisiatif menyusun *framework* penerapan PBK dalam bentuk *Better Practice Guide* (BPG). Penyusunan BPG Penganggaran Berbasis Kinerja ini merupakan salah satu inisiatif

strategis Kementerian Keuangan sebagai COO yang mengelola Bagian Anggaran (BA) 015 yang merupakan *pilot project* penerapan anggaran berbasis kinerja.

Walaupun reformasi bidang keuangan negara sudah dilakukan sejak tahun 2003, namun kenyataannya masih banyak terjadi permasalahan dalam implementasinya. Kebijakan, perencanaan, dan penganggaran sering tidak sejalan dengan pelaksanaan di tahun berjalan. Hal ini dapat dilihat dengan terlalu sering terjadinya revisi anggaran di tahun berjalan, yang dapat mengindikasikan bahwa antara, kebijakan, perencanaan dan penganggaran yang dilakukan tidak dilakukan dengan baik. *The Worldbank* (1998) mengungkapkan bahwa kelemahan pada alokasi dan penggunaan sumber daya adalah termasuk: lemahnya perencanaan; tidak ada kaitan antara pembuatan kebijakan, perencanaan dan penganggaran; lemahnya pengendalian terhadap pengeluaran; rendahnya hubungan antara anggaran yang dirumuskan dengan anggaran yang dieksekusi; serta tidak cukupnya pelaporan atas kinerja keuangan.

Sekretariat Jenderal Kemenkeu sebagai salah satu unit Eselon I di lingkungan Kemenkeu juga memiliki beberapa masalah yang sama. Pada tahun anggaran 2015 dan 2016 masih mengalami *mismatch* antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran salah satu rencana kegiatan. Kegiatan tersebut tetap dianggarkan pada tahun 2015 dan 2016 meskipun kepastian pelaksanaan kegiatan tersebut belum ditetapkan, dikarenakan belum lengkapnya syarat-syarat yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Oleh karena itu, secara substantif dan formal administratif seharusnya kegiatan tersebut belum bisa diajukan sebagai kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun mendatang. Alokasi anggaran yang telah

ditentukan untuk kegiatan tersebut seharusnya bisa digunakan untuk hal lain yang lebih penting dan sudah jelas peruntukannya.

Selain itu, pada tahun 2016 Sekretariat Jenderal (khusus Biro-Biro) melakukan revisi anggaran sebanyak 70 kali, dengan rincian revisi yang dilakukan oleh KPA (revisi POK) sebanyak 67 kali, sedangkan revisi yang dilakukan melalui DJA (revisi DIPA) sebanyak 3 kali. Hal ini merupakan salah satu gejala yang dapat mengindikasikan bahwa proses perencanaan dan penganggaran tidak berjalan dengan baik, karena terdapat banyak perubahan antara perencanaan yang telah dilakukan tahun sebelumnya (t-1) dengan pelaksanaan anggaran pada tahun berjalan. Lebih lanjut, pada Tahun Anggaran 2016 terdapat pekerjaan gagal lelang di Sekretariat Jenderal untuk pekerjaan pengadaan *fire hydrant*.

Menurut Mardiasmo dalam Agus & Riyanto (2012), konsep penganggaran berbasis kinerja diharapkan dapat menutupi kekurangan yang terdapat dalam pendekatan tradisional karena dalam pendekatan tradisional tidak ada tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Konsep KPJM diharapkan dapat meningkatkan efisiensi alokasi anggaran sumberdaya atas dasar prioritas pemerintah dan efektifitas program, mengalihkan sumberdaya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah (Bappenas, 2009). Lebih lanjut, Robinson dan Brumby (2005) mengungkapkan bahwa efisiensi alokasi sumber daya akan meningkat jika terjadi peningkatan pelaksanaan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dan peningkatan pelaksanaan Anggaran Berbasis kinerja pada tahap perencanaan dan penganggaran.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yusriati (2007) menemukan bahwa ada pengaruh penerapan PBK terhadap kinerja SKPD di Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal. Sedangkan Agus & Riyanto (2012) menemukan bahwa implementasi PBK pada satuan kerja pemerintah pusat di Jawa Barat secara rata-rata tergolong rendah yaitu sebanyak 46% dari kondisi ideal, sedangkan implementasi KPJM tergolong rendah yaitu sebanyak 48% dari kondisi ideal. Implementasi PBK berpengaruh positif terhadap Kinerja, sedangkan implementasi KPJM secara nyata berpengaruh negatif terhadap kinerja. Hal ini merupakan salah satu alasan penulis melakukan penelitian di Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, yaitu untuk melihat tingkat implementasi PBK dan KPJM di salah satu unit eselon I Kementerian Keuangan tersebut.

Dalam penelitian yang lain, Afiah & Rusmana (2014) menemukan bahwa terdapat hubungan antara KPJM, Penganggaran Terpadu, dan PBK di Pemerintah Daerah dengan tingkat korelasi yang tinggi. Selain itu, implementasi dari ketiga pendekatan dalam penyusunan anggaran (penganggaran terpadu, KPJM, dan PBK) secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan anggaran. Sedangkan secara individu pengaruhnya yang paling besar berturut-turut yaitu PBK dan KPJM, pendekatan penganggaran terpadu memiliki pengaruh yang kecil jika dibanding dua pendekatan lainnya.

Dengan latar belakang permasalahan sesuai gambaran tersebut, penulis ingin mengetahui pengaruh implementasi pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah terhadap capaian kinerja suatu organisasi pemerintahan. Untuk tujuan itu, penulis akan melakukan penelitian dengan judul “PENGARUH IMPLEMENTASI PENGANGGARAN BERBASIS

## KINERJA DAN KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH TERHADAP CAPAIAN KINERJA PADA SEKRETARIAT JENDERAL KEMENTERIAN KEUANGAN”.

### 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu:

- a. Apakah Penganggaran Berbasis Kinerja berpengaruh langsung dan signifikan terhadap Capaian Kinerja Organisasi?
- b. Apakah Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah berpengaruh langsung dan signifikan terhadap Capaian Kinerja Organisasi?
- c. Apakah Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah secara bersama-sama berpengaruh langsung dan signifikan terhadap Capaian Kinerja Organisasi?

### 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah terdapat hubungan antara Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, dan mengetahui pengaruh langsung Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah terhadap Capaian Kinerja Organisasi. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Bagi peneliti, untuk meningkatkan kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian ilmiah *social science* khususnya di bidang perencanaan strategis dan anggaran pemerintahan

- b. Bagi satker pemerintah, dalam hal ini Sekretariat Jenderal Kemenkeu, untuk menjadi dasar pertimbangan dalam proses formulasi kebijakan publik, perencanaan, dan penganggaran pada upaya peningkatan kinerja organisasi
- c. Bagi akademisi, untuk menambah informasi dan kajian *social science* khususnya di bidang perencanaan strategis dan anggaran pemerintahan

#### 1.4 Sistematika Penulisan

##### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah yang mendasari penulis mengangkat penelitian ini, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan dalam penelitian yang dilakukan.

##### BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini berisi uraian tentang teori-teori yang menjadi dasar dalam melakukan penelitian, tinjauan atas penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini, kerangka pemikiran penelitian, serta hipotesis penelitian.

##### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metodologi penelitian yang digunakan, meliputi gambaran umum atas objek penelitian, desain penelitian, operasionalisasi variabel penelitian, populasi dan sampel, serta metode pengujian data dan analisis data yang digunakan dalam penelitian.

##### BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian tentang hasil analisis data yang telah dilakukan, yaitu berupa hasil pengujian data dan analisis data deskriptif. Selain itu, diikuti dengan hasil

analisis regresi, hasil pengujian hipotesis, dan pembahasan atas pembuktian hipotesis berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.

## BAB V KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Bab ini berisi pemaparan kesimpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya. Selain itu, memuat keterbatasan atas penelitian yang telah dilakukan, serta saran-saran yang dapat menjadi pertimbangan di masa mendatang.

