

BAB 4

ANALISIS HASIL PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Obyek Penelitian

4.1.1. Sejarah Depnakertrans

Mengacu kepada laporan kinerja Depnakertrans tahun 2007, sejarah Depnakertrans dimulai pada awal pemerintahan RI, waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan jumlah kementerian pada tanggal 19 Agustus 1945, kementerian yang bertugas mengurus masalah ketenagakerjaan belum ada tugas dan fungsi yang menangani masalah-masalah perburuhan diletakkan pada Kementerian Sosial baru mulai tanggal 3 Juli 1947 ditetapkan adanya kementerian Perburuhan dan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1947 tanggal 25 Juli 1947 ditetapkan tugas pokok Kementerian Perburuhan Kemudian berdasarkan Peraturan Menteri Perburuhan (PMP) Nomor 1 Tahun 1948 tanggal 29 Juli 1947 ditetapkan tugas pokok Kementerian Perburuhan yang mencakup tugas urusan-urusan sosial menjadi Kementerian Perburuhan dan Sosial, pada saat pemerintahan darurat di Sumatera Menteri Perburuhan dan Sosial diberi jabatan rangkap meliputi urusan-urusan pembangunan, Pemuda dan Keamanan.

Pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) organisasi Kementerian Perburuhan tidak lagi mencakup urusan sosial dan struktur organisasinya didasarkan pada Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 1 Tahun 1950 setelah Republik Indonesia Serikat bubar, struktur organisasi Kementerian Perburuhan disempurnakan lagi dengan Peraturan Kementerian Perburuhan Nomor 1 tahun 1951. Berdasarkan peraturan tersebut mulai tampak kelengkapan struktur organisasi Kementerian Perburuhan yang mencakup struktur organisasi Kementerian Perburuhan yang mencakup struktur organisasi sampai tingkat daerah dan resort dengan uraian tugas yang jelas. Struktur organisasi ini tidak mengalami perubahan sampai dengan kwartal pertama tahun 1954. Melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 70 mulai terjadi perubahan yang kemudian disempurnakan melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 77 juncto Peraturan Menteri Perburuhan Nomor : 79 Tahun 1954. Berdasarkan Peraturan tersebut

Kementerian Perburuhan tidak mengalami perubahan sampai dengan tahun 1964, kecuali untuk tingkat daerah. Sedangkan struktur organisasinya terdiri dari Direktorat Hubungan dan Pengawasan Perburuhan dan Direktorat Tenaga Kerja.

Sejak awal periode Demokrasi Terpimpin, terdapat organisasi buruh dan gabungan serikat buruh baik yang berafiliasi dengan partai politik maupun yang bebas, pertentangan-pertentangan mulai muncul dimana-mana, pada saat itu kegiatan Kementerian. Perburuhan dipusatkan pada usaha penyelesaian perselisihan perburuhan, sementara itu masalah pengangguran terabaikan, sehingga melalui PMP Nomor :12 Tahun 1959 dibentuk kantor Panitia Perselisihan Perburuhan Tingkat Pusat (P4P) dan Tingkat Daerah (P4D).

Struktur Organisasi Kementerian Perburuhan sejak Kabinet Kerja I sampai dengan Kabinet Kerja IV (empat) tidak mengalami perubahan. Struktur Organisasi mulai berubah melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor : 8 Tahun 1964 yaitu dengan ditetapkannya empat jabatan. Pembantu menteri untuk urusan-urusan administrasi, penelitian, perencanaan dan penilaian hubungan dan pengawasan perburuhan, dan tenaga kerja.

Dalam perkembangan selanjutnya, organisasi Kementerian Perburuhan berdasarkan Peraturan tersebut disempurnakan dengan Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 13 Tahun 1964 tanggal 27 November 1964, yang pada pokoknya menambah satu jabatan Pembantu Menteri Urusan Khusus. Selanjutnya, dalam periode Orde Baru (masa transisi 1966-1969), Kementerian Perburuhan berubah nama menjadi Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) berdasarkan keputusan tersebut jabatan Pembantu Menteri di lingkungan Depnaker dihapuskan dan sebagai penggantinya dibentuk satu jabatan Sekretaris Jenderal. Masa transisi berakhir tahun 1969 yang ditandai dengan dimulainya tahap pembangunan Repelita I, serta merupakan awal pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I).

Pada pembentukan Kabinet Pembangunan II, Depnaker diperluas menjadi Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi, sehingga ruang lingkup tugas dan fungsinya tidak hanya mencakup permasalahan ketenagakerjaan tetapi juga mencakup permasalahan ketransmigrasian dan pengkoperasian. Susunan organisasi dan tata kerja Departemen Tenaga Kerja Transmigrasi dan

Koperasi diatur melalui Kepmen Nakertranskop Nomor Kep 1000/Men/1975 yang mengacu kepada KEPPRES No 44 Tahun 1974.

Dalam Kabinet Pembangunan III, unsur koperasi dipisahkan dan Departemen Tenaga kerja , Transmigrasi dan Koperasi, sehingga menjadi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans). Dalam masa bakti Kabinet Pembangunan IV dibentuk Departemen Transmigrasi, sehingga unsur transmigrasi dipisah dari Depnaker Susunan organisasi dan tata kerja Depnakerditetapkan dengan Kepmennaker No. Kep 199/Men/1984 sedangkan susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Transmigrasi Nomor : Kep-55A/Men/1983.

Pada masa reformasi Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Transmigrasi kemudian bergabung kembali pada tanggal 22 Februari 2001. Usaha penataan organisasi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi terus dilakukan dengan mengacu kepada Keputusan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja.

4.1.2. Visi, Misi, Rencana Strategis Depnakertrans

4.1.2.1. Visi Depnakertrans

Dalam pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Visi diartikan sebagai rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Bagi sebagian pakar, pengertian sebagaimana pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tersebut di atas, tidak sepenuhnya tepat, dengan pertimbangan visi hanya ada di dalam organisasi bersifat profit motif dan melekat pada jiwa pemimpinnya. Sedangkan pada lembaga nirlaba yang ada hanyalah misi untuk menjalankan program atau kegiatan tertentu.

Terlepas dari perbedaan penafsiran mengenai pengertian visi tersebut di atas, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi sesuai renstra 2005 sampai dengan 2009 memiliki visi sebagai berikut :

"Terwujudnya Tenaga Kerja dan Masyarakat Transmigrasi yang Produktif, Kompetitif dan Sejahtera".

Visi tersebut selanjutnya diterjemahkan kedalam program dan kegiatan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian.

4.1.2.2. Misi Depnakertrans

Dalam pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Misi diartikan sebagai rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Misi Depnakertrans sesuai rencana strategis tahun 2005-2009 adalah :

- a. Perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pelayanan penempatan tenaga kerja serta penguatan informasi pasar kerja dan bursa kerja;
- b. Peningkatan kompetensi ketrampilan dan produktivitas tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi ;
- c. Peningkatan pembinaan hubungan industrial serta perlindungan sosial tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi;
- d. Peningkatan pengawasan ketenagakerjaan;
- e. Percepatan dan pemerataan pembangunan wilayah, dan
- f. Penerapan organisasi yang efisien, tatalaksana yang efektif dan terpadu dengan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), yang didukung oleh penelitian, pengembangan dan pengelolaan informasi yang efektif.

4.1.2.3. Rencana Strategis Depnakertrans

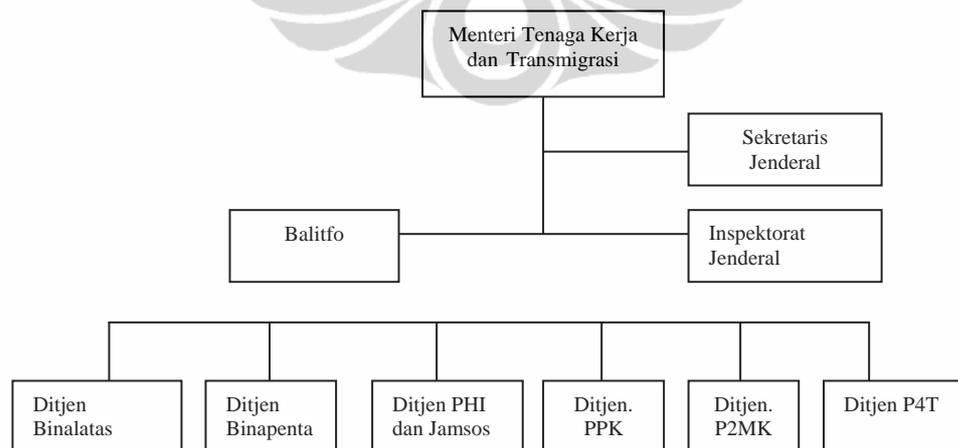
Depnakertrans mengemban tugas memperluas penciptaan kesempatan kerja sebagai salah satu sasaran pokok dalam agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat, melalui upaya menurunkan tingkat pengangguran dengan menciptakan lapangan pekerjaan produktif. Meningkatnya tingkat pengangguran terbuka yang rata-rata mencapai di atas 9% per tahun berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan sosial. Data per Agustus 2006 tingkat pengangguran terbuka mencapai angka 10,28%, bahkan terdapat kecenderungan meningkat seiring dengan kondisi perekonomian dunia yang terus bergejolak akibat kenaikan harga minyak bumi, yang cukup memukul perkembangan sektor riil.

Dalam Renstra Depnakertrans, pembangunan ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dirumuskan ke dalam 9 (sembilan) strategi yaitu: penyusunan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan, penguatan kelembagaan, pengembangan dan penyempurnaan sistem, mekanisme dan prosedur, peningkatan kerjasama antarnegara, antardaerah dan dengan *stakeholder* terkait,

peningkatan kualitas sumberdaya manusia, penegakan hukum ketenagakerjaan, penyediaan infrastruktur, peningkatan penelitian dan pengembangan serta pengelolaan informasi, peningkatan dukungan administratif dan pengawasan internal untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

4.1.3. Stuktur Organisasi Depnakertrans

Sesuai Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi terdiri dari 9 (Sembilan) unit eselon I tidak termasuk empat orang staf ahli menteri, dengan struktur organisasi yang terdiri dari : Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas (Ditjen Binalattas), Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri (Ditjen Binapenta), Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (Ditjen PHI dan Jamsos), Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan (Ditjen PPK), Direktorat Jenderal Pembinaan Penyiapan Permukiman dan Penempatan Transmigrasi (Ditjen P4T), Direktorat Jenderal Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi (Ditjen P2MK), Inspektorat Jenderal dan Badan Penelitian, Pengembangan, dan Informasi (Balitfo). Adapun struktur organisasi Depnakertrans adalah sebagaimana gambar berikut :



Gambar 4.1. : Struktur Organisasi Depnakertrans

Sumber : Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara RI.

4.1.4. Tugas Pokok dan Fungsi Depnakertrans

Sesuai pasal 32 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara RI, tugas unit eselon I adalah :

Pertama, Sekretariat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas serta pembinaan dan pemberian dukungan administrasi departemen.

Kedua, Ditjen Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan pelatihan dan produktivitas.

Ketiga, Ditjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan penempatan tenaga kerja dalam negeri.

Keempat, Ditjen Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan hubungan industrial dan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Kelima, Ditjen Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan pengawasan ketenagakerjaan.

Keenam, Ditjen Pembinaan Penyiapan Permukiman dan Penempatan Transmigrasi mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan penyiapan permukiman dan penempatan transmigrasi.

Ketujuh, Ditjen Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan pengembangan masyarakat dan kawasan transmigrasi.

Kedelapan, Inspektorat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan Departemen.

Kesembilan, Badan Penelitian, Pengembangan, dan Informasi mempunyai tugas melaksanakan penelitian, pengembangan, dan informasi di

bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian. Staf Ahli mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menakertrans mengenai masalah tertentu sesuai bidang keahliannya, yang tidak menjadi bidang tugas Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, Badan, dan Inspektorat Jenderal.

4.1.5. Kondisi Sumber Daya Manusia

Depnakertrans didukung oleh 4.519 pegawai yang tersebar di sembilan unit eselon I, dengan jumlah pejabat struktural dari eselon IV sampai dengan eselon I sebanyak 808 pegawai. Jumlah pegawai yang menempati jabatan fungsional sebanyak 790 pegawai dengan rincian : 117 pegawai fungsional di Sekretariat Jenderal adalah widyaiswara, programmer, 10 pegawai fungsional perencana atau sekitar 0,2% dari seluruh jumlah pegawai, 439 pegawai Ditjen Binalattas sebagian besar adalah instruktur di balai-balai latihan kerja, 41 pegawai Ditjen Binapenta sebagian besar adalah pegawai fungsional pengantar kerja, 14 pegawai Ditjen PHI dan Jamsos adalah pegawai fungsional mediator, konsiliator dan arbiter yang ahli dalam penanganan perselisihan hubungan industrial, 4 orang pegawai Ditjen PPK sebagai pegawai fungsional pengawas ketenagakerjaan, 76 inspektur/pemeriksa pada Inspektorat Jenderal, dan 98 pegawai fungsional Balitfo yang sebagian besar adalah peneliti. Adapun rincian jumlah pegawai berdasarkan unit eselon I adalah sebagai berikut :

Tabel 4.1
Jumlah Pegawai Depnakertrans Berdasarkan Unit Eselon I

NO	UNIT KERJA	JUMLAH STRUKTURAL	JUMLAH FUNGSIONAL	JUMLAH STAF	TOTAL
1.	Sekretariat Jenderal	144	117	788	1,049
2.	Ditjen Binalattas	207	439	790	1,436
3.	Ditjen Binapenta	88	41	173	302
4.	Ditjen PHI dan Jamsos	62	14	84	160
5.	Ditjen PPK	69	4	126	199
6.	Ditjen P4 Trans	82	1	379	462
7.	Ditjen P2MKT	82	-	373	455
8.	Inspektorat Jenderal	21	76	73	170
9.	Balitfo	53	98	135	286
	JUMLAH	808	790	2,921	4,519

Sumber : Biro Organisasi dan Kepegawaian Depnakertrans (telah diolah kembali)

Adapun sebaran jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan terdiri dari 9 (Sembilan) pegawai berpendidikan Strata 3 (S3) atau 0,2% dari jumlah pegawai depnakertrans, 566 (lima ratus enam puluh enam) pegawai

berpendidikan Strata 2 (S2) atau 12,5% dari jumlah pegawai Depnakertrans, 1.859 pegawai berpendidikan Diploma 4/Strata 1 atau sekitar 41,1%, 319 (tiga ratus Sembilan belas) pegawai berpendidikan Diploma 1 sampai dengan Diploma 3 (D1 s.d. D3) atau sekitar 7,01%, 1.497 (seribu empat ratus Sembilan puluh tujuh) pegawai berpendidikan setingkat SLTA atau sekitar 33,12% dan sisanya sebanyak 251 (duaratus lima puluh satu) pegawai berpendidikan dibawah SLTA atau sekitar 5,55%. Adapun rincian jumlah pegawai Departemen tenaga Kerja dan Transmigrasi menurut tingkat pendidikan adalah sebagaimana tabel berikut.

Tabel 4.2
Jumlah Pegawai Depnakertrans Berdasarkan Tingkat Pendidikan

NO	UNIT KERJA	TINGKAT PENDIDIKAN						Total
		S3	S2	D4/ S1	D1 s.d. D3	SLTA	< SLTA	
1.	SEKRETARIAT JENDERAL	6	110	336	51	436	110	1.049
2.	DITJEN PEMBINAAN PELATIHAN DAN PRODUKTIVITAS	2	138	741	179	324	54	1.436
3.	DITJEN PEMBINAAN PENEMPATAN TENAGA KERJA	1	50	150	11	73	17	302
4.	DITJEN PHI DAN JAMSOS TENAGA KERJA	0	36	73	5	42	4	160
5.	DITJEN PEMBINAAN PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN	0	35	111	8	43	2	199
6.	DITJEN P4 TRANS	0	71	102	19	250	20	462
7.	DITJEN P2MKT	0	56	155	25	192	27	455
8.	INSPEKTORAT JENDERAL	0	26	88	8	43	5	170
9.	BADAN PENELITIAN, PENGEMBANGAN DAN INFORMASI	0	44	107	15	106	14	286
	JUMLAH	9	566	1.859	319	1.497	251	4.519

Sumber : Biro Organisasi dan Kepegawaian Depnakertrans (telah diolah kembali)

4.1.6. Program dan Alokasi Dana Depnakertrans

4.1.6.1. Program Pokok / Tupoksi

- a. Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja.
Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan keterampilan, keahlian dan kompetensi tenaga kerja dan produktivitas, sedangkan peningkatan kualitas tenaga kerja dilakukan melalui pendidikan formal, pelatihan kerja dan pengembangan di tempat kerja sebagai satu kesatuan sistem pengembangan SDM.

Kegiatan program ini adalah : Pengembangan standar kompetensi kerja dan sistem sertifikasi kompetensi tenaga kerja, Penyelenggaraan program-program pelatihan kerja berbasis kompetensi, Fasilitasi pelaksanaan uji kompetensi yang terbuka bagi semua tenaga kerja, Penguatan kelembagaann BNSP, Peningkatan relevansi dan kualitas lembaga pelatihan kerja, Peningkatan profesionalisme tenaga kepelatihan dan instruktur latihan kerja, dan Peningkatan sarana dan prasarana lembaga latihan kerja.

- b. Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja Tujuan program ini adalah untuk mendorong kesempatan kerja produktif serta mobilitas tenaga kerja dalam rangka mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran baik di perdesaan maupun di perkotaan serta memenuhi kebutuhan pasar kerja internasional.

Kegiatan program ini adalah: Penyempurnaan peraturan dan kebijakan ketenagakerjaan agar tercipta pasar kerja yang fleksibel, penyusunan berbagai aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor: 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, pemantauan dinamika pasar kerja dan berbagai tindakan agar penciptaan lapangan kerja formal dapat terlaksana, penyempurnaan berbagai program perluasan lapangan kerja yang dilakukan oleh pemerintah, koordinasi penyusunan rencana tenaga kerja dan informasi pasar kerja, pengembangan infrastruktur pelayanan umum dalam rangka kegiatan pendukung pasar kerja, peningkatan kerjasama antarlembaga bursa kerja dengan industri/perusahaan, pemberdayaan, rehabilitasi dan reintegrasi TKI Purna.

- c. Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja Tujuan program ini adalah untuk menciptakan suasana hubungan kerja yang harmonis melalui peningkatan pelaksanaan fungsi dan peranan sarana hubungan industrial bagi pelaku proses produksi barang dan jasa. Kegiatan program ini adalah : penyelesaian berbagai aturan pelaksanaan dari Undang-Undang tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, pemberian pemahaman dan penyamaan persepsi atas isi dan maksud peraturan/kebijakan ketenagakerjaan, peningkatan pengawasan, perlindungan dan penegakan hukum terhadap aturan yang berlaku, peningkatan fungsi

lembaga-lembaga ketenagakerjaan, terciptanya suasana yang seimbang dalam perundingan antara pekerja/buruh dan pemberi kerja, penyelesaian permasalahan industrial secara adil, konsisten dan transparan, tindak lanjut pelaksanaan Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak

- d. Program Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh
Tujuan program ini adalah untuk mendorong percepatan pembangunan kawasan-kawasan yang berpotensi sebagai pusat-pusat pertumbuhan di luar Jawa, agar dapat mengoptimalkan pengembangan potensi sumberdaya alamnya untuk mendukung upaya peningkatan daya saing kawasan dan produk-produk unggulannya di pasar domestik dan internasional, sehingga dapat mempercepat pembangunan ekonomi wilayah, yang pada akhirnya diharapkan pula dapat mendorong dan mendukung kegiatan ekonomi di wilayah-wilayah tertinggal dalam suatu sistem wilayah pengembangan ekonomi.

Kegiatan program ini adalah : peningkatan pengembangan kawasan-kawasan yang strategis dan cepat tumbuh, khususnya kawasan yang memiliki produk unggulan, melalui fasilitasi dan pemberian bantuan teknis dan pendampingan kepada pemerintah daerah, pelaku usaha, pengrajin, petani dan nelayan, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kawasan melalui fasilitasi, pemberian bantuan teknis dan pendampingan kepada pemerintah daerah, pelaku usaha dan masyarakat, peningkatan penyediaan prasarana dan sarana, seperti pembangunan sistem jaringan perhubungan termasuk outlet-outlet pemasaran yang efisien dalam rangka menghubungkan kawasan strategis dan cepat tumbuh, peningkatan kerjasama antar pemerintah daerah melalui sistem jejaring kerja yang saling menguntungkan. Kerja sama ini sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman (*sharing of experiences*), saling berbagi manfaat (*sharing of benefits*), dan saling berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan pembangunan (*sharing of burdens*) terutama untuk pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana ekonomi yang menuntut skala ekonomi (*economics of scale*) tertentu agar efisien untuk dibangun di masing-masing daerah.

- e. Program Pengembangan Wilayah Tertinggal

Tujuan program ini adalah untuk mendorong dan meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat di wilayah tertinggal yang tersebar di seluruh nusantara, termasuk di wilayah-wilayah yang dihuni komunitas adat terpencil. Kegiatan program ini adalah: pembentukan pengelompokan permukiman untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyediaan pelayanan umum, terutama untuk wilayah-wilayah yang mempunyai kepadatan penduduk rendah dan tersebar. Hal ini antara lain dapat dilaksanakan melalui transmigrasi lokal maupun antar regional, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kawasan melalui fasilitasi, pemberian bantuan teknis dan pendampingan kepada pemerintah daerah, pelaku usaha dan masyarakat, peningkatan akses petani, nelayan, transmigran dan pengusaha kecil menengah kepada sumber-sumber permodalan, khususnya dengan skema dana bergulir dan kredit mikro, serta melalui upaya penjaminan kredit mikro oleh pemerintah kepada perbankan, peningkatan keterkaitan kegiatan ekonomi di wilayah tertinggal dengan wilayah-wilayah cepat tumbuh dan strategis, terutama pembangunan sistem jaringan transportasi yang menghubungkan antar wilayah, antar pulau, maupun antar moda transportasi, khususnya untuk wilayah-wilayah Papua dan Kalimantan, Sulawesi dan Nusa Tenggara.

4.1.6.2 . Program Penunjang

Program penunjang adalah program yang secara tidak langsung mendukung pencapaian kinerja Depnakertrans, namun berperan dalam pelaksanaan program pokok. Termasuk dalam program penunjang dimaksud adalah : a). Program Pengelolaan Sumberdaya Manusia Aparatur, kegiatan program ini adalah meningkatkan kualitas dan pemberdayaan sumberdaya manusia aparatur. b). Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Negara. Kegiatan dari program ini adalah meningkatkan kenyamanan, keamanan dan ketertiban kerja pegawai. c). Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Pemerintahan. Kegiatan program ini adalah: meningkatkan kualitas perencanaan dan pemrograman pembangunan ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, meningkatkan efektivitas, efisiensi dan optimalisasi pembiayaan pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, meningkatkan kualitas dan efektivitas hubungan dan kerjasama luar negeri. d). Program Peningkatan

Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara. Kegiatan program ini meliputi peningkatan akuntabilitas pengawasan, peningkatan kualitas dan efektivitas sumberdaya pengawasan, peningkatan kapasitas kelembagaan. e). Program Penguatan Kelembagaan IPTEK. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain meliputi peningkatan keterlibatan organisasi profesi ilmiah, perguruan tinggi serta masyarakat dalam memperkuat landasan etika dalam perumusan kebijakan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), peningkatan kuantitas dan kualitas, serta optimalisasi dan mobilisasi potensi sumber daya manusia IPTEK melalui kerjasama nasional maupun internasional.

4.1.6.3 . Alokasi Anggaran Menurut Unit Eselon I dan Program

Jumlah alokasi dana Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam kurun waktu tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun anggaran 2010 secara umum terus mengalami peningkatan, baik berdasarkan unit eselon I maupun berdasarkan Departemen, kecuali pada tahun 2008, karena adanya kebijakan penghematan APBN, alokasi dana hampir seluruh kementerian/lembaga termasuk Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengalami pemotongan. Gambaran mengenai perkembangan alokasi anggaran Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang dirinci menurut unit eselon I, dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.3
Alokasi Anggaran Depnakertrans tahun 2006 – 2010
Berdasarkan Unit Eselon I

[Dalam juta Rupiah]

No	UNIT ESELON I	2006	2007	2008	2009	2010
1	Sekretariat Jenderal	221.318,61	407.240,7	261.381,6	246.730,3	239.959,2
2	Inspektorat Jenderal	39.754,9	41.192,2	33.301,9	37.454,32	37.454,3
3	Ditjen PPTKLN	191.106,2	191.106,2	-	-	-
4	Ditjen Binapenta	210.587,6	331.491,9	314.407,5	462.035,4	444.963,7
5	Ditjen PHI dan Jamsos	91.312,5	95.272,8	99.280,0	85.233,3	121.353,3
6	Ditjen P4T	506.807,5	625.214,4	591.634,8	696.697,5	646.861,1
7	Ditjen P2MKT	399.595,8	558.357,3	580.199,0	535.938,2	584.174,2
8	Ditjen PPK	58.595,0	88.771,8	142.092,1	91.900,9	120.124,6
9	Balitfo	51.043,1	54.470,3	50.665,7	36.927,1	40.127,0
10	Ditjen Binalattas	462.753,1	642.350,7	597.353,6	635.193,0	625.281,3
	JUMLAH	2.223.238,5	2.980.173,3	2.670.316,3	2.828.110,0	2.860.298,8

Sumber : Ditjen Anggaran Depkeu Data Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) Tahun 2006 s.d. 2010,. (telah diolah kembali)

Adapun jumlah alokasi dana Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam kurun waktu tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun anggaran 2010 dirinci berdasarkan program adalah sebagaimana tabel berikut :

Tabel 4.4
Alokasi Anggaran Ta. 2006 S.D. 2010 Per Program
Departemen Tenaga Kerja Dan Transmigrasi

Dalam juta Rp

No.	PROGRAM	2006	2007	2008	2009	2010
1.	Penerapan Kepemerintahan yg Baik	141.520	488.012	380.232	438.929	432.923
2.	Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara	28.837	24.903	20.833	24.631	24.631
3.	Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur	28.000	27.099	24.567	22.389	22.421
4.	Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Negara	3.250	53.465	54.569	24.511	24.511
5.	Penguatan Kelembagaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	22.313	27.610	24.311	17.181	19.059
6.	Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja	616.547	558.844	532.538	521.160	559.246
7.	Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja	133.169	254.551	256.617	167.578	232.116
8.	Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja	278.577	403.511	252.683	436.761	372.020
	Transmigrasi	-	-	-	-	-
9.	Pengembangan Wil. Perbatasan	-	80.150	90.609	107.908	105.456
10.	Pengembangan Wil. Strategis & Cepat Tumbuh	548.698	424.741	386.213	382.658	385.399
11.	Pengembangan Wilayah Tertinggal	405.727	637.286	647.145	684.405	682.517
12.	Rehabilitasi&Rekonstruksi NAD dan Nias	26.600	-	-	-	-
	JUMLAH PAGU	2.233.238	2.980.173	2.670.316	2.828.110	2.860.299

4.2. Analisis Terhadap Aspek Indikator Kinerja, Standar Biaya dan Evaluasi Kinerja

Dalam rangka melakukan analisis terhadap tiga pilar penyusunan anggaran berbasis kinerja yang meliputi penerapan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja di Depnakertrans, telah dilakukan survey terhadap pejabat dan pegawai Depnakertrans, dengan mengajukan 17 (tujuh belas) pernyataan mengenai standar biaya, 15 (limabelas) pernyataan indikator kinerja dan 14 (empat belas) pernyataan mengenai evaluasi kinerja, dengan kriteria jawaban yaitu sangat setuju, setuju, cukup setuju, kurang setuju dan tidak setuju sebagaimana tercantum dalam lampiran 5. Survey ini tidak bertujuan untuk membuktikan suatu hipotesis, melainkan untuk menggali informasi menyangkut persepsi pejabat atau pegawai Depnakertrans mengenai pernyataan tentang

standar biaya, indikator kinerja dan evaluasi kinerja di masing-masing unit eselon I, dengan data responden sebagai berikut :

Tabel 4.5.
Profil Data Responden

No.	Unit Eselon I	Jml Responden	Jabatan		Jenis kelamin		Tingkat Pendidikan			
			Esl. III dan Esl. IV	Staf	L	P	S3	S2	S1	<S1
1	Sekretariat Jenderal	10	5	5	8	2	-	1	9	-
2	Inspektorat Jenderal	20	4	16	12	8	-	-	17	3
3	Ditjen Binapenta	8	6	2	7	1	-	3	3	2
4	Ditjen PHI dan Jamsos	14	12	2	11	3	-	8	6	-
5	Ditjen PPK	7	7	-	7	-	-	3	3	1
6	Balitfo	20	18	2	10	10	-	11	9	-
7	Ditjen Binalattas	12	7	5	9	3	-	7	4	1
	JUMLAH	91	59	32	64	27	-	33	57	7

4.2.1. Analisis Terhadap Aspek Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Indikator kinerja yang digunakan terdiri dari indikator kinerja utama program yaitu untuk menilai kinerja program, indikator kinerja kegiatan yaitu untuk menilai kinerja kegiatan dan indikator keluaran untuk menilai kinerja subkegiatan. Indikator kinerja utama (*key performance indicator*) adalah ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi.

Indikator Kinerja Utama di lingkungan Depnakertrans ditetapkan dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.20/MEN/XI/2008 tanggal 21 Nopember 2008 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Penetapan. Diberlakukannya peraturan tersebut mengacu kepada Pasal 3 Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/09/MENPAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah, yang mewajibkan setiap instansi pemerintah untuk menetapkan indikator kinerja utama di lingkungan masing-masing.

Tujuan penetapan indikator kinerja utama sesuai peraturan Menpan dimaksud adalah : a) untuk memperoleh informasi kinerja penting dan diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen kinerja secara baik, b) untuk memperoleh

ukuran keberhasilan dari pencapaian suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi yang digunakan untuk perbaikan kinerja dan peningkatan akuntabilitas kinerja.

Walaupun secara kelembagaan Menakertrans telah menerbitkan Peraturan tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, namun implementasinya belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan pernyataan Haryanti (lihat Lampiran 1) bahwa :

“Implementasi PBK yang terdiri dari 3 pilar belum dilakukan sepenuhnya karena Depnakertrans belum menyusun indikator kinerja, evaluasi kinerja sudah dilakukan dengan menggunakan versi LAKIP dan standar biaya untuk beberapa kegiatan saja”.

Adanya beberapa unit/bagian yang belum dapat menetapkan indikator kinerja kegiatan dan program yang menjadi tupoksinya antara lain, berdasarkan data hasil kuesioner disebabkan masih kurang memadainya pemahaman pejabat/pegawai Depnakertrans dan masih perlu dilakukan sosialisasi penyusunan indikator kinerja dan kurangnya ketersediaan data dan informasi dalam rangka penyusunan indikator kinerja. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Budi Hartawan (lihat Lampiran 3), sebagai berikut :

“Harus diakui bahwa belum semua unit atau bagian menetapkan indikator kinerja, hal ini disebabkan belum adanya kesamaan pemahaman sehingga perlu lebih banyak melakukan sosialisasi terhadap bagaimana menetapkan indikator kinerja, apa yang diukur, bagaimana cara mengukur dan dengan metoda apa, parameternya apa saja? Tupoksi antar direktorat dan subdit di unit kami memiliki output dengan karakteristik berbeda, ada yang bersifat pelayanan langsung kepada masyarakat misalnya penerbitan ijin mempergunakan tenaga kerja asing (IMTA), ada juga yang tupoksinya menyusun regulasi atau pedoman teknis, dan ini perlu disepakati standar kinerjanya, apakah melihat dari sisi kualitas pelayanan, kuantitas produk atau dari sisi biaya, atau ketiga-tiganya secara simultan”.

Hal lain yang menyebabkan masih banyaknya unit/bagian yang belum dapat menetapkan indikator kinerja adalah belum sinkronnya struktur program, kegiatan dan subkegiatan yang ada dengan Tupoksi pada masing-masing unit/bagian, hal ini karena masih terdapat tumpang tindih (*overlapping*) tupoksi dan penanggungjawab kinerja suatu program/kegiatan/subkegiatan. Sebagai contoh Tupoksi Pusat Perencanaan Tenaga Kerja yang berada di bawah Sekretariat Jenderal memiliki kesamaan dengan tupoksi di salah satu direktorat pada Ditjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja, begitu juga dengan tupoksi Ditjen Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan memiliki kesamaan dengan Pusat Kesehatan dan Keselamatan Kerja pada Sekretariat Jenderal, bahkan kedua unit eselon I tersebut menggunakan program yang sama, sehingga kinerja program sulit untuk ditentukan siapa yang berperan dan bertanggung jawab terhadap kegagalan atau keberhasilan program.

Dari gambaran tersebut di atas menunjukkan belum adanya konsistensi dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, apalagi bila dilihat dari aspek penyusunan indikator kinerja. Konsistensi penerapan anggaran berbasis kinerja juga belum didukung oleh pendekatan metodologis dalam menyusun indikator kinerja, dan masih adanya resistensi pejabat terhadap budaya keterukuran, hal ini sejalan dengan pendapat Yuwono (2008, p.476) sebagai berikut :

“Sesuatu yang hampir-hampir mustahil jika berbagai program/kegiatan dilengkapi dengan tolok ukur kinerja (yang benar). Birokrat semakin resisten dengan (budaya) keterukuran. Padahal ini dari sistem pengendalian (pembangunan) adalah aspek keterulusan ini. Tanpa ukuran yang jelas atas perjalanan organisasi diberbagai bidang operasional dan strategi, pimpinan dan manajemen tidak dapat mengevaluasi efektivitas strategi juga manajemen tidak mendapat sarana pembelajaran yang memadai untuk perbaikan di masa mendatang”.

Data hasil pengamatan dan wawancara mendalam terkait dengan indikator kinerja, menunjukkan gambaran bahwat : *Pertama*, Aspek peraturan dan pedoman penyusunan indikator kinerja. Peraturan dan pedoman penyusunan indikator kinerja yang ada selama ini dipandang oleh sebagian

pejabat/pegawai Depnakertrans belum memadai. Pejabat dan pegawai mengharapkan perlu adanya pedoman dan peraturan yang pasti, jelas dan sederhana dan mudah dipahami dalam penyusunan indikator kinerja.

Kedua, Aspek Teknis dan Sumber Daya Manusia. Dalam penentuan indikator kinerja, terlebih dahulu perlu dilakukan identifikasi terhadap tugas dan fungsi masing-masing unit eselon I, eselon II dan seterusnya. Tujuannya untuk meyakinkan agar tidak terdapat tumpang tindih dalam pelaksanaan Tupoksi. Berdasarkan pengamatan peneliti, saat ini masih terdapat adanya duplikasi tupoksi antar unit eselon I, yang masih perlu diatur kembali, karena memiliki kemiripan dan melaksanakan program yang sama, sehingga perlu dilakukan sinkronisasi, yaitu :

- a. Tupoksi Ditjen Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan, dengan Pusat Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Setjen Depnakertrans, yang melaksanakan program yang sama, yaitu Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja;
- b. Tupoksi Ditjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dengan Pusat Perencanaan Tenaga Kerja Setjen Depnakertrans, yang melaksanakan program yang sama, yaitu Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja.
- c. Tupoksi Pusat Pendidikan dan Pelatihan Transmigrasi dan Balai-balai pelatihan ketransmigrasian, pada Ditjen Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas, yang melaksanakan Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja, seharusnya melaksanakan tugas bidang ketransmigrasian.

Dalam rangka penyusunan indikator kinerja, perlu dilakukan restrukturisasi program dan kegiatan, sehingga setiap unit eselon I bertanggungjawab terhadap satu program. Selanjutnya, masih perlu dilakukan sosialisasi yang lebih intensif mengenai mekanisme dan metode penyusunan indikator kinerja baik terhadap pejabat maupun staf, agar indikator kinerja program/kegiatan yang disusun mengacu kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Hasil pengamatan peneliti, belum dipahaminya mekanisme

penyusunan indikator kinerja, mengakibatkan belum semua pegawai yang berkepentingan memahami metode pengukuran kinerja yang tepat. Kondisi tersebut sayangnya juga tidak didukung oleh sistem manajemen informasi yang memadai. Hal ini sejalan dengan pendapat Nurkhamid (2008, p.51) bahwa :

”Beberapa hasil penelitian di sektor publik mengindikasikan bahwa masalah sistem informasi menggambarkan hambatan utama terhadap kesuksesan implementasi sistem pengukuran kinerja. Masalah ini berhubungan dengan keterbatasan kemampuan sistem informasi yang ada untuk memberikan data yang reliabel, valid, tepat waktu dan dengan biaya yang efektif”.

Selanjutnya, kurangnya komitmen pimpinan dalam mendukung upaya pengembangan indikator kinerja, yang biasanya tercermin dari keputusan untuk mengalokasikan atau tidak mengalokasikan anggaran pada bidang tertentu. GAO (2001) dalam Nurkhamid (2008, p.51) mengemukakan bahwa guna menciptakan organisasi dengan kinerja yang tinggi diperlukan komitmen manajemen yang tinggi dari pimpinan dan stafnya untuk mencapai hasil yang diinginkan.

4.2.2. Analisis terhadap Aspek Standar Biaya

Salah satu tahapan kegiatan dalam rangka penyempurnaan pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) adalah mendorong kementerian/lembaga untuk menyusun standar biaya, sebagai implementasi dari amanat Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 13, Ayat 1 bahwa pengelolaan keuangan negara dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, yang selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 dinyatakan bahwa dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja

diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan kegiatan. Standar biaya yang merupakan salah satu komponen yang diperlukan dalam penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja terdiri dari Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK).

SBU penggunaannya bersifat lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah. Sedangkan SBK digunakan oleh kementerian negara/lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu mengacu kepada karakteristik kegiatan yang menjadi tupoksi kementerian/lembaga. Penyusunan SBK penting dan sangat diperlukan sebagai acuan dalam penyusunan perencanaan anggaran tahun berikutnya, guna mempermudah dalam penyusunan RKA-KL karena adanya SBK memudahkan dalam menetapkan volume sasaran dalam pencapaian indikator kinerja maupun indikator keluaran Kementerian Negara/Lembaga.

Penyusunan SBK dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai tahapan kegiatan serta perencanaan anggaran untuk menghasilkan keluaran (*output*), serta hasil (*outcome*) Indikator Kinerja Utama (IKU) atau *Key Performance Indicator* (KPI) masing-masing program kementerian negara/lembaga.

Dalam kurun waktu lima tahun pelaksanaan sistem penganggaran berbasis kinerja Depnakertrans, maka penyusunan standar biaya khusus, sebagai salah satu pilar dalam pelaksanaan ABK menunjukkan belum adanya keseriusan untuk mengembangkan baik secara kuantitas maupun kualitas standar biaya.

Tabel 4.6.

Perbandingan Jumlah Standar Biaya Khusus (SBK) Depnakertrans
Tahun 2006 s.d. 2010

No.	UNIT	JUMLAH SBK				
		Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008	Tahun 2009	Tahun 2010
1	Sekretariat Jenderal	6	6	-	-	-
2	Inspektorat Jenderal	-	-	-	-	-
2	Ditjen Binapenta	10	10	-	-	-
3	Ditjen PHI dan Jamsos	-	-	-	-	-
4	Ditjen PPK	-	-	-	-	-
5	Ditjen Binalattas	65	279	-	65	65
6	Ditjen P4T	11	72	-	-	-
7	Ditjen P2MKT	-	-	-	-	-
8	Balitfo	-	-	-	-	-
		92	378	-	65	65

Sumber : Ditjen Anggaran Depkeu Tahun 2006 s.d. 2010., (telah diolah kembali)

Dari tabel di atas tampak bahwa pada tahun 2006 terdapat 92 standar biaya pada empat unit eselon I, tahun 2007 sebanyak 378 standar biaya pada empat unit eselon I, tahun 2008 tidak terdapat standar biaya (pada saat pengajuan kepada Menteri Keuangan, usulan standar biaya tidak dilengkapi data pendukung sehingga tidak dapat ditetapkan), dan tahun 2009 dan tahun 2010 terdapat penurunan kuantitas standar biaya masing-masing menjadi 65 SBK yang hanya diusulkan oleh Ditjen Binalattas untuk Kegiatan Pelatihan Kerja Berbasis Kompetensi.

Dari hasil wawancara mendalam dengan pejabat dan staf Depnakertrans diperoleh informasi, bahwa penyusunan standar biaya di Depnakertrans hanya terhadap beberapa kegiatan saja. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Haryanti (lihat Lampiran 1) ketika diajukan pertanyaan, bagaimana penilaian Ibu terhadap implementasi penganggaran berbasis kinerja yang terdiri dari tiga pilar yaitu adanya standar kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya di Depnakertrans, dengan jawaban sebagai berikut :

“Implementasi PBK yang terdiri dari 3 pilar belum dilakukan sepenuhnya karena Depnakertrans belum menyusun standar kinerja, evaluasi kinerja sudah dilakukan dengan menggunakan versi LAKIP dan standar biaya untuk beberapa kegiatan saja”.

Dari hasil pengamatan peneliti, dan informasi yang diperoleh dari pejabat dan staf di 7 unit eselon I, yang terlibat dalam perencanaan dan anggaran, mengindikasikan bahwa penyusunan standar biaya khusus belum menjadi fokus perhatian utama di semua unit eselon I. Hal ini disebabkan oleh beberapa permasalahan mendasar yang belum mendapat penyelesaian optimal.

Pertama, Aspek peraturan dan pedoman penyusunan standar biaya, terhadap aspek ini pegawai Depnakertrans sebagian kecil saja yang memahami peraturan dan pedoman penyusunan standar biaya. Pejabat dan staf Depnakertrans umumnya sepakat perlu adanya peraturan dan pedoman yang sederhana, sehingga mudah dipahami oleh pengguna. Perlu adanya sosialisasi intensif baik terhadap pejabat, maupun terhadap staf yang menangani langsung tugas perencanaan dan penganggaran. Sosialisasi yang telah dilaksanakan oleh Ditjen Anggaran dirasa masih sangat kurang, baik dilihat dari sisi kuantitas maupun kualitas.

Kedua, Aspek teknis, pejabat dan pegawai Depnakertrans umumnya sepakat bahwa penyusunan Standar Biaya Khusus penting, dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja dan memperbaiki kualitas perencanaan. Setiap kegiatan tupoksi perlu disusun SBK, karena SBK dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai tahapan kegiatan, dan perencanaan anggaran untuk menghasilkan keluaran (*output*), serta hasil (*outcome*) indikator kinerja utama (IKU) atau *Key Performance Indicator*. Kendala yang ada dalam penyusunan standar biaya antara lain : keterbatasan data dan informasi mengenai harga barang/jasa di beberapa wilayah, belum dipahaminya metode penyusunan standar biaya yang benar, penyusunan standar biaya bukan merupakan tugas pokok dan fungsinya, serta pilihan pada level mana sebaiknya standar biaya ditempatkan, menyebabkan motivasi untuk menyusun standar biaya menjadi lemah. Penyusunan standar biaya memerlukan data dan informasi yang akurat mengenai harga setempat di masing-masing wilayah, dan pemahaman terhadap karakteristik komponen input di seluruh wilayah Indonesia.

Saat ini belum ada prosedur dan mekanisme yang secara sistematis dibangun, terkait dengan pengumpulan data dan informasi sebagai bahan dalam rangka penyusunan standar biaya. Penyusunan standar biaya memerlukan tahap-tahap yang sistematis dan terjadwal, mengikuti siklus penyusunan anggaran yang ketat. Kurangnya dorongan untuk menyusun standar biaya di masing-masing unit eselon I dimaksud, dibuktikan dengan masih sedikitnya kuantitas SBK, sebagaimana ditunjukkan melalui tabel 4.6 di atas.

Hasil Evaluasi Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan tanggal 22 Desember 2009 terhadap RKAKL Kementerian/Lembaga, menunjukkan masih banyaknya kegiatan yang belum ditetapkan standar biayanya, sehingga penelaahan terhadap kegiatan dimaksud tidak dapat dilakukan secara efektif. Dari hasil evaluasi dimaksud, Inspektorat Jenderal menyarankan agar kementerian/lembaga didorong untuk mengajukan daftar kegiatan yang diusulkan untuk ditetapkan standar biaya, sehingga dapat digunakan sebagai acuan dalam penilaian pengalokasian anggaran pada saat penelaahan RKAKL. Selanjutnya, gambaran perbandingan jumlah kegiatan yang memiliki dan belum memiliki standar biaya pada tahun 2009 dan 2010, adalah sebagaimana tabel 4.7. berikut.

Tabel 4.7.
Perbandingan Jumlah Kegiatan yang Memiliki dan Belum Memiliki Standar Biaya Khusus (SBK) pada Unit Teknis Depnakertrans Tahun 2009 dan 2010

No.	UNIT	KEGIATAN			
		TAHUN 2009		TAHUN 2010	
		Ada SBK	Ada SBK	Ada SBK	Ada SBK
1	Ditjen Binapenta	0	20	0	20
2	Ditjen PHI dan Jamsos	0	11	0	11
3	Ditjen PPK	0	7	0	7
4	Ditjen Binalattas	1	23	1	23
5	Balitfo	0	2	0	2
		1	63	1	63

Sumber : Ditjen Anggaran Depkeu Tahun 2006 s.d. 2010,, (telah diolah kembali)

Dalam pandangan sebagian pejabat dan pegawai Depnakertrans menyatakan, bahwa SBK bersifat mengikat sehingga mengurangi fleksibilitas dalam hal terdapat perubahan harga sesuai kondisi dilapangan. Disamping itu, tidak adanya *reward and punishment* bagi unit yang menyusun atau tidak menyusun SBK, berakibat kurangnya motivasi untuk menyusun SBK, walaupun mereka memahami bahwa SBK bermanfaat dalam penyusunan perencanaan.

Pernyataan hasil wawancara mendalam dengan Budi Hartawan (lihat Lampiran 3), diantaranya terkait dengan standar biaya, adalah sebagai berikut :

"Harus diakui bahwa belum semua unit atau bagian menetapkan standar kinerja, hal ini disebabkan belum adanya kesamaan pemahaman sehingga perlu lebih banyak melakukan sosialisasi terhadap bagaimana menetapkan standar biaya, bagaimana menetapkan indikator kinerja dan bagaimana melakukan evaluasi kinerja, hal ini dalam rangka menyamakan persepsi, agar implementasinya tidak berjalan sendiri-sendiri, artinya perlu adanya petunjuk teknis yang lebih rinci tetapi sederhana sehingga dapat dipahami secara mudah oleh pemakai. Tupoksi antar direktorat dan subdit di unit kami memiliki karakteristik berbeda-beda, ada yang bersifat pelayanan langsung kepada masyarakat misalnya penerbitan ijin mempergunakan tenaga kerja asing (IMTA), ada juga yang tupoksinya menyusun regulasi atau pedoman teknis, dan ini perlu disepakati standar kerjanya, apakah melihat dari sisi kualitas

pelayanan, kuantitas produk atau dari sisi biaya. Untuk penyusunan standar biaya terdapat beberapa permasalahan antara lain: pertama, saat ini nomenklatur kegiatan dan subkegiatan belum terstruktur dengan baik yang belum mencerminkan tupoksi masing-masing unit eselon II/subdit atau bagian sehingga belum ada kesepahaman di level mana sebaiknya standar biaya ditempatkan. Kedua, *time constraint*, jadwal waktu penyusunan SBK biaya sangat sempit dan harus dilengkapi data dukung, sehingga teman-teman kesulitan untuk memenuhi permintaan Depkeu untuk menyampaikan usulan SBK.

Ketiga,

Dari hasil pengamatan penulis, berdasarkan hasil wawancara informal dengan pejabat dan staf Depnakertrans, maka gambaran mengenai penyusunan standar biaya khusus di Depnakertrans menunjukkan adanya beberapa permasalahan, yaitu :

Pertama, rumusan nomenklatur kegiatan masih terlalu umum/tidak spesifik, sehingga sulit menempatkan SBK pada level kegiatan maupun subkegiatan. Sebagai contoh pada Kegiatan Pelatihan Kerja Berbasis Kompetensi, Subkegiatan Pelatihan Tenaga Kerja, standar biaya tidak dapat ditetapkan pada level kegiatan maupun subkegiatan tersebut, hal ini mengingat pada Subkegiatan Pelatihan Tenaga Kerja didalamnya dirinci kepada masing-masing jenis pelatihan, misalnya pelatihan kerja bidang otomotif, elektronik, las, perkebunan, peternakan, bahasa, menjahit dan jenis pelatihan lainnya, yang masing-masing memiliki standar biaya yang berbeda, disebabkan karakteristik, bahan pelatihan dan jumlah jam pelatihan yang digunakan berbeda.

Kedua, kurangnya pemahaman K/L terhadap pentingnya penyusunan SBK dalam Penerapan ABK dan kurangnya sosialisasi tentang petunjuk penyusunan SBK baik ditingkat intern Ditjen Anggaran, maupun sosialisasi kepada unit-unit/satuan kerja yang ada di Depnakertrans.

Ketiga, SBK dianggap tidak fleksibel sehingga K/L khawatir menjadi bumerang jika sudah menjadi SBK, akan sulit untuk disesuaikan dalam hal terjadi fluktuasi harga. Dalam hal ini, kegiatan yang sudah ditetapkan SBK-nya, dianggap tidak memberikan keleluasaan dalam implementasi, karena input

kegiatan masih tetap di control, hal ini kurang sejalan dengan prinsip “*let the manager manages*”.

Keempat, Depnakertrans kesulitan menyiapkan SBK, karena minimnya informasi mengenai standar harga setempat, untuk kegiatan yang pelaksanaannya tersebar di seluruh Indonesia.

Kelima, Penyusunan SBK merupakan pekerjaan tambahan di luar tupoksi dan ketatnya jadwal penyusunan anggaran menyebabkan rendahnya kualitas SBK karena tidak disusun secara sistematis dan profesional.

Keenam, belum adanya ketentuan yang tegas, yang mengharuskan K/L menyusun standar biaya. Akibatnya unit-unit tidak terpacu untuk mengembangkan standar biaya, terlebih tidak ada pengaruh dan penilaian khusus reward and punishment terhadap unit yang menyusun atau tidak menyusun standar biaya. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Purwanto (lihat Lampiran 5), sebagai berikut :

”Penyusunan standar biaya saat memang sifatnya sebatas himbauan, dan belum ada ketentuan yang mengharuskan K/L menyusun standar biaya. Kita hanya mencoba mengarahkan dan memberi pengertian kepada K/L bahwa penyusunan standar biaya penting dalam kerangka penyusunan anggaran berbasis kinerja, untuk memudahkan dan mempercepat kita dalam melakukan penelaahan RKAKL”.

4.2.3. Analisis terhadap Aspek Evaluasi Kinerja

Pengukuran kinerja kegiatan menyediakan informasi bagi K/L untuk menilai kemajuan atas sasaran program yang telah ditetapkan, identifikasi kelemahan program/kegiatan; dan tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja, dan hasil pengukuran kinerja dimaksud merupakan umpan balik (feedback) management untuk memperbaiki kinerja secara berkelanjutan.

Evaluasi kinerja kegiatan merupakan proses penilaian terhadap pencapaian tujuan, dan pengungkapan masalah penyusunan/implementasi kebijakan, untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja kebijakan dari sisi efisiensi dan efektivitas. Evaluasi kinerja kegiatan meliputi evaluasi efisiensi tingkat kehematan pemanfaatan sumber daya (input) yang

dilakukan melalui perbandingan realisasi dan rencana pemanfaatan sumber daya (input) pada setiap jenis kegiatan/subkegiatan dan evaluasi efektivitas ketepatan hasil (output) dilakukan melalui perbandingan hasil (output) dengan target rencana.

Evaluasi kinerja kegiatan yang berkesinambungan memberikan informasi kemajuan serta keberhasilan program berupa: efektivitas pencapaian program dan, efisiensi biaya program. Secara rinci manfaat pengukuran dan Evaluasi Kinerja dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, adalah membantu untuk mempersiapkan laporan kinerja dalam waktu yang singkat, mengetahui kekurangan-kekurangan yang perlu diperbaiki dan menjaga kinerja yang sudah baik, sebagai dasar (informasi) yang penting untuk melakukan evaluasi program, sebagai bahan masukan/rekomendasi kebijakan selanjutnya, dan sebagai dasar untuk melakukan monitoring dan evaluasi selanjutnya.

Pengukuran kinerja kegiatan dilakukan terhadap pencapaian hasil/realisasi penggunaan dana dari beberapa aspek bidang penganggaran dalam kurun waktu tertentu, yaitu : a) masukan, merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Dalam hal ini masukan yang perlu diukur adalah realisasi penggunaan sumber daya berupa alokasi dana, seberapa besar dana yang telah digunakan; b) proses, adalah ukuran kegiatan dari segi kecepatan dan ketepatan pelaksanaan kegiatan yang menggambarkan % pencapaian hasil kegiatan; c) keluaran, adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat diperoleh dari suatu kegiatan yang dapat berwujud maupun tidak berwujud. Keluaran ini diukur berdasarkan satuan yang telah ditentukan; d) hasil, merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung yaitu merupakan bagian dari (%) pencapaian sasaran program dan keterkaitannya.

Evaluasi kinerja kegiatan pada suatu unit kerja merupakan analisa dilaksanakan oleh K/L terhadap pencapaian output dan outcome pada program/kegiatan atas alokasi input, dengan membandingkan realisasi terhadap rencana (meliputi masukan, keluaran, dan hasil). Secara rinci hal-hal yang dievaluasi adalah : a) perbandingan rencana dan realisasi masukan (*input*) kegiatan; b) perbandingan rencana dan realisasi keluaran (*output*) kegiatan; c)

persentase (%) pencapaian target hasil (*outcome*) program; d) perbandingan antara yang berlaku dengan Standar Biaya yang berlaku.

Kegiatan monitoring dan evaluasi merupakan hal yang tidak asing lagi bagi pegawai bahkan sudah dianggap suatu kewajiban, jika terdapat kegiatan di daerah yang alokasinya bersumber dari APBN Kementerian Pusat, selalu didalamnya terdapat kegiatan monitoring dan evaluasi. Apakah hal tersebut keliru, karena berakibat kebutuhan dana untuk perjalanan dinas ke daerah setiap tahun semakin membekak. Sepanjang kegiatan monitoring tersebut dalam upaya meningkatkan kinerja program dan kegiatan, maka fungsi evaluasi kinerja sama pentingnya dengan fungsi perencanaan.

Namun, data menunjukkan bahwa monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan selama ini, ternyata belum memberikan pengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja program dan kegiatan. Hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan belum dapat membuktikan bahwa pencapaian tujuan dan sasaran program dan kegiatan dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien dibanding tahun sebelumnya.

Melalui evaluasi seharusnya kinerja kegiatan dapat dinilai, sehingga dapat memberikan umpan balik terhadap kebijakan tahun berikutnya. Dalam hal ini kegiatan apa yang sebaiknya dilanjutkan atau dihentikan, mana kegiatan yang perlu ditingkatkan kinerjanya atau dikembangkan dalam skala yang lebih luas. Di bawah ini terdapat perbandingan antara tabel 4.8. dengan table 4.9. tentang kegiatan bidang ketenagakerjaan yang menggambarkan tupoksi dan kurang menggambarkan tupoksi, sebagai berikut :

Tabel 4.8.
Kegiatan Bidang Ketenagakerjaan yang menggambarkan Tupoksi dan Kurang Menggambarkan Tupoksi Pada Unit Teknis Tahun 2009

No.	UNIT	Kegiatan Program Tupoksi Tahun 2009		
		Jumlah Kegiatan	Menggambarkan Tupoksi	Kurang Menggambarkan Tupoksi
1	Ditjen Binapenta	20	5	15
2	Ditjen PHI dan Jamsos	13	5	8
3	Ditjen PPK	7	7	0
4	Ditjen Binalattas	34	13	21
5	Ditjen P4T	32	22	10
6	Ditjen P2MKT	28	21	7
7	Balitfo	16	5	11
	JUMLAH	150	78	72

Sumber : Ditjen Anggaran Depkeu Data Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) Tahun 2006 s.d. 2010., (telah diolah kembali)

Dari table tersebut tampak bahwa jumlah kegiatan tahun 2009 yang dilaksanakan unit eselon satu yang kurang menggambarkan tupoksi sebanyak 72 kegiatan atau 48% dari seluruh jumlah kegiatan tupoksi. Bandingkan dengan table 4.8., perbandingan jumlah kegiatan yang kurang menggambarkan tupoksi sebanyak 84 kegiatan atau sekitar 51% dari seluruh jumlah kegiatan tupoksi. Hal ini mengindikasikan bahwa belum adanya perbaikan kinerja dalam penyusunan anggaran.

Tabel 4.9.
Kegiatan Bidang Ketenagakerjaan yang menggambarkan
Tupoksi dan Kurang Menggambarkan Tupoksi Pada Unit Teknis
Tahun 2010

No.	UNIT	Kegiatan Program Tupoksi		
		TAHUN 2009		
		Jumlah Kegiatan	Menggambar barkan Tupoksi	Kurang Menggambar barkan Tupoksi
1	Ditjen Binapenta	27	6	21
2	Ditjen PHI dan Jamsos	11	5	5
3	Ditjen PPK	6	6	0
4	Ditjen Binalattas	41	13	28
5	Ditjen P4T	32	21	12
6	Ditjen P2MKT	29	22	7
7	Balitfo	17	6	11
	JUMLAH	163	79	84

Sumber : Ditjen Anggaran Depkeu Data Rencana Kerja dan Anggaran
Kementerian/Lembaga (RKAKL) Tahun 2006 s.d. 2010,. (telah diolah kembali)

Data hasil pengamatan dan wawancara dengan pejabat dan staf Depnakertrans, diperoleh informasi mengenai evaluasi kinerja, dengan gambaran yang dilihat dari aspek peraturan dan pedoman evaluasi kinerja, aspek teknis penyusunan evaluasi kinerja, dan aspek sumber daya manusia. Ketiga aspek ini menjadi perhatian peneliti memiliki pengaruh signifikan terhadap pelaksanaan evaluasi kinerja, dengan penjelasan sebagai berikut :

Pertama, aspek peraturan dan pedoman pelaksanaan evaluasi. Saat ini belum ada peraturan dan pedoman evaluasi, yang berlaku umum diseluruh kementerian/lembaga, terkait dengan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Siapa yang seharusnya melakukan evaluasi, mekanismenya bagaimana, dan apa pengaruhnya terhadap penyusunan anggaran tahun berikutnya, belum secara tegas diatur. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan pegawai dan

pejabat Depnakertrans, masih didasarkan atas paradigma lama, yang pengaruhnya tidak begitu tampak pada kinerja program dan kegiatan.

Kedua, Aspek teknis, evaluasi kinerja dipercaya oleh sebagian besar pejabat dan staf Depnakertrans bermanfaat bagi kinerja program dan kegiatan, karena memberikan informasi bagi keberhasilan program dan kegiatan. Evaluasi kinerja juga memberikan umpan balik terhadap perbaikan kinerja secara berkelanjutan, data dan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi kinerja Program/kegiatan adalah bahan masukan dalam perencanaan anggaran dan kegiatan tahun berikutnya, dan ini perlu mendapat pembuktian selanjutnya. Namun, implementasinya belum secara signifikan mendorong adanya peningkatan kinerja program dan kegiatan. Bahkan terkesan terjadi pemborosan biaya perjalanan dinas. Lampiran 8 menunjukkan bahwa alokasi dana untuk perjalanan dinas cukup besar dibanding alokasi untuk membayar seluruh gaji pokok pegawai.

Ketiga, Aspek sumber daya manusia, perlu adanya sosialisasi terhadap tatacara, mekanisme dan prosedur terhadap evaluasi kinerja program dan kegiatan. Hal ini penting agar pemahaman terhadap langkah-langkah melakukan evaluasi kinerja, memberikan hasil nyata karena, evaluasi kinerja yang secara signifikan dapat memberikan informasi mengenai perbandingan rencana dan realisasi input kegiatan, informasi mengenai perbandingan rencana dan realisasi keluaran (output) kegiatan, evaluasi kinerja yang telah dilakukan memberikan informasi mengenai pencapaian target outcome program,

4.3. Analisis Terhadap Aspek Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan program dan penganggaran dimulai dari perencanaan secara berjenjang dari masing-masing unit dan satuan kerja sesuai tupoksinya. Usulan dari unit-unit atau satuan kerja dibawahnya perlu dilakukan penilaian secara mendalam dengan memperhatikan data-data pendukung dan kesesuaian dengan rencana kerja K/L, RKP dan Renstra.

Penetapan alokasi belanja untuk keperluan operasional perkantoran yang bersifat rutin, maka untuk usulan alokasi belanja pegawai, data pendukung yang harus dilengkapi berupa database pegawai dan termasuk rencana penerimaan pegawai, untuk alokasi dana pemeliharaan gedung kantor data pendukung yang diperlukan adalah data mengenai luas gedung dan luas halaman gedung.

Sedangkan untuk keperluan belanja pemeliharaan peralatan/perlengkapan kantor, data pendukung yang diperlukan adalah daftar inventaris kantor, misalnya jumlah kendaraan roda empat, jumlah kendaraan roda, jumlah mesin-mesin dan peralatan kantor lainnya. Kebutuhan belanja tersebut sering disebut dalam terminologi belanja mengikat, guna memenuhi kebutuhan minimal operasional perkantoran.

Sedangkan belanja dalam rangka pelaksanaan kegiatan tupoksi, baik dalam bentuk belanja barang maupun modal, pengalokasiannya sesuai dengan kebijakan, tujuan, sasaran dan target masing-masing kementerian lembaga. Selanjutnya dirinci kepada masing-masing unit eselon I, unit eselon II dan seterusnya atau sering disebut dalam terminologi belanja tidak mengikat.

Penyusunan perencanaan yang baik, perlu didukung oleh petugas perencana pada masing-masing unit kerja yang mampu melakukan penilaian dan pengkajian terhadap setiap kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing bagian termasuk perencanaan penganggarannya. Pada lingkup satuan kerja terdapat bagian penyusunan program, yang memiliki tupoksi untuk menyusun program kerja dan kebutuhan anggaran sesuai dengan skala prioritas satker yang bersangkutan. Sedangkan di setiap unit eselon I terdapat Bagian Perencanaan, Evaluasi dan Pelaporan (PEP), yang struktur organisasinya berada di bawah Sekretariat Direktorat Jenderal (Setditjen), memiliki tupoksi yang kurang lebih sama dengan bagian penyusunan program, namun dalam lingkup yang lebih luas. Bagian PEP inilah yang seharusnya melakukan kajian dan analisis terhadap usulan dari masing-masing direktorat, apakah usulan-usulan kegiatan dan anggaran telah memenuhi kriteria-kriteria yang ditetapkan, dengan tetap memperhatikan sisi efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kegiatan.

Sedangkan dalam lingkup yang lebih luas, terdapat Biro Perencanaan yang berada di bawah Sekretariat Jenderal yang memiliki tugas yang lebih besar dan kompleks, karena merupakan "*think-thank*"-nya kementerian/lembaga dalam merumuskan kebijakan, menetapkan skala prioritas, melakukan koordinasi, sinkronisasi program dan kegiatan dengan semua unit yang berada di lingkup kementerian. Biro Perencanaan inilah yang harus menerjemahkan keputusan politis yang menjadi kebijakan pemerintah, untuk dioperasionalisasikan kedalam tindakan-tindakan melalui pelaksanaan program dan kegiatan.

Proses perencanaan anggaran harus diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan dengan mengacu kepada rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Koordinasi dan sinkronisasi dengan pihak terkait diperlukan agar perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban program dan kegiatan sejalan dengan visi, misi, rencana strategis, rencana kerja pemerintah dan rencana kerja departemen.

Tugas pokok dan fungsi yang strategis dari Bagian Penyusunan Program, Bagian Perencanaan, Evaluasi dan Pelaporan dan Biro Perencanaan di Depnakertrans, menurut pengamatan penulis saat ini telah mengalami degradasi fungsi karena tidak melaksanakan peran sebagaimana mestinya. Akibatnya kinerja program dan kegiatan belum mengalami perubahan signifikan, bahkan setelah diimplementasikannya sistem penganggaran berbasis kinerja.

Penyusunan anggaran dan kegiatan belum mengacu kepada prinsip dasar pengalokasian anggaran, yaitu prinsip pengalokasian anggaran atas dasar “*money follow function and function follow structure*”, pengalokasian anggaran belum sepenuhnya didasarkan atas target-target dari program dan kegiatan yang tercantum dalam renstra/RKP/Renja K/L, yang menjadi prioritas sesuai Renstra. Penyusunan rencana kegiatan dan anggaran belum didasarkan atas hasil penilaian dan evaluasi atas kinerja program dan kegiatan tahun sebelumnya.

Usulan kegiatan dan alokasi anggaran dari masing-masing unit/bagian/satker sebelum diajukan/dilakukan penelaahan bersama dengan Departemen Keuangan, seharusnya sudah melalui proses penelitian, identifikasi, pengkajian dan analisis oleh Bagian PEP dan Biro Perencanaan secara berjenjang, guna memastikan keterkaitan perencanaan dan anggaran, keterkaitan program dengan sasaran pembangunan nasional, keterkaitan kegiatan dengan program, keterkaitan indikator keluaran dengan keluarannya, dengan tetap memperhatikan aspek efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan.

Namun, sayangnya proses tersebut tidak terjadi, penelitian dan identifikasi yang dilakukan hanya sebatas melakukan *posting* dengan mencocokkan pagu antar program, antar unit eselon I, sumber pembiayaan, dan masalah teknis administrasi lainnya, dan belum menyentuh aspek yang lebih substansial. Akibatnya proses penentuan pagu anggaran, cenderung dilaksanakan dengan

menggunakan pendekatan *incremental budgeting*, yaitu penentuan pagu alokasi anggaran dengan menggunakan perhitungan prosentase dari pagu anggaran tahun sebelumnya. Akibat kurang tajamnya perencanaan, membawa implikasi masih tingginya volume pengajuan revisi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), sebagaimana tabel berikut :

Tabel 4.9. Perkembangan Jumlah Revisi DIPA Tahun 2007 s.d. 2009.

No.	BULAN	JUMLAH REVISI		
		Tahun 2007	Tahun 2008	Tahun 2009
1.	Januari	1	1	0
2	Februari	3	10	2
3	Maret	8	13	14
4	April	13	31	17
5	Mei	16	16	18
6	Juni	31	3	15
7	Juli	27	6	18
8	Agustus	22	13	11
9	September	29	22	20
10	Oktober	39	37	29
11	Nopember	45	15	15
12	Desember	0	0	0
	JUMLAH	234	167	159

Sumber : Ditjen Anggaran (data telah diolah).

Kondisi tersebut di atas menurut penilaian penulis disebabkan, Bagian Program, Bagian Perencanaan Evaluasi dan Pelaporan dan Biro Perencanaan, menghadapi kendala antara lain : *Pertama*, jumlah petugas perencana yang memiliki kompetensi, kemampuan dan kemauan untuk melakukan tugas penilaian sangat terbatas (tidak dalam pengertian kuantitas), dibandingkan dengan volume pekerjaan yang harus diselesaikan. Disamping itu, jumlah petugas fungsional perencana hanya 10 (sepuluh) pegawai, yang seluruhnya ditempatkan di Biro Perencanaan, dengan demikian dimasing-masing unit eselon I praktis tidak terdapat satu orangpun pegawai fungsional perencana. *Kedua*, adanya *time constraint* atau tenggat waktu yang sangat pendek antara penyampaian usulan kegiatan dan anggaran dengan waktu yang disediakan untuk melakukan penilaian. *Ketiga*, belum adanya *standar operating procedure* (SOP) yang baku untuk melaksanakan tugas dan fungsi perencanaan dan penganggaran. *Keempat*, khusus

untuk Bagian PEP yang ada dimasing-masing unit eselon I yang saat ini strukturnya berada pada tingkatan eselon III, perlu dikembangkan menjadi unit setingkat eselon II, agar memiliki kesetaraan dan mempermudah melakukan koordinasi.

Selanjutnya, memperhatikan data hasil wawancara dengan pejabat dan staf Depnakertrans, diperoleh informasi bahwa prinsip *money follow function and function follow structure*, belum sepenuhnya dapat diimplementasikan. Dalam hal ini kinerja belum dijadikan dasar alokasi dan acuan pembahasan anggaran di pemerintah. Pola pengalokasian anggaran masih menggunakan pola lama, dengan penentuan alokasi lebih banyak didasarkan pada alokasi tahun sebelumnya.

Hal ini dapat dilihat dari jawaban Bapak Ending Haeruddin (lihat Lampiran 2), ketika diajukan pertanyaan apakah peran Biro Perencanaan sudah maksimal dalam menilai usulan alokasi dana dan kegiatan dari masing-masing unit eselon I, sebagai berikut :

“Belum, karena belum ada analisis terhadap usulan padahal alokasi harusnya didasarkan prioritas-prioritas tahun berkenaan, kompetensi pegawai Biro Perencanaan harus lebih tinggi dari kompetensi pegawai di masing-masing unit eselon I”.

Hal-hal yang menjadi catatan peneliti terhadap kondisi penganggaran di Depnakertrans diantaranya :

Pertama, kurang taat terhadap tupoksi yaitu terdapat direktorat/subdit/bagian yang melaksanakan tugas yang menjadi tupoksi bagian umum dan perlengkapan, antara lain melakukan rehab gedung dan pengadaan peralatan/perlengkapan sarana gedung/perkantoran.

Kedua, Tidak adanya perencanaan yang komprehensif terhadap kebutuhan sarana prasarana pegawai, akibatnya pengadaan dan pembangunan sarana prasarana ditentukan oleh preferensi pejabat yang memiliki otoritas untuk melakukan pengeluaran;

Ketiga, pengalokasian anggaran tidak didukung oleh data dan informasi yang memadai, misalnya dalam usulan belanja pemeliharaan belum dilengkapi data inventaris, data analisis kerusakan gedung dan bangunan dan sebagainya.

Kelima, pengalokasian dana dekonsentrasi dan pembantuan tidak didasarkan atas kriteria yang pasti. Hal ini sebagaimana jawaban Bapak Ending Haeruddin (lihat Lampiran 2) terkait pertanyaan, bagaimana pendapat Bapak terhadap anggapan bahwa pola pengalokasian anggaran oleh K/L kepada instansi dibawahnya belum menganut konsep *money follow function and function follow structure*, sebagai berikut :

Masing-masing unit eselon I memiliki karakteristik yang berbeda, sehingga dalam mengalokasikan untuk Ditjen PHI maka pengalokasian ke satker-satker di daerah harusnya memperhatikan jumlah perusahaan, jumlah pelaksana teknis konsiliator mediator dan arbiter. Untuk saat ini, terus terang kami belum menerapkan kriteria tersebut, karena belum ada pemetaan terhadap kriteria di atas.

Adapun Bapak Mulyanto (lihat Lampiran 4) memberikan jawaban sebagai berikut :

Konsep anggaran berbasis kinerja memang mensyaratkan adanya ketaatan terhadap tupoksi, sehingga akan lebih mudah untuk melakukan pengukuran terhadap kinerja masing-masing. Paradigma lama membuat dan mengusulkan kegiatan yang berorientasi proyek dengan maksud tertentu perlu kita tinggalkan, artinya apa yang tercantum dalam dokumen perencanaan dan anggaran adalah benar-benar dalam rangka pelaksanaan tupoksi yang menjadi tanggungjawabnya.

Keenam, Kegiatan-kegiatan lebih banyak diarahkan dilaksanakan di luar kantor (di hotel), baik dalam bentuk konsinering, rapat-rapat, pembekalan, sosialisasi dan sebagainya, walaupun beberapa kegiatan sebenarnya dapat dilaksanakan di kantor, sehingga kurang memperhatikan prinsip operasional efisiensi. Hal ini tampak pada besarnya alokasi dana untuk keperluan belanja honorarium dan perjalanan dinas, yaitu alokasi dana untuk belanja honor pada tahun 2007 sebesar Rp 283,8 milyar atau mengambil porsi 12,10% dari total pagu Depnakertrans. Alokasi untuk belanja perjalanan dinas sebesar Rp 498,6 milyar atau mengambil porsi 21,27% dari total pagu, dibandingkan dengan alokasi dana untuk keperluan pembayaran gaji pokok pegawai yang hanya mengambil porsi

sebesar Rp 113,9 milyar atau sekitar 4,86% dari total pagu Depnakertrans. Adapun perbandingan alokasi untuk belanja Gaji Pokok Pegawai, Honorarium dan Belanja Perjalanan Dinas tahun 2008 dan 2009 dapat diperiksa pada Lampiran 8.

Kondisi tersebut menggambarkan bahwa praktek perencanaan dan penganggaran di masing-masing unit kurang memperhatikan segi efisiensi dan masih dipengaruhi oleh preferensi personal, serta kurang memiliki keterkaitan dengan sasaran, tujuan prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam RPJMN, dan RKP, Renstra dan Renja Kementerian/Lembaga. Kondisi ini juga terjadi di beberapa negara berkembang dimana aparat melakukan privatisasi terhadap keuangan publik, sebagaimana dinyatakan oleh Mousa (2004, p.28) sebagai berikut : *"The "privatization" of public finance. Budget choices do not necessarily reflect national priorities, but rather the personal preferences of the ruling class.*

Sehingga apabila diteliti lebih jauh, maka kualitas belanja di masing-masing unit eselon I, belum menggambarkan tujuan dari diterapkannya sistem penganggaran berbasis kinerja yang menekankan kepada peningkatan akuntabilitas yang ditunjukkan oleh kualitas belanja, perbaikan manajemen pemerintahan dengan memastikan sumber-sumber dialokasikan secara efisien.

Purwanto (2005, p.15) dalam pembahasan mengenai Sistem Perencanaan- Penganggaran K/L 2005: Beberapa Permasalahan, berpendapat bahwa :

"Dampak rendahnya remunerasi pegawai menimbulkan kecenderungan dana anggaran di luar gaji dan tunjangan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai antara lain melalui berbagai honor tim, mark-up harga pengadaan barang/jasa dan pemotongan volume input/output kegiatan".

Dari gambaran tersebut di atas, mengindikasikan bahwa implementasi penganggaran berbasis kinerja di Depnakertrans, belum memberikan dampak signifikan terhadap kualitas perencanaan dan penganggaran, hal ini antara lain disebabkan aparat masih terjebak dalam paradigma lama, yang belum terbiasa dengan budaya keterukuran, dalam pengertian reformasi dibidang penganggaran

belum diikuti oleh perubahan *mindset* aparatur. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Jan Patiung (2009, p.4) Kepala Bagian Proram dan Penyusunan Anggaran II Biro Perencanaan, Setjen Depnakertras, sebagai berikut :

“Permasalahan utama adalah sulitnya melakukan perubahan *mindset* aparat yang sudah terbiasa bekerja secara rutin dan normatif, sehingga sangat sulit untuk mengubah menjadi aparat yang kreatif dan inovatif sesuai tuntutan perubahan lingkungan strategis yang berubah secara cepat termasuk perubahan regulasi. Hal ini dapat dilihat dalam penyusunan rencana kerja pada masing-masing unit kerja yang dari tahun ke tahun selalu cenderung sama dan tidak mengalami perubahan yang berarti, dimana sasaran dan target yang ditetapkan dalam rencana kerja belum menggambarkan secara jelas keterkaitan kegiatan yang disusun dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Oleh karena pelaksanaan program dan kegiatan menggunakan anggaran pemerintah, maka sasaran yang ditetapkan harus dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif sebagai bentuk pertanggungjawaban publik dan dilaksanakan secara transparan, proporsional, efektif dan efisien. Setiap program dan anggaran yang disusun seharusnya dapat diuji secara akademis tingkat keterkaitan dan peranannya dalam mendukung gagasan revitalisasi sehingga dalam kurun waktu tertentu hasilnya sudah dapat diukur”.

Kondisi tersebut di atas, tidak hanya ditemukan di Depnakertras, namun secara umum kemungkinan dapat ditemukan pula di kementerian/lembaga lain. Dalam sambutan tertulis Direktur Jenderal Anggaran pada rapat Evaluasi Penganggaran K/L 2009/2010, menyatakan bahwa persoalan-persoalan yang menyebabkan proses perencanaan dan penganggaran tidak berjalan sebagaimana diamanatkan ketentuan perundangan-undangan, adalah :

Pertama, belum adanya sistem monitoring dan evaluasi yang berkualitas dan kontinyu terhadap program dan kegiatan yang dilaksanakan kementerian/lembaga. Sebagai akibatnya, saat penyusunan perencanaan dan penganggaran, kita belum dapat menggunakan informasi yang mutakhir mengenai hasil atau output dari program dan kegiatan yang sudah dilaksanakan. Kita juga

belum dapat mengetahui secara pasti seberapa efisien dan efektifnya kegiatan yang dilakukan sebelumnya. Tanpa informasi yang utuh dan terpercaya itu, maka perencanaan dan penganggaran yang kita susun menghadapi resiko ketidakakuratan, yang kemudian menuntut adanya revisi perencanaan-penganggaran di kemudian hari. Adanya revisi-revisi tersebut merupakan masalah tersendiri yang dapat mengganggu pelaksanaan kegiatan dan anggaran.

Kedua, masih adanya ketidaksamaan persepsi di antara pejabat yang mengelola program/kegiatan dan anggaran terkait dengan siklus anggaran dan mekanisme anggaran. Sebagai pengelola program/kegiatan, tentunya para pejabat di lingkup kementerian/lembaga sangat mengutamakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dalam rangka pencapaian target dari program/kegiatan yang dikelolanya. Tidak jarang dampak dari suatu kebijakan terhadap siklus dan mekanisme penganggaran dikemudiankan. Sebagai akibatnya, kebijakan dalam rangka pelaksanaan program/kegiatan tersebut, yang niat atau tujuan sebenarnya baik, menjadi terhambat karena bertabrakan dengan peraturan di bidang penganggaran, atau diusulkan di luar siklus dan mekanisme penganggaran. Tidak jarang pula, hal tersebut menyebabkan terjadinya silang pendapat yang dilansir media massa antara pejabat di kementerian/lembaga dengan pejabat yang terkait dengan penganggaran dan keuangan negara. Tentu saja yang terakhir ini sangat tidak baik bagi citra pemerintah di mata publik.

Ketiga, belum meratanya pemahaman yang sama terhadap ketentuan yang berkaitan dengan penyusunan rencana kegiatan dan anggaran di antara para pegawai dan staf yang menyusun RKAKL, baik di kantor pusat kementerian/lembaga maupun di satuan kerja-satuan kerja yang tersebar sampai ke pelosok daerah. Sosialisasi dan bimbingan teknis memang perlu dan akan terus ditingkatkan. Namun demikian, kesulitan masih terjadi apabila staf dan petugas yang menyusun RKAKL atau terkait dengan penyusunan RKAKL seringkali berganti posisi dan pindah ke unit lain yang tidak berkaitan dengan penyusunan RKAKL. Kesulitan juga muncul karena, kita harus maklumi, para staf dan petugas penyusun RKAKL datang dari berbagai latar belakang pendidikan dan pekerjaan, sehingga satu ketentuan yang sama dapat dipahami secara berbeda oleh orang yang berbeda.

4.4. Analisis Terhadap Aspek Peraturan Perundang-undangan dan Hubungan Kelembagaan, dan Sumber Daya Manusia

Analisis terhadap aspek peraturan perundang-undangan, hubungan kelembagaan dan sumberdaya manusia perlu dilakukan karena memiliki keterkaitan dengan keberhasilan implementasi penganggaran berbasis kinerja di Depnakertrans khususnya dan kementerian/lembaga lain pada umumnya. Hal ini karena reformasi penganggaran tidak berada dalam ruang yang hampa, karenanya, reformasi penganggaran harus menjadi bagian dari reformasi perundang-undangan dan reformasi birokrasi menuju tatakelola pemerintahan yang baik (*governance reforms*). Aspek peraturan perundang-undang merupakan landasan dasar yang menjadi payung suatu kebijakan, aspek kelembagaan diatur dan diarahkan untuk menciptakan harmoni dan sinergi, sedangkan aspek sumber daya manusia merupakan aktor pelaksana kebijakan yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

4.4.1. Aspek Peraturan Perundang-Undang dan Hubungan Kelembagaan

Setelah sekian lama Indonesia menggunakan undang-undang produk Kolonial Belanda untuk mengatur bidang keuangan negara, maka diberlakukannya paket peraturan di bidang keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, merupakan tonggak awal dimulainya era penyusunan anggaran yang lebih transparan, efektif, efisien dan akuntabel.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara membawa perubahan mendasar sebagai babak baru dimulainya reformasi keuangan negara, yang didalamnya antara lain mengatur pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kekuasaan atas pengelolaan keuangan Negara, penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah/lembaga asing, perusahaan Negara, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 dimaksud, ditegaskan bahwa Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah, sementara setiap Menteri/Pimpinan Lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemeritahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalime dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Selaku pengelola fiskal, Menteri Keuangan memiliki fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanaan dan perbendaharaan. Dengan menggunakan analogi organisasi bisnis, Divisi Keuangan sebagai CFO mempunyai fungsi mencari sumber pembiayaan, memilih portofolio mana yang dapat menghasilkan keuntungan, dan aktivitas mana yang layak untuk dibiayai, artinya CFO bertanggungjawab terhadap *allocative efficiency*.

Sedangkan COO yang dipegang oleh berbagai Divisi, antara lain Divisi Produksi, Divisi Pemasaran, Divisi HRD dan Divisi lainnya mempunyai fungsi melaksanakan tupoksi untuk menghasilkan suatu barang atau jasa tertentu, yang pada akhirnya harus memberikan kemaslahatan bagi organisasi bisnis tersebut. Bagaimana mereka melakukan proses produksi, dan dengan jumlah input berapa untuk menghasilkan produk adalah tanggungjawab masing-masing COO, misalnya divisi pemasaran bertanggung jawab terhadap bagaimana menjual produk, dan divisi produksi bertanggungjawab terhadap bagaimana mereka menghasilkan produk dan jasa yang berkualitas dengan input yang efisien dan ekonomis. Artinya mereka para COO bertanggungjawab terhadap *operational efficiency*.

Dengan memperhatikan penjelasan dari Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 dimaksud, maka apabila diteliti lebih lanjut fungsi CFO dibidang pemerintahan tidak sepenuhnya dipegang oleh Menteri Keuangan. Hadirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang diharapkan dapat memberikan arah bagi

pelaksanaan prinsip penyusunan perencanaan strategis pembangunan, yang memberikan arah dalam mempertajam prioritas pembangunan, melalui perencanaan yang terstruktur, metodologis, terukur dan komprehensif, keberadaannya justru menimbulkan kerancuan dalam hal pembagian tugas, kewenangan dan tanggungjawab.

Tiga pendekatan penyusunan anggaran sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL), yaitu Anggaran Terpadu (*Unified Budget*), Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditures Framework*), dalam upaya mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran, pada akhirnya hanya baik dikonsepsi dan lemah diimplementasi.

Dalam hal ini pendekatan *unified budget* tidak pernah akan terwujud, apabila masih terdapat pembagian kewenangan seperti saat ini, yaitu kebijakan pengalokasian belanja mengikat (eks belanja rutin) merupakan kewenangan Departemen Keuangan. Sementara itu, pengalokasian belanja tidak mengikat (eks belanja pembangunan) merupakan kewenangan Bappenas. Akibatnya *unified budget* dan KPJM hanya sebatas dalam dokumen anggaran, dan belum menyentuh aspek yang lebih substansial.

Begitu juga terkait dengan tanggungjawab Menteri Keuangan dalam mewujudkan *allocative efficiency*, sulit untuk dilaksanakan secara maksimal dengan adanya dualisme dimaksud, karena kewenangan bersama membutuhkan koordinasi yang baik, saling pengertian dan kedewasaan untuk meninggalkan ego sektoral, padahal koordinasi adalah hal yang mudah diucapkan tetapi sulit dilaksanakan.

Masalah perencanaan pembangunan dan penganggaran memang dua hal yang berbeda, walau berkaitan secara erat sehingga akan lebih baik apabila kedua fungsi tersebut melakukan sinergi dalam berbagai aspek, sebagaimana dinyatakan Goode (1984, p.41) sebagai berikut :

Development Planning and budgeting are different, though related, activities, and they call for different kinds of expertise. But regular communication and cooperation between budgeters and planners are

needed to avoid confusion, waste, and prostrations. Both formal and Informal methods can help.

Mewujudkan *allocative efficiency* ditengah terbatasnya sumber pembiayaan dan penerimaan negara - penting untuk dilakukan, agar pengeluaran negara benar-benar diarahkan untuk program dan kegiatan prioritas, dihadapkan pada karakter dan *mindset* aparatur yang sebenarnya belum banyak berubah dan cenderung kurang memperhatikan aspek efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan program dan kegiatan. Hal ini senada dengan pernyataan Robinson and Brumby (2005, p.12) sebagai berikut :

In respect to allocative efficiency, performance budgeting reformers have been driven by a belief that expenditure allocation in the public sector tends to be insufficiently responsive to changing social needs and priorities. The perception is that money can keep flowing year after year to ineffective programs because of a lack of accountability for results linked to the budget process.

Dalam upaya memberikan kepastian hukum dan adanya pembagian tugas, kewenangan dan tanggungjawab antar masing-masing lembaga, saat ini sedang dilaksanakan proses revisi Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL), dengan muatan materi perbaikan dengan menekankan pada aspek : a) pembagian fungsi yang lebih jelas antara DPR, Pemerintah dalam penyusunan rencana kerja dan penyusunan anggaran; b) keleluasaan pemerintah dalam merencanakan dan menyusun rencana dan anggaran negara untuk mencapai kinerja keuangan pemerintah yang optimal memenuhi rencana kerja pemerintah; c) penerapan rencana kerja dan anggaran dengan perspektif jangka menengah guna menjamin kepastian pendanaan penyelenggaraan pemerintahan negara; d) keselarasan kinerja dan anggaran kementerian negara/lembaga yang disusun dengan mendasarkan pada kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan Pemerintah dalam menghimpun pendapatan negara; d) sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran yang berbasis kinerja terintegrasi.

Dengan revisi dimaksud, pembagian fungsi DPR dan Pemerintah dalam siklus anggaran akan diperjelas, DPR tetap melaksanakan kewenangan hak budgetnya dalam koridor dan kapasitasnya sebagai legislatif, sehingga tidak turut dalam seluruh aktivitas siklus APBN sebagaimana selama ini berjalan. Untuk revisi DIPA antar kegiatan bukan karena optimalisasi misalnya harus terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR, akibatnya jalur birokrasi yang panjang harus dilalui untuk proses revisi dimaksud.

Menteri Keuangan dengan kedudukannya sebagai Pemegang kuasa pengelolaan APBN dan bendahara umum negara memiliki hak untuk menjaga konsistensi APBN agar tetap digunakan untuk mencapai tujuan bernegara dengan memperhatikan perkembangan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan Pemerintah dalam menghimpun pendapatan negara. Konsistensi ini perlu dilakukan dengan memberikan hak kepada Menteri Keuangan untuk berbuat sesuatu atau menuntut sesuatu kepada pihak lain dalam rangka pengelolaan APBN untuk mencapai tujuan bernegara dengan menentukan sumber daya anggaran (*resources envelope*) dalam jangka menengah dengan maksud menjaga kepastian pendanaan penyelenggaraan pemerintahan negara dalam kondisi ketidakpastian sumber dana untuk membiayainya. Selain itu, Menteri Keuangan menentukan indikasi alokasi anggaran tahunan dan perkiraan maju anggaran kementerian negara/lembaga dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan yang dikeluarkan dan hasil yang diharapkan pada tahun anggaran sebelumnya pada kementerian negara/lembaga.

Sedangkan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dalam kedudukannya sebagai Pembantu Presiden dalam penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Nasional berhak menganalisis hasil pelaksanaan rencana kerja dan anggaran kementerian/negara. Analisis ini berdasarkan efisiensi, efektivitas, dan kemanfaatan program serta keberlanjutan pembangunan. Analisis Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi bahan rujukan utama Menteri Keuangan untuk menentukan indikasi anggaran tahunan dan perkiraan maju anggaran kementerian negara/lembaga pada tahun berikutnya dan prioritas anggaran bagi kementerian negara/lembaga.

Adapun Menteri/Pimpinan Lembaga dalam kedudukannya sebagai Pemegang kuasa pengguna anggaran dan barang memiliki hak untuk menyusun rencana kerja dan anggaran dengan memperhatikan kebutuhan yang diharapkan dan hasil yang akan dicapai. Dalam hal ini Menteri/Pimpinan Lembaga menentukan dasar argumen dan analisis yang mendalam menyangkut rencana kerja dan anggaran yang diusulkan dengan mengaitkannya dengan tujuan bernegara dan rencana kerja pemerintah. Keterkaitan tersebut dilakukan untuk menjamin koordinasi dan konsistensi dalam perencanaan dan penganggaran secara terpadu. Dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran ini, Menteri/Pimpinan Lembaga memperhatikan prioritas pembangunan serta kemampuan pendanaan yang dapat dilakukan Pemerintah pada tahun anggaran yang akan berjalan.

Disamping itu, revisi PP dimaksud juga didorong untuk memberikan pengaturan terhadap upaya peningkatan penyerapan belanja pemerintah, pengelompokan belanja pemerintah agar lebih proporsional, dan pengambilan keputusan/kebijakan/perbuatan hukum pejabat negara yang mengakibatkan beban APBN.

Selanjutnya, petunjuk-petunjuk teknis yang mengatur tentang standar biaya, penyusunan indikator kinerja dan evaluasi kinerja terkait dengan penyusunan anggaran perlu segera diterbitkan, dengan tetap memperhatikan harmonisasi dengan peraturan yang sudah ada sebelumnya serta adanya konsistensi antara peraturan dan implementasinya. Hal ini perlu dipertegas mengingat saat ini masih terdapat inkonsistensi antara peraturan dengan pelaksanaannya. Sebagai contoh dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 (Poin I.4) dinyatakan bahwa “Kementerian/lembaga dituntut memperkuat diri dengan kapasitas dalam mengembangkan indikator kinerja, dan sistem pengukuran kinerja, dan dalam meningkatkan kualitas penyusunan kebutuhan biaya, sebagai persyaratan untuk mendapatkan anggaran”. Dalam pelaksanaannya K/L yang belum mengembangkan indikator kinerja dan sistem pengukuran kinerja tetap mendapatkan anggaran, bahkan dalam jumlah yang meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa indikator kinerja, sistem pengukuran

kinerja dan penyusunan standar biaya belum dijadikan persyaratan dalam mendapatkan anggaran.

Selanjutnya, permasalahan terkait dengan masih banyak-banyak pokok-pokok penting dalam PP Nomor 21 Tahun 2004, yang belum memiliki petunjuk lebih lanjut yang bersifat teknis dan administratif, sebagai pedoman K/L dalam upaya melaksanakan sistem penganggaran yang berbasis kinerja. Misalnya teknis dan prosedur penyusunan indikator kinerja, evaluasi kinerja dan proses tahap penyusunan standar biaya.

4.4.2. Analisis Terhadap Aspek Sumber Daya Manusia

Aspek sumber daya manusia merupakan faktor kunci keberhasilan penerapan suatu kebijakan. Dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kompetensi pegawai perlu dilakukan pelatihan dan sosialisasi yang lebih intensif. Hal ini karena keberhasilan melaksanakan reformasi birokrasi tidak bisa dapat dilepaskan dari bagaimana lembaga tersebut mengelola sumber daya yang dimilikinya. Artley dalam Nurkhamid (2008, p.51) berpendapat bahwa pelatihan yang diberikan kepada personil organisasi dapat meningkatkan komunikasi antar divisi dan departemen tentang pelayanan publik, kinerja serta pengukuran kinerja. Jumlah personel yang mampu memahami proses pengukuran kinerja secara kuantitatif maupun kualitatif berpengaruh terhadap terwujudnya akuntabilitas kinerja.

Mengubah *mindset* pegawai yang sudah lama menjadi aparatur yang bekerja seadanya, disiplin rendah, produktifitas dan kualitas kerja yang rendah merupakan masalah yang tidak mudah dipecahkan. Dibutuhkan waktu yang cukup panjang, kesabaran dan kedisiplinan untuk tetap pada upaya melakukan perbaikan dan perubahan perilaku pegawai. Karena perencanaan dan penganggaran yang baik di butuhkan pegawai yang memiliki kompetensi dan kemampuan di atas rata-rata pegawai lainnya. Hal ini mengingat tugas perencanaan memiliki posisi strategis dalam organisasi, sebagaimana pendapat Jan Patiung (2009, p.4) sebagai berikut :

”Untuk mendapatkan perencanaan yang baik, maka petugas perencana pada masing-masing unit kerja harus mampu melakukan koordinasi,

pengintegrasian dan pengkajian serta penilaian pada setiap kegiatan yang direncanakan termasuk perencanaan penganggarannya”.

Kondisi sumber daya manusia, khususnya yang ditempatkan menangani bidang perencanaan di Depnakertras menunjukkan masih terbatasnya pegawai yang memiliki kompetensi dan kapasitas untuk melaksanakan pekerjaan perencanaan. Jumlah 10 (sepuluh) orang pegawai fungsional perencana di Depnakertras termasuk sangat terbatas, itupun seluruhnya di tempatkan di Biro Perencanaan. Adapun di Bagian PEP pada unit eselon I tidak memiliki seorangpun pegawai fungsional perencana.

Jumlah pegawai di Biro Perencanaan itu sendiri secara kuantitas dengan melihat perbandingan beban kerja sebenarnya cukup memadai. Namun, tidak jelasnya SOP masing-masing pegawai dan rendahnya disiplin pegawai, menyebabkan hanya beberapa pegawai saja yang benar-benar fokus terhadap pekerjaan. Hal ini terungkap dalam pembicaraan informal dengan staf Biro Perencanaan Sdr. Prasetyo bahwa : “pegawai di Biro Perencanaan relatif banyak, tetapi yang mau bekerja sangat terbatas, dan biasanya orangnya itu itu saja”.

Hal ini nampaknya sejalan apa yang digambarkan oleh Laode Ida (2009, p.) sebagai berikut :

”Kewenangan yang tidak terkontrol dari (pimpinan) instansi pemerintah tertentu. Para pejabat di daerah otonom misalnya memanfaatkan otoritas yang diberikan untuk melakukan apa saja yang menguntungkan bagi mereka. Pendekatan dalam rekrutmen birokrasi lebih menonjol aspek kuantitatif, mengesampingkan faktor kualitas. Jumlah PNS yang tersedia semakin banyak dengan tingkat produktivitas yang rendah. Mereka-mereka hanya mengisi ruang yang tersedia dikantor atau instansi tempat kerja dengan hanya “menghitung jam kantor dan hari kerja sebulan”.

Jumlah pegawai yang tersedia dengan tingkat produktivitas rendah dimaksud, boleh jadi merupakan peninggalan masalah masa lalu dari sistem rekrutmen yang kurang transparan, akibatnya membebani kinerja organisasi saat ini yang harus melakukan perbaikan-perbaikan dalam rangka pelaksanaan

reformasi birokrasi yang akan dicanangkan di Departemen Tenaga dan Transmigrasi pada tahun 2011.

Pembinaan terhadap sumber daya manusia aparatur belum dikelola dengan baik. Hal itu ditunjukkan, antara lain, dengan : *Pertama*, masih sulitnya mengubah cara pikir (*mind set*) dan cara kerja aparatur; *Kedua*, masih rendahnya disiplin dan etika pegawai; *Ketiga*, sistem karir yang belum sepenuhnya berdasarkan prestasi kerja; *Keempat*, sistem remunerasi yang belum memadai untuk hidup layak; *Kelima*, penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) belum sepenuhnya dilakukan berdasarkan kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan; *Keenam*, masih rendahnya kualitas sumber daya manusia aparatur secara umum; *Ketujuh*, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan (diklat) yang hingga kini belum sepenuhnya dapat meningkatkan kinerja aparatur pemerintah; *Kedelapan*, masih lemahnya pengawasan dan audit terhadap kinerja aparatur negara; *Kesembilan*, sistem informasi manajemen kepegawaian yang sampai saat ini belum dapat berfungsi secara optimal.

Terhadap kondisi tersebut, maka peran Biro Organisasi dan Kepegawaian menjadi sangat krusial dalam upaya perubahan dan pembenahan birokrasi dan peningkatan kinerja pegawai. Upaya tersebut dapat dimulai dari pembenahan tatalaksana pegawai, penyusunan rencana karier pegawai, peningkatan kapasitas pegawai yang dimulai dengan melakukan *assessment* untuk melihat kapasitas dan kompetensi masing-masing pegawai. Selanjutnya, pendidikan dan pelatihan pegawai dilakukan secara terukur dan terencana.

Implementasi penganggaran berbasis kinerja tidak berada pada ruang hampa, terdapat beberapa faktor pendorong yang dapat menjadi kunci keberhasilan dilaksanakannya sistem penganggaran baru tersebut, antara lain :

Pertama, adanya langkah penyempurnaan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja yang sistematis, dengan langkah : a. menetapkan Standar Pelayanan Minimal sebagai acuan dasar dalam meningkatkan kinerja organisasi, b. menetapkan indikator kinerja sebagai acuan dalam mengukur efektifitas pelaksanaan program dan kegiatan; c. mendorong K/L menyusun Standar Biaya Khusus, d. penajaman merumuskan output kegiatan; e. melakukan evaluasi program; f. pengembangan sistem informasi dan budaya kinerja (*performance*

culture) dengan tetap memperhatikan faktor efisiensi; dan g. kesepakatan penekanan pelaksanaan PBK pada level program atau kegiatan.

Kedua, adanya peningkatan kapasitas sumber daya manusia, baik kapasitas SDM Kementerian Keuangan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kementerian Negara/Lembaga termasuk di dalamnya Pemerintah Daerah. Sehingga perlu dipersiapkan pegawai atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency atau coherency*).

Ketiga, adanya peraturan pemerintah yang baku dan mengakomodir tuntutan perkembangan jaman, menyangkut aspek perencanaan, pelaksanaan anggaran, sistem akuntansi, pelaporan keuangan dan kinerja, dalam upaya meningkatkan transparansi, efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Keempat, adanya pengaturan kelembagaan guna memperjelas tugas, kewenangan dan tanggungjawab masing-masing institusi dalam melaksanakan tugas di bidang pemerintahan. Sehingga perlu dilakukan penyempurnaan organisasi pemerintah agar bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).

Disamping itu faktor pendorong tersebut di atas, terdapat beberapa hal yang dapat menghambat keberhasilan implementasi penganggaran berbasis kinerja, antara lain : kuatnya komitmen budaya politik yang bernuansa sempit, yang memiliki resistensi terhadap perubahan dan budaya keterukuran, kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan terampil dalam unit-unit, kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab, adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan, dan adanya ego sektoral yang sulit dilepaskan dari karakter organisasi pemerintah.