

INSTITUSIONALISASI PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR

Ari Susanti

arisusanti787@gmail.com

Univeritas Airlangga, Surabaya

Mohamad Suyunus

suyunusm@yahoo.com

Universitas Airlangga, Surabaya

Abstract

This research is motivated by the phenomenon of paradigm shift of budget system from the traditional to performance-based that started since the enactment of regional autonomy system. This phenomenon occurs along with the demands of good governance that want higher levels of transparency, accountability, effectiveness and efficiency of budget management. Institutionalization process according to Burns and Scapens (2000) institutional theory takes place through four stages: encoding, enacting, reproduction and institutionalisation. This research aimsto understand the process of institutionalization of performance-based budgeting inBadan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur. The method used in this research is qualitative method with exploratory case study approach and data collection was done through interview, observation and documentation.The results showed that the institutional position of Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur was in the reproduction stage. This is because the organization still using the old routine and habit although there have been a legal regulation in the form of guidelines issued since 2006. These conditions that causing some problems in the institutionalization of performance-based budgeting process has not run optimally.

Keywords: *Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, Institutional Theory, Performance-based Budgeting*

1. PENDAHULUAN

Dalam dua dekade terakhir, isu *good governance* menjadi perdebatan karena adanya tuntutan reformasi kelembagaan pada hampir semua bidang pengelolaan negara, termasuk bidang pengelolaan manajemen keuangan daerah. Reformasi pengelolaan manajemen keuangan daerah ditandai dengan pemberian otonomi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Implikasi dari berbagai peraturan di atas adalah pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah sehingga membawa perubahan fundamental dalam pengelolaan anggaran daerah.

Yuwono dkk. (2005:63) menyebutkan bahwa reformasi pengelolaan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar dalam sistem penganggaran. Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*.

Reformasi dalam sistem penganggaran perlu dilakukan karena penganggaran dengan pendekatan tradisional (*traditional budget*) memiliki kelemahan, yaitu pada saat proses penyusunan, pembahasan sampai dengan penetapan anggaran daerah lebih terfokus pada besarnya anggaran. Pendekatan ini dinilai kurang efektif, terutama terkait dengan rendahnya tingkat transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi serta tidak jelasnya kinerja untuk mengukur layanan publik yang hendak dicapai. Pemerintah menerbitkan peraturan perundangan untuk mengeliminasi kelemahan atas sistem penganggaran tradisional sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa sistem yang dianut dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah anggaran berbasis kinerja (*performance budget*).

Penelitian ini mengambil lokasi penelitian pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Jawa Timur dengan pertimbangan bahwa Bappeda Provinsi Jawa Timur memiliki posisi strategis dalam pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 70 Tahun 2016, mempunyai tugas untuk membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi di bidang perencanaan pembangunan. Soekartawi (1990:24) menyatakan pentingnya aspek perencanaan apabila dikaitkan dengan aspek pembangunan dapat diklasifikasikan menjadi dua topik utama, yaitu (1) perencanaan sebagai alat pembangunan dan (2) perencanaan sebagai tolak ukur berhasil tidaknya pembangunan tersebut.

Pertimbangan lain dalam pemilihan lokasi penelitian adalah keberhasilan penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur menorehkan prestasi berupa penghargaan dari Gubernur Jawa Timur sebagai salah satu dari tujuh puluh satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berhasil dalam implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) tahun 2015 dengan predikat nilai kategori A atau memuaskan.

Penganggaran dan perencanaan pembangunan merupakan dua hal yang saling terkait dan diperlukan untuk mengelola pembangunan daerah secara efektif dan efisien. Hasil yang baik akan dicapai apabila terhadap keduanya diberi perhatian yang seimbang, penganggaran tidak mendikte perencanaan dan sebaliknya perencanaan perlu mempertimbangkan ketersediaan dana. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2005:61).

Proses institusionalisasi diperlukan supaya sistem penganggaran berbasis kinerja dapat digunakan sebagai alat manajemen untuk mencapai tujuan organisasi sebagaimana dirumuskan dalam visi Bappeda Provinsi Jawa Timur. Proses institusionalisasi menurut teori institusional Burns dan Scapens (2000) terjadi melalui empat tahapan, yaitu *encoding* (pengkodean), *enacting* (pemberlakuan), *reproduction* (pengulangan) dan *institutionalisation* (institusionalisasi). Proses institusionalisasi dikatakan berhasil apabila aturan dan rutinitas baru terkait perubahan organisasi dapat menyatu dengan aturan dan rutinitas lama sehingga menjadi suatu kebiasaan, meskipun ada perlawanan dari pihak-pihak yang kontra.

Kerangka konseptual Burns dan Scapens (2000) sering kali digunakan dalam beberapa penelitian terkait proses institusionalisasi perubahan organisasi yang terjadi di sektor publik maupun swasta. Beberapa penelitian yang menggunakan kerangka konseptual Burns dan Scapens (2000) dan sependapat dengan hasilnya, antara lain penelitian Guerreiro dkk. (2006), Doyle (2007) dan Robalo (2014).

Guerreiro dkk. (2006) menyatakan bahwa konsep akuntansi manajemen yang baru telah efektif diinstitusionalisasikan dan diubah menjadi nilai-nilai baru, kebiasaan dan rutinitas di bank pemerintah. Doyle (2007) menyatakan bahwa praktik akuntansi manajemen dengan perubahan rutinitas dan aturan yang baru dapat terinstitusionalisasi di organisasi sektor publik, namun tidak demikian di sektor swasta. Robalo (2014) menyatakan bahwa inovasi akuntansi manajemen yang diterapkan tidak dapat mengubah rutinitas yang selama ini sudah dijalankan di perusahaan pos nasional.

Penelitian yang menggunakan kerangka konseptual Burns dan Scapens (2000) namun tidak sependapat dengan hasilnya, yaitu penelitian Multiganda (2013) serta Pedro dan Sanden (2014). Multiganda (2013) menyatakan bahwa proses institusionalisasi kebijakan penganggaran di rumah sakit pemerintah dapat mempengaruhi aktor institusional dalam berpikir dan bertindak terkait dengan terwujudnya akuntabilitas. Pedro dan Sanden (2014) menyatakan bahwa perubahan akuntansi manajemen di perusahaan kesehatan dilaksanakan tanpa ada perlawanan lebih lanjut dan aturan baru dapat berubah menjadi suatu rutinitas tanpa harus direproduksi ke dalam institusi.

Hasil penelitian terdahulu merupakan pedoman ilmiah bagi peneliti untuk melakukan penelitian ini, baik dari segi kajian teori, metode pengumpulan data maupun teknik analisis data. Berdasarkan penelitian terdahulu dan fenomena yang telah diuraikan, maka peneliti termotivasi menggunakan teori institusional Burns dan Scapens (2000) untuk memahami proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur

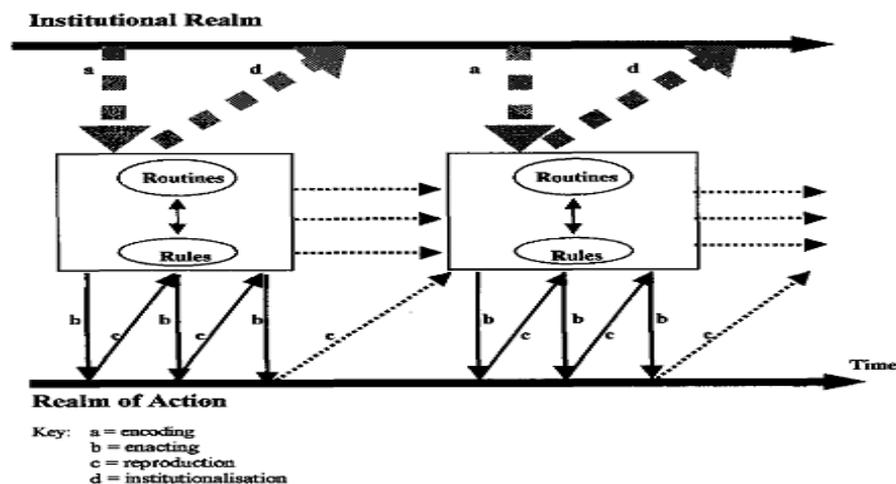
2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Institusional

Teori institusional menurut Burns dan Scapens (2000) yaitu adanya sebuah aturan dan regulasi yang terinstitusi di sebuah organisasi sehingga dapat menjadi suatu kebiasaan. Proses institusionalisasi secara sistematis digambarkan oleh Burns dan Scapens (2000) sebagai berikut:

Gambar 1 Proses Institusionalisasi

Sumber: Burns dan Scapens (2000)



Gambar tersebut menunjukkan bahwa proses institusionalisasi terjadi melalui empat tahapan, yaitu *encoding* (pengkodean), *enacting* (pemberlakuan), *reproduction* (pengulangan) dan *institutionalisation* (institusionalisasi). Panah a merupakan proses *encoding* yang berarti adanya pengkodean prinsip-prinsip institusional ke dalam aturan dan rutinitas yang ada di organisasi sehingga terbentuk aturan dan rutinitas baru. Panah b merupakan proses *enacting* yang berarti diberlakukannya aturan dan rutinitas baru dan menunjukkan perubahan yang terjadi apabila organisasi memberlakukan aturan dan rutinitas baru sehingga memungkinkan terjadinya perlawanan dari pihak-pihak yang kontra. Panah c merupakan proses *reproduction* yang berarti adanya pengulangan proses *encoding* dan *enacting*. Panah d merupakan proses *institutionalisation* yang berarti aturan dan rutinitas baru telah terinstitusionalisasi ke dalam organisasi.

Proses institusionalisasi dalam penelitian ini adalah upaya yang dilakukan Bappeda Provinsi Jawa Timur pada saat melembagakan penganggaran berbasis kinerja. Penelitian ini akan mengidentifikasi kondisi yang ada pada Bappeda Provinsi Jawa Timur beserta lingkungan institusionalnya untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana proses institusionalisasi terjadi.

2. 2 Penganggaran Berbasis Kinerja

Pengertian penganggaran berbasis kinerja menurut Robinson dan Last (2009) adalah suatu sistem penganggaran yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengeluaran publik yang menghubungkan pendanaan organisasi sektor publik dengan hasil yang dicapai melalui penggunaan informasi kinerja secara sistematis. Penerapan penganggaran berbasis kinerja tersebut harus memenuhi dua persyaratan dasar, yaitu: (1) adanya informasi terkait sasaran dan hasil dari pengeluaran pemerintah dalam bentuk indikator kinerja serta evaluasi program dan (2) adanya proses penyusunan anggaran yang dirancang untuk memfasilitasi penggunaan informasi tersebut. Robinson dan Last (2009) juga menyatakan bahwa penganggaran berbasis kinerja dapat berhasil apabila setiap satuan yang melakukan pengeluaran anggaran (*spending agency*) diharuskan untuk secara eksplisit mendefinisikan *outcome* yang pelayanannya ditujukan kepada masyarakat dan menyediakan indikator kinerja untuk mengukur efektivitas dan efisiensi pelayanan untuk menteri keuangan dan pembuat keputusan politik selama proses penyusunan anggaran.

2. 3 Institusionalisasi Penganggaran Berbasis Kinerja

Institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai sebuah proses melembagakan prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja sehingga dapat menjadi suatu kebiasaan di organisasi. Proses institusionalisasi tersebut menurut teori institusional Burns dan Scapens (2000) terjadi melalui empat tahapan, yaitu *encoding* (pengkodean), *enacting* (pemberlakuan), *reproduction* (pengulangan) dan *institutionalisation* (institusionalisasi).

Tahapan awal dalam proses institusionalisasi yaitu *encoding*. Proses *encoding* merupakan pengkodean prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja ke dalam aturan dan rutinitas yang ada di organisasi sehingga terbentuk aturan dan rutinitas baru. Prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja tersebut antara lain: (1) penganggaran berbasis kinerja menetapkan tujuan atau sekumpulan tujuan yang akan dikaitkan dengan/ yang digunakan untuk mengalokasikan pengeluaran uang, (2) penganggaran berbasis kinerja menyediakan informasi dan data mengenai kinerja dan hasil yang telah dicapai sehingga memungkinkan dilakukan perbandingan antara kemajuan yang aktual dengan yang direncanakan, (3) dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan penyesuaian terhadap program untuk menutup setiap perbedaan yang terjadi antara target kinerja dan

kinerja aktual dan (4) penganggaran berbasis kinerja memberi peluang untuk dilakukannya evaluasi kinerja secara regular atau *ad hoc* yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan.

Tahapan kedua dalam proses institusionalisasi adalah *enacting*. Proses *enacting* merupakan pemberlakuan aturan dan rutinitas baru yang terbentuk dari hasil pengkodean prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja ke dalam aturan dan rutinitas yang ada di organisasi. Pada proses ini memungkinkan terjadinya perlawanan dari pihak-pihak yang kontra.

Tahapan ketiga dalam proses institusionalisasi adalah *reproduction*. Proses *reproduction* merupakan pengulangan rutinitas dan kebiasaan baru terkait prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja. Tahapan terakhir dalam proses institusionalisasi adalah *institutionalisation*. Proses *institutionalisation* menunjukkan aturan dan rutinitas baru terkait prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja telah melembaga dan menjadi suatu kebiasaan di dalam organisasi.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan jenis pendekatan studi kasus eksploratoris. Metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus pada proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur. Fenomena tersebut akan menjadi tumpuan awal dalam melakukan penelitian ini. Teori institusional Burns dan Scapens (2000) digunakan sebagai alat untuk menganalisa dan memahami proses penerapan penganggaran berbasis kinerja yang ada dan bukan untuk diuji. Pertimbangan digunakannya pendekatan studi kasus eksploratoris dalam penelitian ini adalah bahwa penelitian ini berusaha menggali fenomena-fenomena terkait penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur dalam rangka menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

3.1 Obyek dan Subyek Penelitian

Proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja menjadi obyek dalam penelitian ini. Subyek penelitiannya adalah orang-orang yang dianggap peneliti memiliki kompetensi tertentu atau informasi kunci (*key informan*) yang diperlukan dalam penelitian, termasuk diantaranya para aparatur yang terlibat langsung dan memiliki pengalaman dalam proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja.

Pemilihan informan terdiri dari dua kelompok, yakni informan koordinator merupakan informan implementator. Informan koordinator dipilih dari 2 (dua) pejabat setingkat eselon III yang memiliki tanggung jawab dalam melakukan koordinasi kegiatan penyusunan program dan penyusunan kebijakan teknis perencanaan pembangunan di masing-masing unit kerja, yaitu Kepala Bidang Sosial Budaya dan Kepala UPT Pelayanan Data Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan.

Informan implementator dipilih dari 4 (empat) orang pejabat setingkat eselon IV yang secara riil melaksanakan kegiatan penyusunan program dan penyusunan kebijakan teknis perencanaan pembangunan di masing-masing unit kerja, antara lain Kepala Sub Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Kepala Sub Bidang Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air, Kepala Sub Bidang Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Provinsi dan Kepala Seksi Penataan Ruang serta 1 (satu) orang perencana muda yaitu Staf Sub Bagian Penyusunan Program dan Anggaran.

3.2 Teknik Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dilakukan agar peneliti mendapatkan gambaran penelitian yang lebih mendalam mengenai proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi wawancara, observasi dan dokumentasi.

3.3 Teknik Pengorganisasian dan Analisis Data

Teknik pengorganisasian dan analisis data dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan model analisis interaktif yang digunakan Miles dan Huberman (1992), yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan/verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

Kepercayaan penelitian dapat ditingkatkan melalui pengujian keabsahan data yang dilakukan melalui triangulasi. Moleong (2012:330) mendefinisikan triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut.

Peneliti menggunakan triangulasi sumber dan metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data yang diperoleh melalui beberapa sumber. Triangulasi metode dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.

4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Institusionalisasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur

Berdasarkan analisis data hasil wawancara, observasi dan dokumentasi dengan menggunakan teknik triangulasi, maka untuk mengidentifikasi proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur ditemukan 5 (lima) tema, yaitu pemahaman makna penganggaran berbasis kinerja, penerapan penganggaran berbasis kinerja, permasalahan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, resistensi terhadap penerapan penganggaran berbasis kinerja serta evaluasi dan pengendalian terhadap penerapan penganggaran berbasis kinerja.

1) Pemahaman Makna Penganggaran Berbasis Kinerja

Secara umum, informan telah mengerti makna penganggaran berbasis kinerja. Informan tidak menjelaskan secara detail makna penganggaran berbasis kinerja sesuai teori, akan tetapi mereka mampu menjelaskan proses maupun manfaat dari penganggaran berbasis kinerja. Hal ini terbukti dari wawancara dengan beberapa pejabat maupun staf di lingkungan Bappeda Provinsi Jawa Timur, diantaranya dengan informan koordinator 1 yang mengatakan:

“...uang yang kita gunakan dalam bentuk kegiatan harus mempunyai output atau kinerja yang terukur, jadi dasarnya saya kira itu. Tujuan penerapan penganggaran berbasis kinerja yang jelas untuk transparansi pelaksanaan kegiatan dan pembinaan anggaran....”

Pendapat yang tidak jauh berbeda disampaikan oleh informan implementator 1, berikut petikannya:

“...jadi di masing-masing kegiatan yang ada di Eselon IV punya target kinerja dan itu harus terukur, misalnya untuk perjalanan dinas itu kan ya...perjalatersebutnan dinas pada saat penyusunan awal itu sudah harus diprediksi, ini berapa kali, berapa orang, harga satuannya berapa...itu harus sudah terukur sampai seperti

itu. Tujuan penerapan penganggaran berbasis kinerja adalah efektivitas, akuntabilitas dan ujung-ujungnya good governance”

Pendapat para informan tersebut di atas telah sesuai dengan definisi penganggaran berbasis kinerja yaitu suatu pendekatan sistematis yang bertujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengeluaran publik yang menghubungkan pendanaan organisasi sektor publik dengan hasil yang dicapai melalui penggunaan informasi kinerja (Robinson dan Last, 2009). Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh para informan, maka dapat disimpulkan bahwa mayoritas informan telah memahami makna dari penganggaran berbasis kinerja.

2) Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

Pada dasarnya para informan mengetahui makna penganggaran berbasis kinerja dan peraturan perundangan yang dijadikan dasar dalam penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan untuk pelaksanaan teknisnya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Berdasarkan data hasil wawancara maupun data dokumen yang berupa dokumen Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) serta Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), maka dapat disimpulkan bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur masih kurang optimal. Salah satu faktor penyebab kurang optimalnya penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja adalah dalam pelaksanaannya yang harus mengacu pada DPA belum diatur bagaimana merealisasikan program/kegiatan yang bersifat mendesak dan sebelumnya tidak direncanakan dalam dokumen RKA. Kondisi tersebut dapat memicu terjadinya penyimpangan apabila program/kegiatan tersebut tetap ingin direalisasikan. Hal ini terkuak dalam wawancara dengan informan koordinator 1, berikut petikannya:

“...penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur diterapkan setelah ada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Penerapan penganggaran berbasis kinerja bagus sesuai dengan kinerja, cuma ada kelemahannya...itu kan direncanakan dulu di dokumen RKA, misalkan alat tulis kantor direncanakan apa-apa saja...lha pada saat pelaksanaan teknisnya di pembelian maupun pengadaannya itu kan harus sesuai dengan DPA, padahal ada hal-hal yang mungkin di luar itu yang belum direncanakan, mungkin karena kekeliruan teman-teman di perencanaan yang terkadang copy paste dari tahun sebelumnya sehingga apa yang kita butuhkan ndak ada di DPA...ya ga bisa direalisasikan, akibatnya bisa saja terjadi akal-akalan apabila kegiatan tersebut tetap ingin direalisasikan...kalau sudah begitu kan malah tambah salah....”

Faktor lain yang menyebabkan kurang optimalnya penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja adalah pola pikir organisasi yang masih menganggap tolak ukur keberhasilan suatu program/kegiatan hanya pada *output* yang dicapai, padahal program/kegiatan sudah seharusnya dapat diukur dengan menggunakan lebih dari satu unsur ukuran keberhasilan, seperti *outcome*, *benefit* maupun *impact*, sebagaimana disampaikan oleh informan implementator 3, beliau mengatakan:

“...penerapan penganggaran berbasis kinerja masih kurang optimal karena mindset kita di output bukan outcome...kayak gini misalkan bangun jalan kira-kira apa yang diukur dari bangun jalan...kan seharusnya ada yang menikmati tho...perjalanan jadi lebih cepat, aman, ndak macet ya itu sudah outcome, ketika hanya jalan dibangun terus ndak ada mobil lewat ya apa gunanya output masih itu....”

3) Permasalahan dalam Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Bappeda Provinsi Jawa Timur tahun 2015 yang mendapatkan predikat nilai kategori A atau memuaskan dari Gubernur Jawa Timur mengidentifikasi adanya beberapa permasalahan yang dihadapi dalam penerapan SAKIP, terutama terkait penganggaran berbasis kinerja sehingga mengakibatkan penerapannya menjadi kurang optimal. Beberapa permasalahan tersebut antara lain: (1) Monitoring dan evaluasi belum optimal, (2) Masih adanya ketidaksinkronan antara program dan kegiatan hasil perencanaan pembangunan beserta indikator pendukungnya, (3) Koordinasi antar unit kerja yang belum optimal, (4) Keselarasan hasil perencanaan serta pelaksanaan program dan kegiatan yang belum maksimal dan (5) Masih adanya distribusi Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak seimbang serta ketimpangan beban tugas antar unit kerja.

4) Resistensi terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

Pemberlakuan aturan dan rutinitas baru terkait penerapan penganggaran berbasis kinerja memungkinkan terjadinya resistensi dari pihak-pihak yang kontra berupa sikap mempertahankan aturan dan rutinitas yang lama dan berusaha menolak aturan dan rutinitas yang baru. Hal ini terkuak dalam wawancara dengan informan implementator 2, berikut petikannya:

“...tahun awal penerapan penganggaran berbasis kinerja sekitar tahun 2006 muncul sikap berusaha menolak dari beberapa pegawai yang tidak mau berubah, malas berubah atau ndak mau maju, contohnya mereka menanyakan lapo sih atek ditakoki rapat ping piro...yo wis ono duite lak wis mari, sebenarnya mereka bukan melawan tapi malas berpikir agak keras sedikit...kalau sekarang sih sudah terbiasa dan para pegawai yang resisten saat itu...beberapa diantaranya bahkan sudah pensiun....”

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh para informan, maka dapat disimpulkan bahwa munculnya resistensi berupa sikap mempertahankan aturan dan rutinitas yang lama serta berusaha menolak aturan dan rutinitas yang baru terjadi di tahun awal penerapan penganggaran berbasis kinerja. Pihak-pihak yang resisten menganggap bahwa penganggaran berbasis kinerja itu sulit dan rumit, akan tetapi intinya bukan penolakan melainkan masih dalam proses belajar dan penyesuaian terhadap aturan dan rutinitas yang baru. Dalam perkembangannya saat ini, masih dijumpai beberapa personel yang menganggap penerapan penganggaran berbasis kinerja itu rumit.

5) Evaluasi dan Pengendalian terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja memberi peluang untuk dilakukannya evaluasi kinerja secara regular atau *ad hoc* yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan (Young, 2003). Hasil evaluasi kinerja dapat memberikan informasi tentang keberhasilan maupun kegagalan program serta kegiatan pada suatu unit kerja atau organisasi. Hal

tersebut sebagaimana disampaikan oleh informan implementator 2. Dalam wawancaranya beliau mengungkapkan:

“...kalau monev ada di bidang pengendalian dan evaluasi...lha bidang inilah yang muncul sejak adanya penganggaran berbasis kinerja. Fungsi bidang ini ya monitoring, evaluasi, membandingkan dengan tahun sebelumnya dan kemudian menyerahkan hasil evaluasi ke bidang penyusunan program dan anggaran. Hasil evaluasi dari bidang ini dijadikan feedback bagi bidang penyusunan program dan anggaran...ketika ada program/kegiatan yang tidak tercapai berarti anggarannya ditambahi...ketika sudah tercapai atau melampaui berarti anggarannya flat atau turun, misalnya pemberdayaan perempuan di tahun kelima itu sudah oke, berarti di tahun keenam tidak perlu lagi naik karena ternyata sekarang perempuan itu sudah berdaya, secara emansipasi sudah sama sehingga anggarannya berarti flat aja atau suatu saat mungkin turun....”

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh para informan, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan evaluasi dan pengendalian di Bappeda Provinsi Jawa Timur dilakukan oleh satu unit kerja, yaitu bidang pengendalian dan evaluasi setiap triwulan. Hasil dari kegiatan evaluasi dan pengendalian tersebut merupakan suatu proses umpan balik (*feedback*) atas hasil kinerja saat ini dan masa lalu serta digunakan sebagai dasar untuk memperbaiki kinerja organisasi di masa datang.

4.2 Temuan Lapangan

Tahapan awal dalam proses institusionalisasi yaitu *encoding*. Proses *encoding* sebagaimana digambarkan dengan panah a merupakan pengkodean prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja ke dalam aturan dan rutinitas yang ada di organisasi sehingga terbentuk aturan dan rutinitas baru. Berdasarkan identifikasi yang dilakukan dengan menggunakan tema pemahaman makna penganggaran berbasis kinerja dan penerapan penganggaran berbasis kinerja, maka tahapan *encoding* ditandai dengantelah masuknya peraturan perundangan yang memuat prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan diterbitkannya peraturan perundangan tersebut, maka membentuk aturan dan rutinitas baru dalam proses penyusunan anggaran, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Tahapan kedua dalam proses institusionalisasi adalah *enacting*. Proses *enacting* sebagaimana digambarkan dengan panah b merupakan pemberlakuan aturan dan rutinitas baru yang terbentuk dari hasil pengkodean prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja ke dalam aturan dan rutinitas yang ada di organisasi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, maka membentuk rutinitas baru dalam proses penyusunan anggaran. Berdasarkan identifikasi yang dilakukan dengan menggunakan tema evaluasi dan pengendalian terhadap penerapan penganggaran berbasis kinerja serta resistensi terhadap penerapan penganggaran berbasis kinerja, maka

tahapan *enacting* ditandai dengandiberlakukannya peraturan perundangan yang mengakibatkan masuknya prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja ke dalam organisasi. Prinsip-prinsip tersebut antara lain (1) adanya penetapan visi dan misi yang didasarkan pada tugas pokok dan fungsi serta difokuskan pada pencapaian tujuan dan cita-cita Bappeda Provinsi Jawa Timur, (2) adanya perumusan Indikator Kinerja Utama (IKU) yang menggambarkan tingkat capaian kinerja suatu program/kegiatan di Bappeda Provinsi Jawa Timur, (3) adanya penyesuaian terhadap program untuk menutup setiap perbedaan yang terjadi antara target kinerja dengan kinerja aktual dan (4) adanya kegiatan monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh bidang pengendalian dan evaluasi setiap triwulan. Pada tahapan *enacting* juga terlihat bahwa diberlakukannyaperaturan perundangan pada tahun awal penerapan penganggaran berbasis kinerja memicu munculnya resistensi dari beberapa personel berupa sikap mempertahankan aturan dan rutinitas yang lama serta berusaha menolak aturan dan rutinitas yang baru. Pihak-pihak yang resisten menganggap bahwa penganggaran berbasis kinerja itu sulit dan rumit, akan tetapi intinya bukan penolakan melainkan masih dalam proses belajar dan penyesuaian terhadap aturan dan rutinitas yang baru.

Tahapan ketiga dalam proses institusionalisasi adalah *reproduction*. Proses *reproduction* sebagaimana digambarkan dengan panah c merupakan pengulangan rutinitas baru terkait prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja. Berdasarkan identifikasi yang dilakukan dengan menggunakan tema permasalahan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, maka hasil dari penelitian ini menunjukkan adanya pengulangan terhadap proses *enacting*. Hal yang terlihat dari pengulangan tersebut adalah bahwa setiap tahunnya dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran selalu berpedoman kepada peraturan perundangan yang memuat prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja. Dalam perkembangannya saat ini, proses *reproduction* belum berjalan secara optimal dikarenakan masih ditemukan beberapa permasalahan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja. Permasalahan tersebut antara lain: (1) monitoring dan evaluasi belum optimal, (2) masih adanya ketidaksinkronan antara program dan kegiatan hasil perencanaan pembangunan beserta indikator pendukungnya, (3) koordinasi antar unit kerja yang belum optimal, (4) keselarasan hasil perencanaan serta pelaksanaan program dan kegiatan yang belum maksimal dan (5) masih adanya distribusi SDM yang tidak seimbang serta ketimpangan beban tugas antar unit kerja.

Tahapan terakhir dalam proses institusionalisasi adalah *institutionalisation*. Proses *institutionalisation* sebagaimana digambarkan dengan panah d menunjukkan aturan dan rutinitas baru terkait prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja telah melembaga dan menjadi suatu kebiasaan di dalam organisasi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan proses institusionalisasi belum terlihat dengan jelas di Bappeda Provinsi Jawa Timur dikarenakan masih ditemukan beberapa permasalahan yang terjadi di dalam tahapan *reproduction* terkait penerapan penganggaran berbasis kinerja.

4.3 Tinjauan Kritis Hasil Penelitian

Dari pembahasan yang telah diuraikan, maka posisi kelembagaan Bappeda Provinsi Jawa Timur berada pada panah c (*reproduction*). Peneliti menginterpretasikan proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja di Bappeda Provinsi Jawa Timur ada pada panah c karena sampai dengan saat ini di dalam organisasi masih ada yang menggunakan rutinitas dan kebiasaan lama meskipun telah ada pedoman berupa peraturan perundangan yang diterbitkan sejak tahun 2006. Kondisi tersebut memicu timbulnya beberapa permasalahan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja. Secara umum, beberapa permasalahan tersebut walaupun hanya terlihat sebagai kendala

yang tidak terlalu krusial, namun apabila dibiarkan terus-menerus dan tidak segera mendapatkan solusi, maka akan menghambat optimalisasi penerapan penganggaran berbasis kinerja di masa mendatang.

Dengan kondisi tersebut, maka proses pengulangan rutinitas baru terkait prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja harus tetap mendapatkan pengawasan dan ada komitmen dari pimpinan serta segenap personel di organisasi untuk segera mencari solusi atas permasalahan yang ada sehingga diharapkan penganggaran berbasis kinerja dapat terinstitusionalisasi secara optimal di Bappeda Provinsi Jawa Timur.

5. KESIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan interpretasi yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan teori institusional Burns dan Scapens (2000), maka posisi kelembagaan Bappeda Provinsi Jawa Timur berada pada tahapan *reproduction*. Posisi ini mengharuskan Bappeda Provinsi Jawa Timur agar segera mencari solusi untuk mengatasi permasalahan yang timbul sehingga prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja dapat terinstitusionalisasi secara optimal di organisasi.

Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat beberapa keterbatasan, baik keterbatasan yang melekat pada pendekatan yang digunakan maupun berkaitan dengan proses penelitian sehingga perlu diperhatikan lebih lanjut agar di masa mendatang dapat diperbaiki. Pertama, keterbatasan berkaitan dengan obyek penelitian. Apabila peneliti selanjutnya ingin meneliti kembali tentang proses institusionalisasi penganggaran berbasis kinerja sebagai obyek penelitian, maka dapat menambahkan subyek penelitian pada OPD di luar Bappeda Provinsi Jawa Timur untuk selanjutnya dilakukan komparasi. Kedua, keterbatasan keikutsertaan. Apabila peneliti selanjutnya ingin memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terkait dengan obyek penelitian, maka selain dengan melakukan wawancara, observasi langsung dan dokumentasi sebagaimana penelitian ini, peneliti selanjutnya dapat memperluas teknik pengumpulan data melalui observasi partisipasi yang menempatkan peneliti sebagai bagian yang integral dari situasi yang diobservasi.

Saran

Peneliti memberikan solusi bagi Bappeda Provinsi Jawa Timur berupa saran untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, antara lain (1) monitoring dan evaluasi seharusnya dilakukan secara rutin dan dimulai dari masing-masing unit kerja terkait, (2) pengadopsian sistem yang dapat merumuskan formula indikator secara tepat, yaitu lebih berorientasi kepada *outcome* yang bersifat kuantitatif sehingga mempermudah pengukuran kinerja, (3) membuat suatu sistem atau forum yang memfasilitasi pihak-pihak terkait untuk memudahkan koordinasi dalam kegiatan penyusunan maupun pelaksanaan anggaran, (4) harus ada komitmen dari pimpinan untuk memberlakukan sistem *reward* dan *punishment* secara proporsional agar pegawai lebih disiplin dalam kegiatan penyusunan dan pelaksanaan anggaran dan (5) memperbaiki sistem rekrutmen yang disesuaikan dengan beban tugas dan segera merumuskan SOP agar tidak terjadi ketimpangan beban tugas antar unit kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Burns, J., dan R. W. Scapens. 2000. Conceptualizing Management Accounting Change: An Institutional Framework. *Management Accounting Research*. 11(1): 3-25.
- Doyle, G. 2007. *An Institutional Framework Analysis of Management Accounting Innovations: A Comparison of For Profit and Not For Profit Health*. Paper presented at the 30th Annual Congress of the European Accounting Association, Lisbon.
- Guerreiro, R., C. A. Pereira, dan F. Frezatti. 2006. Evaluating Management Accounting Change According to The Institutional Theory Approach. *Journal of Accounting & Organizational Change*. 3 (2):196-228.
- Mardiasmo. (2005). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Miles, M. B., dan A. M. Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Moleong. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Multiganda, J. C. 2013. Budgetary Governance and Accountability in Public Sector Organisations: An Institutional and Critical Realism Approach. *Critical Perspectives on Accounting*. 24(7-8):518-531.
- Pedro, D., dan I. Sanden. 2014. *Understanding The Process of Management Accounting Change*. Uppsala University: Sweden.
- Robalo, R. 2014. Explanations for The Gap between Management Accounting Rules and Routines: An Institutional Approach. *Spanish Accounting Review*. 17(1): 88-97.
- Robinson, M., dan D. Last. 2009. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical Notes and Manuals. *International Monetary Fund Working Paper*.
- Soekartawi. 1990. *Prinsip-Prinsip Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Young, R. D. 2003. Performance-Based Budget Systems. *Public Policy and Practice University of South Carolina Institute for Public Service and Policy Research*, South Carolina. 2(2):11-24.
- Yuwono, S., T. A. Indrajaya, dan Hariyandi. 2005. *Penganggaran Sektor Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.