

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja Dalam Rangka Mewujudkan *Good Financial Governance*

Antonius Adikusuma Mulyono¹, Ayuningtyas Hertianti²
Program Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis,
Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia^{1&2}

Abstract. *Financial reform mandates the importance of good financial governance, one of which is performance budgeting. The performance budgeting system is very concerned about the relationship between funding (input) and performance (output). The root of the problem in this study is the inconsistency between budget realization (92.72%) and output achievements (75%) in the implementation of performance budgeting in the Indonesian Ministry of Industry. This study aims to analyze the root causes of the problem. The theory of New Public Management (NPM) is used to see whether performance budgeting is in accordance with the characteristics of the NPM, as measured by budget realization compared to the output achievements. The research approach is qualitative with a single case study method at the Indonesian Ministry of Industry. The results of the study show (1) the budget does not focus on supporting outputs but is used for other activities; (2) the targets set is not on target. These results indicate that the implementation of performance budgeting in the central government, especially in the Indonesian Ministry of Industry, has not been maximized and there are still several obstacles that have not been able to improve good financial governance.*

Keywords: *performance budgeting; good financial governance; and new public management*

Abstrak. Reformasi keuangan negara mengamanatkan pentingnya *good financial governance*, salah satunya adalah penganggaran berbasis kinerja. Sistem penganggaran berbasis kinerja sangat memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dengan kinerja (*output*). Akar permasalahan dalam penelitian ini adalah adanya inkonsistensi antara realisasi anggaran (92,86%) dengan capaian *output* (75%) dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab akar permasalahan. Teori *New Public Management* (NPM) digunakan untuk melihat apakah penerapan penganggaran berbasis kinerja telah sesuai dengan karakteristik NPM, yang diukur dari realisasi anggaran dibandingkan dengan capaian *output*. Pendekatan penelitian adalah kualitatif dengan metode *single case study* di Kementerian Perindustrian. Hasil penelitian menunjukkan (1) anggaran tidak fokus mendukung output tetapi digunakan untuk kegiatan lainnya; (2) target yang ditetapkan tidak tepat sasaran. Hasil tersebut menunjukkan penerapan penganggaran berbasis kinerja di pemerintah pusat terutama di Kementerian Perindustrian belum maksimal dan masih terdapat beberapa kendala sehingga belum dapat meningkatkan *good financial governance*.

Keywords: penganggaran berbasis kinerja; tata kelola keuangan pemerintah yang baik; dan *new public management*

Corresponding author. e-mail: antonius.mulyono@gmail.com

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan instrumen penting bagi organisasi untuk menjalankan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan. Pada sektor publik, anggaran merupakan alat akuntabilitas

yang bertujuan untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas ekonomi dalam mencapai tujuan bernegara. Salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas penganggaran di sektor publik adalah penerapan penganggaran berbasis kinerja, yang merupakan salah satu

wujud dari reformasi keuangan negara yang mengamatkan pentingnya tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*) diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab (Republik Indonesia, 2003).

Dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, anggaran yang disusun sangat memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan kinerja yang diharapkan (*output*). *Input* dan *output* yang dihasilkan harus berdasarkan dokumen perencanaan yaitu Rencana Strategis (*renstra*) dan Rencana Kerja Tahunan (*renja*). Pada tahap evaluasi kinerja, capaian *output* harus konsisten dengan perencanaan, pelaksanaan dan realisasi anggaran (Kementerian Keuangan, 2017).

Kementerian Perindustrian merupakan salah satu instansi pemerintahan pusat yang wajib untuk menyusun penganggaran berbasis kinerja dalam menjalankan program dan mencapai tujuan bernegara. Kementerian Perindustrian mempunyai tujuan untuk meningkatkan peran industri dalam perekonomian nasional yang tertuang dalam *renstra* tahun 2015-2019. Dari *renstra* tersebut kemudian diturunkan ke dalam *renja* yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan program kerja dan anggaran setiap tahunnya. Pada tahun 2017, Kementerian Perindustrian memiliki lima sasaran strategis utama yang didalamnya menghasilkan 24 indikator kinerja (*output*) yang tercantum dalam *renja* dan Perjanjian Kinerja (*perkin*) Menteri Perindustrian tahun 2017 dengan anggaran sebesar Rp. 2.827.886.999.000. Dalam prosesnya, pagu anggaran tersebut mengalami penghematan menjadi sebesar Rp. 2.623.111.903.000 pada akhir tahun 2017 (Kementerian Perindustrian, 2017a).

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kementerian Perindustrian tahun 2017 menyajikan hasil kerja Kementerian Perindustrian selama tahun 2017. Hasil pengukuran kinerja Kementerian Perindustrian tahun 2017 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.
Pengukuran Kinerja Kementerian Perindustrian Tahun 2017

No.	Indikator Kinerja / Output	Capaian (%)
1	Unit industri pengolahan non-migas besar sedang yang tumbuh	128,83
2	Unit industri kecil yang tumbuh	66,62
3	Nilai investasi di sektor industri pengolahan non-migas	84,73
4	Nilai tambah sektor industri di luar Pulau Jawa terhadap nilai tambah sektor industri nasional	102,57
5	Kawasan industri yang terbangun	100,00
6	Sentra IKM di luar Pulau Jawa yang dibangun dan beroperasi	300,00
7	Unit usaha industri besar sedang di luar Pulau Jawa terhadap total populasi industri besar sedang nasional	104,09
8	Kontribusi ekspor produk industri pengolahan non-migas terhadap ekspor nasional	96,47
9	Penguasaan teknologi industri	592,20
10	Penurunan impor produk industri yang SNI, ST dan/atau PTC-nya diberlakukan secara Wajib	242,00
11	SDM Industri kompeten yang terserap di dunia kerja	100,34
12	Produktivitas SDM industri	91,49
13	Peraturan perundangan yang diselesaikan	37,50
14	Peraturan perundang-undangan bidang industri yang diundangkan	100,68
15	Standar Industri Hijau yang ditetapkan	173,63
16	Produk industri yang tersertifikasi Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN)	111,11
17	Kontribusi investasi yang memanfaatkan fasilitas fiskal	75,18
18	Industri berorientasi ekspor	111,12
19	Pendidikan vokasi industri berbasis kompetensi yang terbentuk	100,00
20	Infrastruktur kompetensi yang terbentuk SKKNI	31,82
	Infrastruktur kompetensi yang terbentuk LSP dan TUK	40,00

21	Lembaga Pendidikan Industri berbasis kompetensi yang terbentuk	100,00
22	Perusahaan/ industri yang didampingi dalam penanganan kasus	120,00
23	Kerjasama internasional bidang industri yang ditandatangani	300,00
24	Penyelesaian tindak lanjut saran/ rekomendasi hasil pengawasan	105,60

Sumber: Kementerian Perindustrian (2017a), telah diolah kembali

Hasil pengukuran kinerja menunjukkan yaitu capaian *output* sebesar 18 dari 24 *output* yang direncanakan atau secara presentase sebesar 75%, sedangkan realisasi anggarannya sebesar Rp. 2.435.752.561.000 dari pagu anggaran setelah penghematan atau secara presentase sebesar 92,86%. Hasil capaian tersebut mengindikasikan inkonsistensi dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja karena realisasi anggaran cukup jauh perbedaannya dibanding capaian *output* (Kementerian Perindustrian, 2017a).

Dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, capaian *output* harus konsisten dengan perencanaan, pelaksanaan dan realisasi anggaran. Jika terjadi inkonsistensi, maka terdapat permasalahan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja di suatu instansi tersebut (Kementerian Keuangan, 2017). Hasil evaluasi Kementerian PAN-RB menunjukkan terdapat beberapa permasalahan dalam proses implementasi manajemen kinerja di Indonesia, salah satunya yaitu ketidakmampuan instansi pemerintah untuk menetapkan alokasi anggaran program/kegiatan yang selaras dengan tujuan/sasaran sehingga mengakibatkan pemborosan anggaran (Kementerian PAN-RB, 2018). Capaian *output* Kementerian Perindustrian pada tahun 2017 inkonsisten dengan realisasi anggarannya sehingga menjadi indikasi adanya permasalahan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja. Hal ini juga menunjukkan *good financial governance* belum berjalan efektif di Kementerian Perindustrian.

Penelitian sebelumnya tentang reformasi keuangan sektor publik di Indonesia (Mir & Sutiyono, 2013) menunjukkan bahwa

implementasi reformasi keuangan negara, yang dilihat dari sisi penerapan standar akuntansi berbasis *cash to accrual*, belum dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah yang ditunjukkan melalui hasil audit BPK yang sebagian besar mendapatkan opini *qualified* (WDP) dan *disclaimer* (TMP). Sedangkan dalam penelitian ini akan melihat implementasi reformasi keuangan negara dari sisi anggaran dan kinerjanya dengan menggunakan teori *New Public Management* (NPM). Dalam NPM, organisasi sektor publik diarahkan untuk membangun manajemen profesional dalam menyelenggarakan pemerintahan (Hood, 1991).

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*) di instansi pemerintah dan melakukan evaluasi tentang penerapan penganggaran berbasis kinerja dengan judul: "Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Rangka Mewujudkan *Good Financial Governance*".

Rumusan Masalah

Mengapa capaian *output* inkonsisten dengan realisasi anggaran pada Kementerian Perindustrian?

Tujuan Penelitian

Melakukan analisis penyebab inkonsistensi antara capaian *output* dengan realisasi anggaran Kementerian Perindustrian.

Manfaat Penelitian

Penelitian dengan studi kasus bermanfaat untuk menjadi bahan evaluasi, melakukan analisis, memberikan solusi dan menyediakan informasi dalam pengambilan keputusan (Ellet, 2007). Berdasarkan penjelasan diatas, manfaat penelitian ini adalah:

1. Melakukan analisis tentang penyebab inkonsistensi antara capaian *output* dengan perencanaan, pelaksanaan dan realisasi anggaran dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja.
2. Menjadi bahan evaluasi dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja terutama

untuk menyelesaikan akar permasalahannya yaitu inkonsistensi antara capaian *output* dengan perencanaan, pelaksanaan dan realisasi anggaran.

KAJIAN LITERATUR

New Public Management Theory

Menurut Hood (1991) terdapat tujuh karakteristik *New Public Management* (NPM), yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik;
2. Organisasi memiliki standar kinerja dan ukuran kinerja;
3. Berorientasi pada *output*;
4. Pemecahan unit-unit kerja sektor publik;
5. Menciptakan persaingan di sektor publik;
6. Pengadopsian gaya manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik;
7. Berfokus pada kedisiplinan dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

Teori NPM dalam penelitian ini akan melihat apakah kinerja Kementerian Perindustrian telah sesuai dengan karakteristik dalam NPM, yang diukur dari capaian *output* dibandingkan dengan realisasi anggarannya. Realisasi anggaran seharusnya selaras dan konsisten dengan capaian *output* sehingga akan menghasilkan kinerja yang efisien dan efektif dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Penganggaran Berbasis Kinerja

Pendekatan penganggaran berbasis kinerja berdasarkan PMK Nomor 94 (2017) adalah suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Kinerja adalah prestasi kerja yang berupa *output* dari kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga, unit kerja dan satuan kerja (satker) dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Good Financial Governance

Salah satu wujud *good financial governance* dalam pemerintah adalah penerapan asas transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, yaitu

penyusunan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum (Republik Indonesia, 2003).

Penelitian Terdahulu

Gómez & Willoughby (2008) meneliti tentang upaya pemerintah Amerika Serikat dalam satu dekade terakhir untuk menyusun anggaran dengan menggunakan rasionalitas melalui aplikasi pengukuran kinerja (*performance based budgeting*). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa penerapan *performance based budgeting* di Amerika Serikat telah berhasil meningkatkan pemahaman *stakeholders* mengenai pelaksanaan dan pencapaian program pemerintah.

Hasil Penelitian Wijayanti, Rahman, & Nurpratiwi (2012) menunjukkan dua hal yaitu (1) kurangnya komitmen pemerintah daerah terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja yang ditunjukkan dengan belum disusunnya Analisis Standar Biaya serta terlambatnya penyusunan Standar Satuan Harga; dan (2) kurangnya pemahaman petugas perencana terhadap indikator kinerja yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan indikator *outcome* untuk kegiatan kegiatan dalam satu program dan adanya perbedaan target kinerja sasaran renstra SKPD dengan RPJMD Kabupaten Pasuruan.

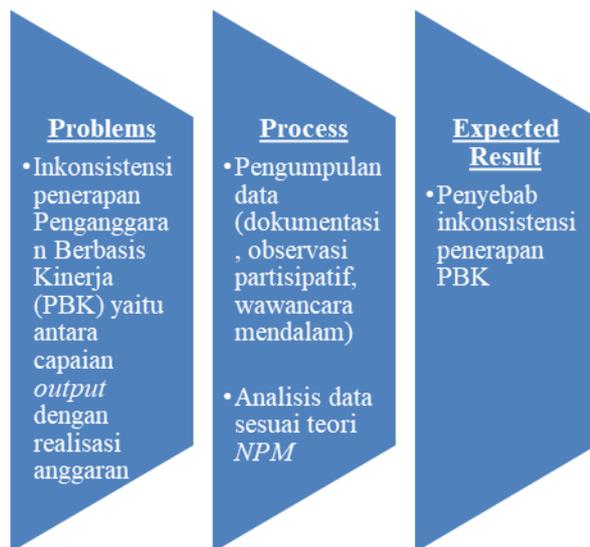
Mir & Sutiyono (2013) melakukan studi kasus tentang reformasi keuangan negara dilihat dari sisi penerapan standar akuntansi berbasis *cash to accrual* dengan mengambil sampel di tiga pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi berbasis *cash to accrual* belum dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah yang ditunjukkan melalui hasil audit BPK yang sebagian besar mendapatkan opini *qualified* (WDP) dan *disclaimer* (TMP) sehingga membuat reformasi keuangan negara di daerah belum optimal.

Prastowo (2017) melakukan penelitian tentang pengelolaan keuangan di desa

Bangunharjo, Yogyakarta. Hasilnya, pengelolaan keuangan desa Bangunharjo belum mampu menerapkan asas-asas dalam *good financial governance* yaitu transparatif, akuntabilitas, dan partisipatif disebabkan karena belum pahamnya SDM tentang IT dan akuntansi, minimnya sarana prasarana pendukung, serta kurangnya pendampingan dan pengawasan.

Kerangka Penelitian

Kerangka penelitian digunakan untuk menjawab permasalahan berdasarkan teori yang dipakai untuk mendapatkan hasil yang diharapkan. Secara garis besar kerangka penelitian digambarkan dalam skema di bawah ini:



Gambar 1.
Kerangka Penelitian

Sumber: diolah oleh penulis

METODOLOGI PENELITIAN

Strategi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode *single case study*. Penelitian studi kasus sangat tepat digunakan pada penelitian yang bertujuan menjawab pertanyaan ‘bagaimana’ dan ‘mengapa’ terhadap sesuatu yang diteliti (Yin, 2009). Penelitian ini dipilih karena unik dan masih belum banyak penelitiannya, dengan dibuktikan di *Google Scholar* baru terdapat lima penelitian tentang penganggaran berbasis kinerja jika dihubungkan dengan *good financial governance*. Topik yang dipilih

merupakan perwakilan kasus lain yang sama dan masih hangat dengan data pada tahun 2017.

Pendekatan penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Pendekatan kualitatif dalam arti luas adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata lisan atau tertulis dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Taylor, Bogdan, & DeVault, 2015).

Pengumpulan Data

Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Menurut Yin (2009) terdapat enam sumber data untuk studi kasus yaitu dokumentasi, catatan arsip, wawancara, observasi langsung, observasi partisipatif, dan artefak fisik. Instrumen pengumpulan data yang digunakan meliputi dokumentasi, observasi partisipatif dan wawancara.

Dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan dokumen tertulis tentang penganggaran berbasis kinerja. Observasi partisipatif dilakukan untuk mengetahui kondisi aktual atas pelaksanaan anggaran dan membandingkannya dengan dokumen perencanaan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Peneliti akan mengamati dan mengambil bagian secara langsung dalam proses penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian. Observasi akan melihat konsistensi antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran dengan hasil yang dicapai.

Pengumpulan data melalui wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) untuk mendapatkan informasi yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan. Peneliti akan melakukan wawancara kepada pejabat dan pelaksana yang terkait dalam proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian. Wawancara mencakup pertanyaan yang dapat menguatkan hasil analisis dari pengumpulan data melalui dokumentasi dan observasi, serta untuk mendapatkan informasi yang lebih rinci yang berhubungan dengan permasalahan dalam

penelitian ini. Wawancara ini akan mengetahui tentang bagaimana proses penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian serta kendala-kendala yang dihadapi.

Analisis Data

LAKIP Kementerian Perindustrian (2017) menunjukkan realisasi anggaran yang tinggi tetapi capaian *output* belum sesuai dengan target, hal tersebut menunjukkan inkonsistensi dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Pada tahap observasi akan dianalisis data dari dokumen yang telah dikumpulkan dalam proses dokumentasi, yaitu dokumen perencanaan yang meliputi renstra dan renja. Kemudian dibandingkan dengan dokumen pelaksanaan yaitu Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) dan dilakukan analisis kesesuaiannya dengan dokumen perencanaan. Dokumen yang diperoleh berasal dari website resmi Kementerian Perindustrian dan dapat teruji reliabilitas dan validitasnya.

Tahap selanjutnya yaitu melakukan wawancara mendalam terhadap pejabat dan staf pelaksana dalam proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian mulai dari tahap perencanaan sampai dengan pelaksanaan dan hasil yang didapatkan. Data hasil wawancara tersebut dapat teruji reliabilitas dan validitasnya karena merupakan wawancara mendalam langsung dengan pejabat dan pelaksana yang terkait dalam proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian.

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif yaitu pembahasan mendalam secara deskriptif mengenai fakta-fakta dan fenomena yang terjadi dalam penelitian ini. Teknik analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah triangulasi yaitu merupakan kombinasi berbagai metodologi yang dipakai dalam penelitian untuk mengkaji fenomena yang sama (Denzin, 1970). Jenis analisis triangulasi yang digunakan adalah triangulasi data yaitu membandingkan data dari dokumentasi, observasi dan wawancara (dari beberapa

responden) kemudian dianalisis untuk mendapatkan kesimpulan mengenai permasalahan yang membuat capaian *output* inkonsistensi dengan realisasi anggaran di Kementerian Perindustrian

Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah *single unit* di Kementerian Perindustrian. Kementerian Perindustrian dipilih karena dapat membantu menjawab pertanyaan penelitian tentang penerapan penganggaran berbasis kinerja. Kementerian Perindustrian merupakan salah satu instansi pemerintahan pusat yang wajib untuk menyusun rencana kerja dan anggaran dalam menjalankan program dan mencapai tujuan bernegara dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja.

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Kementerian Perindustrian

Penyusunan anggaran di Kementerian perindustrian menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja (Republik Indonesia, 2003). Penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian Perindustrian pada tahun anggaran 2017 mengacu pada dokumen perencanaan yaitu renstra tahun 2015-2019 (Rencana Strategis Kementerian Perindustrian tahun 2015-2019, 2016) dan renja tahun 2017 (Rencana Kerja Kementerian Perindustrian, 2017). Berdasarkan dokumen perencanaan Kementerian Perindustrian tersebut kemudian diturunkan ke level eselon-eselon dibawahnya sehingga terjadi sinkronisasi dalam proses pelaksanaannya.

Tahapan penyusunan anggaran di Kementerian Perindustrian tahun 2017 dimulai sejak tahun 2016, yaitu sebagai berikut:

1. Unit kerja dan satuan kerja Kementerian Perindustrian (eselon II dan III) menyusun Kerangka Acuan Kerja (KAK) dan Rencana Anggaran Biaya (RAB);
2. Mengusulkan rencana kerja dan anggaran di aplikasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (KRISNA) Bappenas (Renja K/L);

3. Pelaksanaan *Trilateral Meeting* antara Kementerian Perindustrian, DJA Kementerian Keuangan dan Bappenas;
4. Penetapan pagu indikatif;
5. Penyesuaian rencana kerja dan anggaran (RKA-K/L) terhadap pagu indikatif;
6. Penelaahan RKA-K/L oleh Aparat Pemeriksa Internal Pemerintah (APIP) Inspektorat Jenderal;
7. Penelaahan RKA-K/L oleh DJA;
8. Pembahasan di DPR;
9. Penetapan pagu definitif
10. Penetapan pagu anggaran Kementerian Perindustrian tahun 2017.

Setelah pagu anggaran Kementerian Perindustrian tahun 2017 ditetapkan (bulan desember 2016), tahapan selanjutnya adalah pelaksanaan anggaran sesuai dengan DIPA yang telah ditetapkan. Dalam prosesnya terdapat penghematan anggaran sehingga diperlukan revisi anggaran untuk menyesuaikan penghematan tersebut. Tahapan terakhir adalah evaluasi anggaran yaitu evaluasi terhadap pelaksanaan program kerja dan anggaran selama satu tahun anggaran yang akan dinilai dan dilaporkan pada tahun 2018. Proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan dan evaluasi dikoordinasi oleh Sekretaris Jenderal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan dalam penelitian ini akan melakukan analisis terhadap proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian berdasarkan tiga tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi serta akan mengacu pada teori *New Public Management* (NPM). Analisis data tersebut dilakukan berdasarkan data primer dan data sekunder yang telah dikumpulkan yaitu dokumentasi, observasi dan wawancara dengan menggunakan metode analisis deskriptif. Hasil analisis data akan menjadi acuan utama dalam menjawab rumusan masalah.

Hasil dan Temuan

1. Dokumentasi

Dokumentasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah mengumpulkan dokumen yang terkait dengan proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian. Dokumen-dokumen yang tersedia diperoleh melalui website resmi Kementerian Perindustrian yaitu www.kemenperin.go.id adalah sebagai berikut:

Tabel 2

Dokumen Penganggaran Berbasis Kinerja Kementerian Perindustrian

No.	Dokumen	Periode
1.	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	2015-2019
2	Rencana Strategis (renstra) Kementerian Perindustrian	2015-2019
3.	Rencana Kerja Tahunan (renja) Kementerian Perindustrian	2017
4.	Perjanjian Kinerja (perkin) Kementerian Perindustrian	2017
5.	Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) Kementerian Perindustrian	2017
6.	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kementerian Perindustrian	2017
7.	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kementerian Perindustrian	2017
8.	Laporan Keuangan Kementerian Perindustrian	2017

Sumber: diolah oleh penulis

Berdasarkan hasil dokumentasi, temuan yang penting adalah alokasi anggaran yang tidak sesuai dengan kapasitas target *output* yang dibebankan sesuai renstra. Temuan ini adalah untuk *output* “unit industri kecil yang tumbuh” yang hanya tercapai sebesar 3.331 industri kecil yang telah memiliki legalitas usaha dari target sebesar 5.000 atau sebesar 66,62%, padahal realisasi anggaran adalah sebesar 97,03%. Temuan ini tercantum dalam dokumen LAKIP Kementerian Perindustrian tahun 2017 yang menyatakan:

“Sesuai dengan Renstra Kemenperin 2015-2019 Perubahan, target 5000 IKM tersebut akan dicapai dengan asumsi dukungan anggaran sebesar Rp.650 miliar, namun pada tahun 2017 alokasi anggaran dalam rangka pencapaian IKM yang memiliki

legalitas usaha hanya sebesar Rp.84 miliar. Meskipun demikian, Kementerian Perindustrian tetap melaksanakan optimalisasi dengan anggaran tersebut sehingga menghasilkan sebanyak 3.331 industri kecil telah memiliki legalitas usaha.” (Kementerian Perindustrian, 2017a:31)

Temuan ini mengindikasikan ketidaksesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian.

2. Observasi

Observasi dalam penelitian ini adalah observasi partisipatif yaitu peneliti secara langsung mengamati dan mengambil bagian dalam proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian. Peneliti merupakan salah satu staf di lingkungan Sekretariat Jenderal Kementerian Perindustrian yang menangani penganggaran berbasis kinerja. Observasi dilakukan di Sekretariat Jenderal, Pusat Pendidikan dan Diklat Industri dan Beberapa Direktorat Jenderal di Kementerian Perindustrian.

Berdasarkan hasil observasi, terdapat beberapa temuan yang menjadi catatan utama peneliti, yaitu:

1. Adanya anggaran yang dipotong untuk kegiatan dan anggaran yang mendukung *output*, contohnya kegiatan di Biro Hukum yang mendukung *output* terkena dampak pemotongan sehingga membuat *output* tersebut tidak tercapai yaitu *output* “peraturan perundangan yang diselesaikan”;
2. Terdapat peningkatan anggaran untuk belanja rutin sehingga realisasi anggarannya tetap tinggi.

Temuan ini mengindikasikan ketidaksesuaian pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian sehingga menyebabkan hasil capaian tidak sesuai target.

3. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam kepada pejabat dan staf pelaksana yang terkait dalam proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian dengan jumlah responden yang direncanakan adalah sebanyak lima responden.

Dalam pelaksanaannya wawancara dilakukan kepada tiga responden karena informasi yang diperoleh sudah cukup dan telah memenuhi saturasi. Responden yang menjadi narasumber dalam wawancara ini adalah:

1. Kepala Bagian Program Biro Perencanaan sebagai responden satu (Resp#1);
2. Kepala Bagian Evaluasi dan Pelaporan Biro perencanaan sebagai responden dua (Resp#2);
3. Pejabat Fungsional Perencana pada Bagian Evaluasi dan Pelaporan sebagai responden tiga (Resp#3).

Wawancara mencakup pertanyaan yang dapat menguatkan hasil analisis dari pengumpulan data melalui dokumentasi dan observasi, serta untuk mendapatkan informasi yang lebih rinci yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Wawancara ini akan mengetahui tentang bagaimana proses penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian serta kendala-kendala yang dihadapi. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam wawancara ini disusun berdasarkan teori yang digunakan yaitu *New Public Management* (NPM) untuk menilai kesesuaian teori dengan penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian. Hasil wawancara terbagi dalam tiga tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

a. Tahap Perencanaan

Tahap awal dalam proses penganggaran berbasis kinerja adalah melakukan perencanaan, baik perencanaan kerja maupun perencanaan pendanaan atau anggaran. Perencanaan tersebut tercantum dalam dokumen perencanaan yang meliputi RPJMN, renstra, renja, RKA-K/L dan DIPA. Karakteristik NPM yang seharusnya diterapkan dalam tahap perencanaan ini yaitu:

(1)Memiliki standar kinerja

Standar kinerja Kementerian Perindustrian tercantum dalam renstra Kementerian Perindustrian tahun 2015-2019 yang dijabarkan dalam visi, misi, tujuan, sasaran strategis dan indikator kinerja. Dalam merumuskan visi, misi, tujuan, sasaran strategis dan indikator kinerja ini Kementerian

Perindustrian menggunakan konsep *Balanced Scorecard*, hal ini diungkapkan oleh responden satu:

“Untuk penyusunan Renstra Kemenperin tahun 2015-2019 yang terbaru ini sudah mengacu pada BSC (Balanced Scorecard), jadi pertama tama kita dari visi, misi, tujuan organisasi itu kita menyiapkan peta strategis, itu sebenarnya ada tiga perspektif, perspektif kepentingan, perspektif proses internal dan yang ketiga perspektif pembelajaran organisasi, yang ideal itu sebetulnya empat ya, seperti di Kementerian Kelautan, tetapi secara inti itu BSC ada tiga perspektif jadi kita menyusun berdasarkan tiga perspektif tersebut.”(Resp#1)

Berdasarkan pernyataan diatas, Kementerian Perindustrian telah memiliki standar kinerja yang dinyatakan dalam visi, misi, tujuan, sasaran strategis dan indikator kinerja yang disusun berdasarkan konsep *Balanced Scorecard* yang terdiri dari tiga perspektif yaitu perspektif kepentingan, perspektif proses internal dan perspektif pembelajaran organisasi. Standar kinerja yang disebutkan diatas telah sesuai dengan hasil dokumentasi dan observasi yang telah dilakukan. Hasil analisis ini menunjukkan bahwa Kementerian Perindustrian telah memiliki standar kinerja sehingga sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu organisasi harus secara eksplisit memiliki standar dan ukuran kinerja.

(2) Indikator kinerja yang berorientasi pada output

Indikator kinerja merupakan instrumen yang digunakan untuk mengukur kinerja dan mengevaluasi keberhasilan program suatu instansi pemerintah (Nomor 94, 2017). Indikator kinerja Kementerian Perindustrian tercantum dalam renstra Kementerian Perindustrian tahun 2015-2019 kemudian diturunkan dalam renja setiap tahunnya. Dari hasil dokumentasi dan observasi, indikator kinerja Kementerian Perindustrian telah dapat diukur secara kuantitatif yang dibuktikan dengan adanya cara pengukuran dan capaiannya secara kuantitatif sehingga dapat

digunakan untuk mengukur kinerja dan mengevaluasi keberhasilan program.

Indikator kinerja Kementerian Perindustrian masih terdapat keterbatasan yaitu ukuran indikator kinerja masih berupa “jumlah” dan belum mengukur kualitas, seperti yang diungkapkan responden satu:

“(contoh tentang kawasan industri) nah ini juga ada beberapa kendala itu kan soal kewilayahan, itu jadi kendala, jumlah kawasan sih, beberapa hasil evaluasi jangan menyiapkan jumlah kawasan aja, tapi juga kualitasnya. Emang susah kalau kita kemaren itu perwilayahan kan kalau kita, apa namanya jumlah industri yang masuk ataupun tenant yang sudah masuk ke kawasan dikhawatirkan tidak tercapai dikarenakan mereka bangun aja susah untuk mempertahankan tenant gak semuanya bisa jadi tenant, masuk, balik lagi listriknya gimana, jalan gimana. Jadi indikator ini tergantung juga dengan instansi lain, dalam hal ini PUPR ya, kalau PUPR belum jalan gak bisa jalan juga kan kitanya.” (Resp#1)

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa indikator kinerja Kementerian Perindustrian telah berorientasi *output*. Hal ini sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu perubahan dalam prosedur birokrasi dari fokusnya pada *input* menjadi lebih berorientasi pada *output*. Namun masih terdapat keterbatasan yaitu ukuran indikator kinerja masih berupa “jumlah” dan belum mengukur kualitas dari *output* yang dihasilkan (*outcome oriented*).

(3) Terdapat kontrak kerja mengenai target yang akan dicapai

Kontrak kerjasi Kementerian Perindustrian merupakan turunan dari renstra. Berdasarkan dokumentasi dan observasi, kontrak kerja disebut sebagai Perjanjian Kinerja (perkin) pejabat selama satu tahun anggaran yang berisi indikator kinerja yang merupakan target dari organisasi. Perkin di Kementerian Perindustrian terdiri dari perkin Menteri Perindustrian, perkin antara Menteri dengan pejabat eselon I dan perkin antara pejabat eselon I dengan pejabat eselon II dibawahnya.

Terkait dengan Perkin Menteri Perindustrian tahun 2017, responden satu menyatakan:

“Seluruh target indikator kinerja yang ada di Renstra masuk ke dalam RKT (Rencana Kerja Tahunan atau Renja) dan perkin 2017, cuma kan balik lagi ketika evaluasi terkadang ada hasil yang kuning itu ya (tidak tercapai) jadinya disesuaikan maunya gimana, targetnya bisa diturunkan, karena kan gak bisa minta eselon 1 targetnya 10 misalnya, tapi anggaran ternyata cuma dikasih ga sesuai targetnya, kayak tadi (ditjen) IKM (Industri Kecil dan Menengah) atau pusdiklat, di IKM lah contohnya anggarannya ada yang dipotong, harusnya kan targetnya di sesuaikan aja, supaya gak terlalu jatuh banget capaiannya.”(Resp#1)

Sesuai dengan penjelasan di atas, seluruh indikator kinerja yang ada di renstra masuk ke dalam perkin Menteri Perindustrian tahun 2017. Dalam dokumentasi yang ada di dokumen renja Kementerian Perindustrian tahun 2017, terdapat 24 indikator kinerja atau target yang dijadikan perkin oleh Menteri Perindustrian sesuai dengan renstra tahun 2015-2019. Perkin tahun 2017 ini merupakan tugas Kementerian Perindustrian selama tahun 2017 seperti yang diungkapkan responden dua:

“Perkin yang sudah di sahkan ini kan cascading dari tugasnya Kementerian (Perindustrian), jadi tugas-tugas kementerian masing-masing sudah dimasukan disini (perkin) semua.” (Resp#2)

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa Kementerian Perindustrian telah memiliki kontrak kerja mengenai target yang akan dicapai. Hal ini sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu pengadopsian gaya manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik salah satunya tentang kontrak kerja atau sistem *Key Performance Indicator* (KPI) di sektor swasta. Perkin yang diterapkan di Kementerian Perindustrian sudah mulai mengadopsi sistem KPI seperti di sektor swasta, namun masih terbatas sampai dengan level eselon II atau level *top management*, sedangkan untuk level-level dibawahnya yaitu

level eselon III sampai dengan staf pelaksana belum terdapat kontrak kerja yang mengikat secara individu.

b. Tahap Pelaksanaan

Tahap berikutnya dalam proses penganggaran berbasis kinerja adalah pelaksanaan yaitu pelaksanaan program kegiatan dan anggaran. Tahap pelaksanaan ini merupakan langkah-langkah kerja yang dilaksanakan dalam mencapai target yang telah disusun di tahap perencanaan. Karakteristik NPM yang seharusnya diterapkan dalam tahap pelaksanaan ini yaitu:

(1) Pelaksanaan kegiatan sesuai perencanaan

Pelaksanaan kegiatan instansi pemerintah mengacu pada RKA-K/L dan DIPA yang telah ditetapkan. RKA-K/L dan DIPA ini harus berdasarkan renstra dan renja yang telah disusun. Dalam pelaksanaan kegiatan di Kementerian Perindustrian, responden dari satu mengungkapkan:

“Kegiatan yang ada di RKA-K/L yang lalu itu belum semuanya mendukung indikator yang udah ada di renstra sih ya, jadi kegiatannya masih disangkut-sangkutin aja, kayak copy paste dari kegiatan tahun lalu gitu, selain itu juga karena memang ada beberapa kegiatan seperti (kegiatan) rutin, prioritas nasional, ada permintaan dari partai juga atau ada kegiatan dari kementerian lain yang kayak dari bappenas nanti diminta nyusun logistik, tentang industri halal kan di renstra gak ada, tapi sesuai amanat harus dilaksanakan, maka dari itu ada beberapa kegiatan harus direvisi ke situ.” (Resp#1)

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kegiatan di Kementerian Perindustrian masih belum sesuai dengan perencanaan karena masih terdapat beberapa kegiatan dan anggaran yang tidak mendukung indikator kinerja yang terdapat di renstra dan renja. Beberapa faktor yang menyebabkan hal tersebut antara lain (1) kegiatan yang dimaksudkan merupakan kegiatan tahun sebelumnya yang sudah tidak relevan untuk mendukung indikator kinerja ditahun berjalan atau hanya melakukan *copy paste* saja; (2) kegiatan rutin yang harus dimasukkan cukup banyak; (4) kegiatan prioritas nasional yang

sebelumnya tidak dimasukkan dalam perencanaan, tetapi akhirnya di tengah jalan menjadi kegiatan yang harus dilaksanakan; (5) kegiatan yang muncul karena ada permintaan dari partai; dan (6) kegiatan dari instansi pemerintah lain yang harus dilaksanakan oleh Kementerian perindustrian. Faktor-faktor tersebut membuat kegiatan harus dilakukan revisi sehingga menyebabkan pelaksanaan belum sesuai dengan perencanaan. Hal ini tidak sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu dalam hal kedisiplinan dalam pemanfaatan sumber daya. Organisasi seharusnya menyusun skala prioritas yaitu mengutamakan pencapaian target yang sudah direncanakan, baru kemudian melaksanakan tugas tambahan yang mungkin dibebankan. Dalam hal ini Kementerian Perindustrian masih belum menyusun skala prioritas yang jelas terhadap pelaksanaan kegiatan sehingga membuat beberapa kegiatan yang dilaksanakan tidak mendukung indikator kinerja yang telah ditetapkan.

(2) Kesesuaian dalam penggunaan anggaran

Penggunaan anggaran harus dilaksanakan secara tepat guna untuk mendukung pencapaian target sesuai yang telah direncanakan. Dalam kaitannya dengan hal ini, responden satu menyatakan:

“Karena program terlalu banyak, macem-macem, banyak yang diurusin maka membuat tidak fokus (ke pencapaian target) maka anggaran yang kemarin itu ada beberapa yang tidak sesuai fungsinya, penyebabnya (1) ada anggaran yang harusnya bisa membiayai yang merah (indikator yang tidak tercapai) itu tapi ternyata terpakai untuk kegiatan lain; (2) pemotongan anggaran, sudah dianggarkan tapi dipotong (3) ada program yang tidak sesuai tapi dilaksanakan, untuk mendukung itu, misal kegiatan sosialisasi, sebenarnya tidak mendukung IKU (Indikator Kinerja Utama), tapi itu mendukung kebijakan dari UKP4 atau dari kementerian lain, kegiatan yang ada keppresnya.” (Resp#1)

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa penggunaan anggaran Kementerian Perindustrian belum tepat guna sesuai

perencanaan. Beberapa faktor yang menyebabkan hal tersebut antara lain (1) anggaran yang seharusnya dilaksanakan untuk mendukung indikator kinerja tetapi digunakan atau direvisi untuk kegiatan lain yang tidak mendukung indikator kinerja; (2) pemotongan anggaran yang terjadi membuat anggaran yang harusnya digunakan untuk mendukung indikator kinerja harus dipotong atau bahkan dihapus; (3) anggaran dipakai untuk melaksanakan kegiatan yang tidak sesuai atau tidak mendukung indikator kinerja. Faktor-faktor tersebut menyebabkan penggunaan anggaran menjadi tidak fokus. Hal ini tidak sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu dalam hal kedisiplinan dan penghematan dalam pemanfaatan sumber daya. Organisasi seharusnya fokus dalam penggunaan anggaran yang tujuannya untuk mencapai target yang sudah direncanakan sehingga sesuai dengan yang direncanakan dan mungkin bisa melakukan penghematan dalam penggunaan anggaran. Dalam hal ini penggunaan anggaran di Kementerian Perindustrian masih belum sesuai dengan yang direncanakan sehingga membuat beberapa anggaran digunakan tidak untuk melaksanakan kegiatan yang mendukung indikator kinerja yang telah ditetapkan.

c. Tahap Evaluasi

Tahap terakhir adalah evaluasi yaitu melihat capaian kinerja yang telah dilaksanakan dan kemudian melakukan evaluasi atas capaian tersebut. Tahap evaluasi ini akan melihat kesesuaian antara target yang telah direncanakan dengan hasil yang dicapai untuk kemudian dapat ditarik kesimpulan apakah proses penganggaran berbasis kinerja dalam rangka mewujudkan *good financial governance* telah diterapkan dengan baik. Karakteristik NPM yang seharusnya diterapkan dalam tahap pelaksanaan ini yaitu:

(1) Terdapat pengukuran kinerja

Pengukuran kinerja dilakukan untuk menilai kesesuaian antara perencanaan dan hasil yang dicapai. Dalam kaitannya dengan pengukuran kinerja, responden tiga menyatakan:

“kalau bicara konteks pengukuran evaluasi itu ada beberapa ya, yang pertama kalau kita masih pakai yang gap analysis, jadi antara target dan realisasi saja yang dibandingkan, padahal ada lagi, ada evaluasi dampak, banyak lah, tetapi saat ini yang dilaksanakan adalah yang tadi, belum sampai ngukur dampak, cost benefitnya, baru sampai gap analysis aja antara target dan realisasi.” (Resp#3)

Sesuai dengan penjelasan di atas, maka pengukuran kinerja di Kementerian Perindustrian baru memakai cara *gap analysis* yaitu perbandingan antara target dengan realisasi yang dicapai. Selain *gap analysis* tersebut, terdapat beberapa cara lain untuk mengukur kinerja yang diungkapkan salah satunya adalah evaluasi dampak. Evaluasi dampak mengukur kinerja dari perbandingan target dan realisasi serta dampak atau *cost benefit* yang terjadi dari realisasi yang dihasilkan.

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa Kementerian Perindustrian telah melaksanakan pengukuran kinerja terhadap pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Hal ini sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu organisasi harus secara eksplisit memiliki ukuran kinerja. Namun masih terdapat keterbatasan dalam cara mengukur kinerja, karena hanya dilihat dari perbandingan target dan realisasi saja, belum melihat dari dampak atau *cost benefit* yang terjadi dari realisasi yang dihasilkan (*outcome oriented*).

(2) Realisasi anggaran dan capaian output sesuai target

Pengukuran kinerja dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja adalah konsistensi antara realisasi anggaran dengan capaian *output*. Realisasi anggaran diukur melalui perbandingan penggunaan anggaran terhadap alokasi anggaran yang telah direncanakan. Berdasarkan dokumentasi dan observasi, realisasi anggaran Kementerian Perindustrian pada tahun 2017 adalah Rp. 2.435.752.561.000 dari pagu Rp. 2.623.111.903.000 atau secara presentase sebesar 92,86%. Sedangkan capaian *output* diukur melalui perbandingan realisasi

indikator kinerja terhadap target indikator kinerja yang telah direncanakan. Berdasarkan dokumentasi dan observasi, *output* Kementerian Perindustrian pada tahun 2017 yang tercapai adalah sebanyak 18 dari 24 indikator kinerja yang direncanakan atau secara presentase sebesar 75%. Capaian *output* yang sebesar 75% ini inkonsisten dengan realisasi anggaran yang sebesar 92,86%.

Terkait dengan hasil pengukuran kinerja ini, responden satu mengungkapkan:

“kenapa ada perbedaaan, ya karena inefisiensi penggunaan anggaran itu tadi, gak fokus, jadinya membuat kegiatan yang mendukung indikator kinerja tidak maksimal atau mungkin ada yang tidak terlaksana.” (Resp#1)

Pernyataan tersebut didukung oleh responden duamenyatakan:

“itu artinya balik lagi ke perencanaan kinerja, karena ini urusannya sama duit, berarti pada saat perencanaan kinerja, kegiatan yang untuk fokus angka ini (untuk mendukung indikator kinerja) masih kurang, masih banyak untuk perjalanan dinas atau belanja operasional.” (Resp#2)

Sedangkan responden tiga mengungkapkan:

“Jadi kenapa tadi saya menyampaikan bappenas komplain ketika realisasi anggaran hampir 100% tapi pencapaian ada yang tidak tercapai itu kan ada missing link, itu ada dua kemungkinan: (1) memangyang dilakukan tidak mengarah kesitu, yang penting duitnya habis aja gitu; (2) peran kita (Biro Perencanaan) gak sebesar itu untuk mendongkrak capaian output karena output-output ini banyak yang di sektor (Direktorat Teknis), kita gak sampai ngatur aktivitasnya, kita gak sampai situ itu kan ada peran Ses (Sekretariat Ditjen) untuk mengatur sektor (dalam melaksanakan aktivitas pendukung indikator). Terus kita harus identifikasi peran kita itu sampai dimana, jangan-jangan kita menetapkan targetnya tinggi, padahal peran kita kecil untuk mendukung tugas ini (indikator kinerja) jadinya kan tidak tercapai.” (Resp#3)

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa kinerja Kementerian Perindustrian belum efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan *output* yang berkualitas. Beberapa faktor yang menyebabkan hal tersebut antara lain (1) ada beberapa kegiatan dan anggaran yang dilaksanakan tidak fokus untuk mendukung indikator kinerja, tetapi hanya untuk kegiatan rutin dan operasional; (2) acuan kinerja yang digunakan masih berfokus pada realisasi anggaran saja, belum pada capaian *output*; dan (3) peran pembina perencanaan yang belum kuat untuk mengatur kegiatan di Direktorat Teknis terutama untuk lebih menekankan supaya melaksanakan kegiatan yang mendukung indikator kinerja; (4) Target yang ditetapkan terlalu tinggi atau tidak tepat, padahal kontribusi untuk mendukung indikator kinerja itu kecil atau bahkan tidak ada kontribusinya. Hal ini tidak sejalan dengan salah satu karakteristik NPM menurut Hood (1991) yaitu dalam hal efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan *output* yang berkualitas. Organisasi seharusnya fokus untuk mencapai target yang sudah direncanakan tidak hanya fokus pada kegiatan yang bersifat rutin dan operasional serta cara meningkatkan realisasi anggaran. Dalam hal ini Kementerian Perindustrian telah menerapkan penganggaran berbasis kinerja terutama dalam tahapan perencanaan, tetapi masih terdapat beberapa kendala di tahap pelaksanaan dan evaluasi, terutama karena adanya inkonsistensi antara realisasi anggaran dengan capaian *output*.

(3) Penerapan Good Financial Governance

Hasil analisis menunjukkan bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja belum maksimal dan masih terdapat beberapa kendala sehingga belum dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah, yang merupakan prinsip dari *good financial governance*. Menurut Hood (1991) salah satu karakteristik NPM adalah tata kelola yang profesional di sektor publik, salah satu wujudnya adalah *good financial governance*. Instansi pemerintah perlu untuk mengelola secara profesional organisasinya terutama untuk perihal keuangan negara. Perlu

adanya perbaikan dan komitmen yang besar untuk mewujudkan *good financial governance* di sektor publik, khususnya Kementerian Perindustrian terutama dalam hal anggaran dan kinerja.

Analisis Capaian Output dan Realisasi Anggaran pada Kementerian Perindustrian

Tujuan dalam penelitian ini adalah melakukan analisis penyebab inkonsistensi antara capaian *output* dengan realisasi anggaran Kementerian Perindustrian. Pembahasan yang dilakukan adalah proses penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian berdasarkan tiga tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi serta akan mengacu pada teori *New Public Management* (NPM). Ringkasan hasil temuan telah dirangkum di bawah ini:

a. Dokumentasi

Berdasarkan hasil dokumentasi untuk dokumen-dokumen penganggaran berbasis kinerja yang diperoleh melalui website www.kemenperin.go.id, terdapat temuan yang penting yaitu alokasi anggaran yang tidak sesuai dengan kapasitas target *output* yang dibebankan sesuai renstra terutama untuk *output* yang tidak tercapai yaitu “unit industri kecil yang tumbuh”. Temuan ini mengindikasikan ketidaksesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian.

b. Observasi

Berdasarkan hasil observasi partisipatif oleh peneliti secara langsung, terdapat beberapa temuan yang menjadi catatan utama peneliti, yaitu:

1. Adanya anggaran yang dipotong untuk kegiatan dan anggaran yang mendukung *ouput* sehingga membuat *output* tersebut tidak tercapai;
2. Terdapat peningkatan anggaran untuk belanja rutin sehingga realisasi anggarannya tetap tinggi.

c. Wawancara

Wawancara disusun berdasarkan teori NPM kepada 3 responden. Ringkasan

hasil dan analisis wawancara adalah sebagai berikut:

Tabel 3.

Ringkasan Hasil dan Analisis Wawancara

Tahap	Jenis Karakteristik	Analisis
Perencanaan	Memiliki Standar Kinerja	Telah memiliki standar kinerja sehingga sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu organisasi harus secara eksplisit memiliki standar dan ukuran kinerja
	Indikator Kinerja yang Berorientasi pada <i>Output</i>	Indikator kinerja telah berorientasi <i>output</i> sehingga sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu perubahan dalam prosedur birokrasi dari fokusnya pada <i>input</i> menjadi lebih berorientasi pada <i>output</i>
	Terdapat Kontrak Kerja Mengenai Target yang Akan Dicapai	Telah memiliki kontrak kerja mengenai target yang akan dicapai sehingga sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu pengadopsian gaya manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik salah satunya tentang kontrak kerja
Pelaksanaan	Pelaksanaan Kegiatan sesuai Perencanaan	Pelaksanaan kegiatan masih belum sesuai dengan perencanaan karena masih terdapat beberapa kegiatan dan anggaran yang tidak mendukung indikator kinerja yang terdapat di renstra dan renja sehingga tidak sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu dalam hal kedisiplinan dalam pemanfaatan sumber daya
	Kesesuaian dalam Penggunaan Anggaran	Penggunaan anggaran belum tepat guna sesuai perencanaan sehingga tidak sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu dalam hal kedisiplinan

		dan penghematan dalam pemanfaatan sumber daya
Evaluasi	Terdapat Pengukuran Kinerja	Terdapat pengukuran kinerja terhadap pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja sehingga sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu organisasi harus secara eksplisit memiliki ukuran kinerja
	Realisasi Anggaran dan Capaian <i>Output</i> sesuai Target	Kinerja belum efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan <i>output</i> yang berkualitas sehingga tidak sejalan dengan salah satu karakteristik NPM yaitu dalam hal efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan <i>output</i> yang berkualitas
	Penerapan <i>Good Financial Governance</i>	Penerapan penganggaran berbasis kinerja belum maksimal dan masih terdapat beberapa kendala sehingga belum dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah, yang merupakan prinsip dari <i>good financial governance</i> sehingga belum sejalan salah satu karakteristik NPM adalah tata kelola yang profesional di sektor publik, salah satu wujudnya adalah <i>good financial governance</i>

Sumber: diolah oleh penulis

Berdasarkan hasil temuan dan analisis data yang telah dilakukan diatas, maka faktor-faktor yang menyebabkan capaian *output* inkonsisten dengan realisasi anggaran pada Kementerian Perindustrian adalah sebagai berikut:

1. Beberapa kegiatan dan anggaran yang dilaksanakan tidak fokus mendukung indikator kinerja yang direncanakan;
2. Anggaran direvisi untuk kegiatan lain yang tidak mendukung indikator kinerja
3. Pemotongan anggaran pada kegiatan yang mendukung indikator kinerja;
4. Masih berfokus pada realisasi anggaran saja, belum berfokus pada capaian *output*;
5. Peran pembina perencanaan yang belum kuat untuk mendorong pencapaian *output* ke Direktorat Teknis;
6. Target yang ditetapkan tidak tepat sasaran.

SIMPULAN

Penelitian ini membahas tentang penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Perindustrian, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi, dalam rangka mewujudkan *good financial governance*. Pengumpulan data didapatkan melalui dokumentasi terhadap dokumen-dokumen terkait, observasi secara langsung terhadap penerapan penganggaran berbasis kinerja, serta melalui wawancara dengan beberapa bagian di Biro Perencanaan yang merupakan pembina perencanaan di Kementerian Perindustrian. Analisis data dilakukan dengan metode analisis deskriptif dan membandingkannya dengan data-data dari dokumentasi, observasi dan hasil wawancara dengan berdasarkan pada teori *New Public Management* (NPM). Berdasarkan hasil yang telah didapatkan kesimpulan dalam penelitian ini adalah penerapan penganggaran berbasis kinerja di pemerintah pusat terutama di Kementerian Perindustrian belum maksimal dan masih terdapat beberapa kendala sehingga belum dapat meningkatkan *good financial governance*.

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah dilakukan hanya di lingkup instansi pemerintah pusat yaitu Kementerian Perindustrian. Selain itu faktor-faktor yang diteliti belum mencakup keseluruhan dalam reformasi keuangan negara, tetapi fokus di penerapan penganggaran berbasis kinerja saja. Saran yang dapat diberikan untuk penelitian

selanjutnya diharapkan ruang lingkup dapat diperluas dengan melakukan perbandingan antara instansi pusat dengan daerah dan dapat meneliti faktor-faktor lain dalam reformasi keuangan negara selain penerapan penganggaran berbasis kinerja seperti proses audit atau sistem pelaporan keuangan.

DAFTAR REFERENSI

- Denzin, N. K. (1970). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: Taylor & Francis.
- Ellet, W. (2007). *The Case Study Handbook: How to Read, Discuss, and Write Persuasively About Cases*. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Gómez, J., & Willoughby, K. (2008). Performance informed budgeting in US State governments. *Presupuesto y Gasto Público*, 51(January 2008), 287–303.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69, 3–20.
- Kementerian Keuangan. (2017). Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 94/PMK.02/2017 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
- Kementerian PAN-RB. (2018). Permasalahan Manajemen Kinerja di Indonesia dan Upaya Kementerian PAN-RB untuk Mengatasinya. Retrieved from <https://rbkunwas.menpan.go.id/artikel/artikel-rbkunwas/434-permasalahan-manajemen-kinerja-di-indonesia-dan-upaya-kementerian-panrb-untuk-mengatasinya>
- Kementerian Perindustrian. (2016). Rencana Strategis Kementerian Perindustrian 2015-2019 Perubahan.
- Kementerian Perindustrian. (2017a). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kementerian Perindustrian Tahun 2017.
- Kementerian Perindustrian. (2017b). Rencana Kerja 2017 Kementerian Perindustrian.
- Mir, M., & Sutiyono, W. (2013). Public Sector

- Financial Management Reform: A Case Study of Local Government Agencies in Indonesia. *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 7(4), 97–117.
- Prastowo, D. S. (2017). Pengelolaan Keuangan Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul. *Adinegara*, 205–214.
- Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. (2015). *Introduction to Qualitative Research Methods: A Guidebook and Resource*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Wijayanti, A. W., Rahman, M. R. K., & Nurpratiwi, R. (2012). Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan. *Wacana, Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 15(3), 10–17.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (Vol. 5th). California: SAGE Publication, Inc.