

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Setiap tahun pemerintah menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN. Oleh karena itu, proses penyusunan anggaran negara merupakan rangkaian aktivitas yang melibatkan banyak pihak, termasuk semua departemen/lembaga dan DPR. Mardiasmo (2004) menyatakan anggaran sektor publik terutama pemerintah penting karena : (1) Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat ; (2) Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumbernya yang ada terbatas; (3) Untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran dimulai pada tahun anggaran 2005 dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai tindak lanjut terhadap pelaksanaan peraturan perundangan tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 yang menegaskan bahwa rencana kerja dan anggaran yang disusun menggunakan tiga pendekatan, yaitu: (1) anggaran terpadu (*unified budget*); (2) kerangka

pengeluaran jangka menengah biasa disebut KPJM (*medium term expenditure framework*); dan (3) penganggaran berbasis kinerja biasa disebut PBK (*performance based budget*).

Dalam pelaksanaan sistem penganggaran di Indonesia dinyatakan ketiga pendekatan tersebut telah diadopsi dan telah dilaksanakan, namun dalam pelaksanaannya ditemui berbagai macam kendala yang masih sangat sulit untuk dipecahkan. Penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah telah diadopsi dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga meskipun masih belum sempurna begitu juga penerapan *unified budget* (penyatuan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan) juga telah diterapkan dan senantiasa terus dipertegas dan dipertajam. Penerapan prinsip anggaran berbasis kinerja merupakan hal yang paling sulit untuk diimplementasikan meskipun secara formal telah dinyatakan berlaku namun semua pihak masih mengakui bahwa penerapan prinsip tersebut masih jauh dari yang diharapkan.

Penerapan kinerja reformasi di bidang penganggaran merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini diharapkan mengurangi tingkat kebocoran keuangan negara. Hasilnya sekarang ini belum dapat dirasakan, bahkan sebaliknya yaitu terjadi banyak resistensi. Banyak kegiatan yang terlambat bahkan berhenti karena prosedurnya sangat ketat dan pengawasan yang berlapis (Abimanyu, 2005)

Sebelum berlakunya sistem Penganggaran Berbasis Kinerja, metode penganggaran yang digunakan adalah metoda tradisional atau *item line budget*. Cara penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolok ukur keberhasilan hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Dalam perkembangannya, munculah sistematika anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan.

Anggaran berbasis kerja merupakan sistem perencanaan anggaran yang mengaitkan antara anggaran dengan hasil yang ingin dicapai. Penerapannya dimulai dari perencanaan kinerja pada tingkat instansi (pusat dan daerah). Pada tahun 2009, sudah ada 6 Kementerian/Lembaga yang dijadikan *Pilot Project* (tidak termasuk Departemen Kehutanan). Sedangkan Kementerian/Lembaga secara keseluruhan dijadwalkan pada tahun 2011. Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah XI Jawa-Madura merupakan Unit Pelaksana Teknis dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan. Pada tahun 2011, Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah XI Jawa-Madura akan menerapkan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja pada Tahun 2011. Secara teoritis ada tahapan-

tahapan yang harus dilalui ketika suatu instansi akan melaksanakan penganggaran berbasis kinerja. Prakondisi yang tercipta sebelum pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja akan menentukan keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja tersebut. Untuk itu penelitian ini akan menilai sejauh mana Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah XI Jawa-Madura telah mempersiapkan diri bagi terlaksananya penganggaran berbasis kinerja secara optimal.

I.2. Rumusan Masalah

1. Apakah Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura telah siap dalam menerapkan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja pada tahun 2011?
2. Apa kendala yang dihadapi Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam persiapan penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja pada tahun 2011?

I.3. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini akan diberikan beberapa batasan masalah sebagai berikut :

1. Penelitian ini dilakukan pada Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah XI Jawa-Madura yang merupakan Unit Pelaksana Teknis dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan Republik Indonesia.

2. Kesiapan dalam menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja dilihat dari :
 - a. Upaya Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah XI Jawa-Madura berdasarkan kesiapan aspek sumber daya manusia, sarana dan prasarana, keuangan serta regulasi yang digunakan.
 - b. Upaya Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah XI Jawa-Madura dalam melakukan penyesuaian penyusunan anggaran dari metoda tradisional atau *item line budget* ke sistem penganggaran berbasis kinerja.

I.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui persiapan dan upaya yang dilakukan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menerapkan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja di tahun 2011.
 - b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja di tahun 2011.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Bagi peneliti sendiri adalah sebagai salah satu sarana untuk menerapkan berbagai teori yang telah didapat di bangku kuliah ke dalam praktek sesungguhnya.
 - b. Bagi Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa-Madura adalah sebagai referensi dan pertimbangan dalam mengambil

kebijakan yang terkait dengan persiapan penerapan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja.

- c. Bagi pembaca dan peneliti lain, hasil penelitian nanti dapat dijadikan bahan referensi serta sumbangan pemikiran untuk mengembangkan wacana yang ada.

I.5. Metode Penelitian

1. Objek dan Lokasi Penelitian

Objek penelitian ini adalah Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura yang beralamatkan di Jalan Ngeksigondo Nomor 58 Kotagede Yogyakarta.

2. Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data yang diperoleh dari wawancara dengan setiap staf Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura yang terkait.
- b. Data yang diperoleh dari jawaban kuesioner yang akan diolah lebih lanjut.
- c. Regulasi yang dipakai dalam penyusunan anggaran.
- d. Data Sekunder berupa dokumen Rencana Strategis Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura, Rencana Kerja Tahun 2010, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2008 dan 2009.

3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu dengan berdialog langsung dengan setiap staf Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura yang terkait mengenai sejauh mana upaya dan kendala yang dialami Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam usahanya untuk menerapkan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja.
- b. Dokumentasi, yaitu semua data yang diperoleh dan diperlukan dalam penelitian ini.
- c. Kuesioner, yaitu membuat dan menyusun daftar pertanyaan untuk mendapatkan jawaban atau data untuk diolah lebih lanjut.
- d. Observasi, yaitu dengan melihat langsung dan menganalisa catatan-catatan dan anggaran yang ada pada Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura.

4. Metode Analisis Data

Berdasarkan rumusan masalah diatas, untuk mengetahui upaya yang dilakukan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura maka langkah-langkah dalam melakukan penelitian adalah :

- a. Identifikasi regulasi penyusunan anggaran yang digunakan. Untuk melakukan identifikasi regulasi penyusunan anggaran yang digunakan, akan digunakan *point-point* sebagai berikut :
 - a. Regulasi yang digunakan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menyusun anggaran.
 - b. Alasan yang mendasari regulasi tersebut digunakan.

- b. Identifikasi kesiapan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menerapkan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja. Untuk mengidentifikasi upaya-upaya persiapan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dilakukan dalam beberapa aspek, maka akan digunakan *point-point* sebagai berikut :
- a. Upaya Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura melakukan penyesuaian terhadap regulasi dalam rangka penyusunan anggaran.
 - b. Upaya Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menerapkan Sistem penganggaran berbasis kinerja dilihat dari aspek sumber daya manusia.
 - c. Upaya Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menerapkan Sistem penganggaran berbasis kinerja dilihat dari aspek sarana dan prasarana.
 - d. Upaya Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam menerapkan Sistem penganggaran berbasis kinerja dilihat dari aspek keuangan.
- c. Analisa faktor-faktor yang menjadi kendala dalam upaya penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja, akan digunakan *point-point* berikut :
- a. Kendala yang dihadapi Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam upaya menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja. Identifikasi kendala yang dihadapi dilihat dari :

- i. Kendala dalam rangka penerapan prinsip-prinsip Penganggaran Berbasis Kinerja
 - ii. Kendala dalam aspek sumber daya manusia.
 - iii. Kendala dalam aspek sarana dan prasarana
 - iv. Kendala dalam aspek keuangan.
- b. Upaya pencegahan masalah atau solusi terhadap kendala yang dihadapi oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dalam upaya menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja.

I.6. Sistematika Penulisan

Penulisan Skripsi ini terbagi dalam 5 bab dimana garis besarnya sebagai berikut :

- BAB I** : Bab ini merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II** : Bab ini berisi tentang teori dan regulasi yang berkaitan dengan sistem penganggaran berbasis kinerja antara lain : anggaran, konsep penganggaran berbasis kinerja, tata cara penerapan penganggaran berbasis kinerja, mekanisme transformasi di masa transisi, sumber daya manusia dan sistem informasi.

BAB III : Bab ini berisi tentang gambaran umum Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura. Gambaran umum terdiri dari : sejarah, visi & misi, struktur organisasi, tupoksi, informasi kegiatan, sumber daya manusia dan sistem penyusunan anggaran.

BAB IV : Bab ini berisi upaya persiapan dan kendala yang dihadapi Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa-Madura dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja pada tahun 2011. Antara lain ; analisa dalam aspek regulasi, analisa dalam aspek sumber daya manusia, analisa dalam aspek sarana & prasarana, analisa dalam aspek keuangan, analisa kendala dalam aspek regulasi, analisa kendala dalam aspek sumber daya manusia, analisa kendala dalam aspek sarana & prasarana, analisa kendala dalam aspek keuangan.

BAB V : Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian