

## **TESIS**

### **PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN DARAT KEMENTERIAN PERHUBUNGAN**

Disusun Oleh:

NAMA : MARYONO AHMAD ROJAK  
NOMOR POKOK MAHASISWA : 1763002072  
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN  
NEGARA  
KONSENTRASI : MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat  
guna memperoleh gelar Magister Terapan Administrasi Publik  
(M.Tr.A.P)



**PROGRAM MAGISTER TERAPAN  
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA  
2020**

**PROGRAM MAGISTER TERAPAN  
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**LEMBAR PERSETUJUAN TESIS**

NAMA : MARYONO AHMAD ROJAK  
NOMOR POKOK MAHASISWA : 1763002072  
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
KONSENTRASI : MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA  
JUDUL : PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA  
DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN  
DARAT KEMENTERIAN PERHUBUNGAN

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan

Pembimbing Tesis



( DR. R. LUKI KARUNIA, M.A. )

**PROGRAM MAGISTER TERAPAN  
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**LEMBAR PENGESAHAN**

NAMA : MARYONO AHMAD ROJAK  
NOMOR POKOK MAHASISWA : 1763002072  
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
KONSENTRASI : MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA  
JUDUL : PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA  
DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN  
DARAT KEMENTERIAN PERHUBUNGAN

Telah mempertahankan Tesis di hadapan Panitia Penguji Tesis  
Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara  
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara, pada:

Hari : Jumat  
Tanggal : 13 Desember 2019  
Pukul : 14.30 – 15.30 WIB

TELAH DINYATAKAN LULUS

**PANITIA PENGUJI TESIS:**

Ketua Sidang : Dr. Bambang Riyanto, S.H, M.Pd.  
Sekretaris : Dr. Asropi, M.Si.  
Pembimbing Tesis : Dr. R. Luki Karunia, M.A.  
Anggota : Dr. Ridwan Rajab, M.Si.



**PROGRAM MAGISTER TERAPAN  
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**SURAT PERNYATAAN**

Yang bertanda-tangan dibawah ini:

Nama : Maryono Ahmad Rojak  
Nomor Pokok Mahasiswa : 1763002072  
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara  
Konsentrasi : Manajemen Keuangan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat ini dengan judul "**Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan**" merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari penulisan tugas akhir ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan.

Jakarta, Desember 2019



Maryono Ahmad Rojak

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul "Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan". Penyusunan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar Magister Terapan, pada Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Konsentrasi Manajemen Keuangan Negara, STIA LAN Jakarta.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, semasa perkuliahan sampai dengan penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk dapat menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. R. Luki Karunia, M.A. selaku Dosen Pembimbing yang telah mengorbankan waktu dan pikirannya untuk memberi pengarahan, bimbingan dan dorongan dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini, selanjutnya Penulis juga tidak lupa menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang selama ini telah banyak membantu, yaitu:

1. Ibu Prof. Dr. Nurliah Nurdin, M.A. selaku Ketua STIA LAN Jakarta beserta jajarannya.
2. Para Dosen Pengajar pada Program Studi Administrasi Pembangunan Negara, Konsentrasi Manajemen Keuangan Negara yang telah memberikan ilmu dan dorongan moril dalam rangka penyelesaian studi pada Program Pascasarjana STIA LAN Jakarta.
3. Keluarga Besar Direktorat Anggaran Bidang Perekonominan dan Kemaritiman yang tak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang selalu memberikan semangat kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
4. Para pimpinan dan pelaksana pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan, yang tak dapat penulis sebutkan satu-persatu, dimana telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Istri dan anak penulis yang telah ikhlas memberikan bantuan dan dorongan semangat demi selesainya tesis dan studi penulis.
6. Keluarga besar penulis yang tak bisa disebutkan satu persatu yang selalu memberikan semangat, membantu baik moril maupun materil, sehingga tesis dan studi dapat penulis selesaikan
7. Rekan satu angkatan MKN 2017 yang telah membantu dan memberikan semangat dalam menyelesaikan tesis ini.
8. Rekan lain yang tak dapat penuliskan sebutkan satu-persatu.

Penulis menyadari banyak kelemahan pada penyusunan tesis ini, tidak lain lebih dikarenakan keterbatasan ilmu dan kurangnya pengalaman penulis dalam melakukan penelitian. Untuk itu, penulis membuka diri untuk kritik dan saran agar penelitian yang akan dilakukan dikemudian hari dapat lebih baik.

Akhir kata, Doa yang tulus penulis panjatkan, semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu selama ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat untuk para pihak yang membutuhkan, Aamiin.

Jakarta, Desember 2019

Penulis

Maryono Ahmad Rojak

**PROGRAM MAGISTER TERAPAN  
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**ABSTRAK**

MARYONO AHMAD ROJAK

PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA DIREKTORAT JENDERAL  
PERHUBUNGAN DARAT KEMENTERIAN PERHUBUNGAN

**133 halaman, 5 bab, 11 tabel, 15 gambar, 15 lampiran**

**Daftar pustaka : 10 buku dan peraturan, 14 jurnal/paper/Tesis, dan  
2 lain-lain (2010-2019).**

---

Penganggaran berbasis kinerja adalah suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan. Meskipun Pemerintah Indonesia telah mengamanatkan penganggaran berbasis kinerja, namun demikian, sampai dengan saat ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga dan dalam praktiknya masih formalistik. Penerapan penganggaran berbasis kinerja memang tidak mudah, butuh proses panjang untuk bisa mengimplementasikannya dengan baik. Dalam proses penganggaran, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat telah menerapkan penganggaran berbasis kinerja, namun demikian realisasi penyerapan anggarannya selalu rendah terutama dalam lima tahun terakhir. Berdasarkan kondisi tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penganggaran berbasis kinerja pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan. Penelitian ini adalah untuk memverifikasi hipotesis dengan menggunakan metode penelitian analisis kualitatif deskriptif. Metode analisis kualitatif yang digunakan adalah membandingkan penyusunan penganggaran berbasis kinerja pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan dengan teori penganggaran berbasis kinerja, terutama mengacu pada prinsip-prinsip utama yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja, Output and outcome oriented, Let the manager manages, and money follow program. Hasil analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat secara umum telah dilakukan, dalam arti terdapat keterkaitan antara pendanaan dengan hasil yang diharapkan, namun masih ada hal-hal yang harus ditingkatkan, terutama dalam hal merumuskan informasi kinerja dalam dokumen penganggaran.

Kata kunci : Penganggaran Berbasis Kinerja, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.

**PROGRAM MAGISTER TERAPAN  
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA  
SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**ABSTRACT**

MARYONO AHMAD ROJAK  
PERFORMANCE BASED BUDGETING AT THE DIRECTORATE GENERAL OF LAND  
TRANSPORTATION OF THE MINISTRY OF TRANSPORTATION  
**133 pages, 5 chapters, 11 tables, 15 images, 15 attachments**  
**Bibliography : 10 books and laws and regulation, 14  
journals/paper/thesis, 2 etc (2010-2019).**

---

Performance based budgeting is budgeting system that emphasizes the relationship between funding and expected results, so that it can provide information about the effectiveness and efficiency of activities. Although the Government of Indonesia has mandated performance based budgeting, however, up to now it has not been fully implemented by Ministries/Institutions and in practice is still formalistic. Implementation of performance based budgeting is indeed not easy, it takes a long process to be able to implement it properly. In the budgeting process, the Directorate General of Land Transportation of the Ministry of Transportation has implemented performance based budgeting, however the realization of budget absorption has always been low especially in the last five years. Based on these conditions, the purpose of this research is to find out performance based budgeting at the Directorate General of Land Transportation of the Ministry of Transportation. This research is to verify hypotheses using descriptive qualitative analysis research methods. The qualitative analysis method used is to compare the preparation of performance based budgeting at the Directorate General of land Transportation of the Ministry of Transportation with the theory of performance based budgeting, especially relating to the main principles used in performance based budgeting, output and outcome oriented, let the manager manages, and money follow program. The results of the analysis conducted show that the implementation of performance based budgeting at the Directorate General of Land Transportation of the Ministry of Transportation in general has been carried out in the sense of a link between funding and expected results, however there are still things that must be improved, especially in terms of preparing performance information in documents the budgeting.

**Keywords :** Performance based budgeting, Direktorat General of Land Transportation.

## DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
SURAT PERNYATAAN .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
BAB I : PERMASALAHAN PENELITIAN .....	1
A. Latar Belakang Permasalahan .....	1
B. Fokus Permasalahan .....	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	7
BAB II : KERANGKA TEORI .....	9
A. Tinjauan Teori dan Konsep Kunci .....	9
B. Model Berfikir .....	29
C. Pertanyaan Penelitian dan atau Hipotesis .....	30
BAB III : METODOLOGI PENELITIAN .....	31
A. Metode Penelitian .....	31
B. Teknik Pengumpulan Data .....	33
C. Prosedur Pengolahan Data .....	40

BAB IV	:	HASIL PENELITIAN .....	43
		A.    Gambaran Umum dalam Penelitian .....	43
		B.    Analisis .....	66
BAB V	:	KESIMPULAN DAN SARAN .....	113
		A.    Kesimpulan .....	113
		B.    Saran .....	116
DAFTAR PUSTAKA	.....		118

LAMPIRAN-LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP PENULIS

POLITEKNIK  
STIALAN  
JAKARTA

## **DAFTAR TABEL**

<b>No</b>	<b>Uraian Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1	Data Reaalisasi Penyerapan Anggaran Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Tahun 2016 – 2018	5
2	Capaian Kinerja Utama Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	6
3	Daftar Rincian Pejabat dan atau Pegawai sebagai Key Informant	36
4	Sumber Daya Manusia Per Pangkat dan Golongan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	51
5	Sumber Daya Manusia Per Pendidikan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	52
6	Sumber Daya Manusia Per Satker Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	52
7	Kegiatan dan Output TA 2019 Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	73
8	Realisasi Anggaran Per Jenis Belanja Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Tahun 2015-2019	77
9	Gap Pendanaan pada Renstra dan DIPA Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Tahun 2015-2019	77
10	Anggaran Belanja Bantuan kepada Pemerintah Daerah/Masyarakat Tahun 2019 Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	84
11	Alokasi Anggaran per Satker Tahun 2019 Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	103

## **DAFTAR GAMBAR**

<b>No</b>	<b>Uraian Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1	Arsitektur Organisasi, Program, Kinerja dan Alokasi Pagu	16
2	Hubungan antara Dokumen Perencanaan Penganggaran	23
3	Alur Proses Bisnis Fungsi Penganggaran (Januari-Desember)	25
4	Struktur Organisasi Ditjen Perhubungan Darat	46
5	Struktur Organisasi Balai Pengelola Transportasi Darat Tipe A	50
6	Struktur Organisasi Balai Pengelola Transportasi Darat Tipe B	50
7	Struktur Organisasi Balai Pengelola Transportasi Darat Tipe C	51
8	Pembangunan Dermaga Penyeberangan Kaledupa, Provinsi Sulawesi Tenggara	69
9	Pembangunan Terminal Tangkoko, Bitung, Provinsi Sulawesi Utara	69
10	Pembangunan Kapal Penyeberangan di Galangan Kapal Kota Surabaya	70
11	Bus Rapid Transit Bantuan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	70
12	Pembangunan Dermaga Ponton dan SPBU Apung 16 Ilir di Sungai Musi Kota Palembang	85
13	RKA-K/L Tahun 2019 Direktorat Prasarana Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	92
14	Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Binongko, Provinsi Sulawesi Tenggara	99
15	Kapal Motor Penyeberangan Ihan Batak, Danau Toba	105

## **DAFTAR LAMPIRAN**

<b>Lampiran</b>	<b>Keterangan Lampiran</b>
1	Dokumen Rencana Lima Tahunan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat 2015-2019
2.	Surat Permohonan Ijin Penelitian Mahasiswa Program Magister STIA LAN Jakarta
3.	Surat Persetujuan Penelitian Mahasiswa Program Magister STIA LAN Jakarta
4.	Surat Pemberitahuan Telah Melakukan Penelitian
5.	Matriks Instrumen Penelitian
6.	Transkrip Wawancara
7.	Pelaksanaan Seminar Proposal sebagai Penyaji
10.	Pelaksanaan Seminar Proposal sebagai Pembahas/Peserta
11.	Pelaksanaan Seminar Hasil
12.	Sertifikat mengikuti Konferensi Internasional "The 2 <sup>nd</sup> ICoGPASS 2019" sebagai Penyaji
13.	Sertifikat mengikuti Studium Generale "e-Governance Implementation Initiatives : Transformation to Next Digital Bangladesh" sebagai peserta
14.	Sertifikat mengikuti seminar "Kebijakan Pasca Tax Amnesty" sebagai peserta
15.	Daftar Riwayat Hidup

## **BAB I**

### **PERMASALAHAN PENELITIAN**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan adil serta produk dan jasa yang berkualitas dari pemerintah sangatlah diharapkan oleh masyarakat. Namun demikian dalam prakteknya selama ini, harapan tersebut tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah, baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Pada saat ini rakyat semakin kritis mempertanyakan akan nilai yang akan mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, sehingga muncul tuntutan agar organisasi sektor publik dapat segera melakukan reformasi diantaranya adalah reformasi di bidang keuangan negara, dengan menerapkan paradigma baru yaitu prinsip-prinsip *clean government* (pemerintah yang bersih) dan *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Mardiasmo (2002:27) menyebutkan bahwa reformasi di bidang keuangan negara meliputi lima bidang sebagai berikut, yaitu:

1. Reformasi Sistem Pembiayaan (*financing reform*);
2. Reformasi Sistem Penganggaran (*budgeting reform*);
3. Reformasi Sistem Akuntansi (*accounting reform*);
4. Reformasi Sistem Pemeriksaan (*audit reform*);
5. Reformasi Sistem Manajemen Keuangan Daerah (*financial management reform*).

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan tata kelola kepemerintahan yang baik dibidang pengelolaan keuangan negara, antara lain dengan diterbitkannya paket Undang-undang di bidang Keuangan Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai tindak lanjut terhadap pelaksanaan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 untuk selanjutnya digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, yang menegaskan bahwa rencana kerja dan anggaran yang disusun oleh Kementerian/Lembaga harus mengacu pada 3 (tiga) pilar sistem penganggaran, yaitu (1) Penganggaran Terpadu (*unified budget*); (2) Kerangka Pembangunan Jangka Menengah (KPJM) atau biasa disebut dengan *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF); dan (3) Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) atau biasa disebut *Performance Based Budget* (PBB).

Dalam pelaksanaannya, dari ketiga pendekatan sistem penganggaran tersebut diatas, lebih berfokus pada penganggaran berbasis kinerja. Kedua pendekatan lainnya (anggaran terpadu dan kerangka pengeluaran jangka menengah) pada dasarnya dilakukan dalam rangka mendukung penerapan penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran terpadu merupakan prasyarat

penerapan penganggaran berbasis kinerja, sedangkan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah merupakan jaminan kontinuitas penyediaan anggaran kegiatan karena telah dirancang hingga tiga atau lima tahun kedepan.

Ciri utama penganggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang disusun memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dengan hasil yang diharapkan (*output/outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan.

Ciri utama tersebut sampai saat ini belum tercermin dalam dokumen perencanaan dan penganggaran yang ada. Penyebabnya antara lain adalah:

1. Belum digunakannya *resource envelope* sebagai landasan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Renstra K/L;
2. Program dan kegiatan belum dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur tingkat efektivitas pencapaian sasaran pembangunan nasional dan efisiensi belanja;
3. Program dan kegiatan juga belum dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur akuntabilitas kinerja suatu unit kerja;
4. Pada tingkat operasional masih ada beberapa pertanyaan mendasar mengenai keterkaitan dokumen perencanaan dan anggarannya. Misalnya bagaimana melakukan penilaian terhadap keterkaitan program dengan sasaran pembangunan nasional; keterkaitan kegiatan dengan program; dan keterkaitan indikator keluaran dengan keluarannya.

Salah satu aspek yang paling sulit dalam penganggaran berbasis kinerja adalah mendefinisikan target kinerja yang dapat diukur secara handal dan teratur (Hager. Greg. Hobson. Alice. Wilson. Ginny., 2001, p. 13-15).

Meskipun Pemerintah Indonesia telah mengamanatkan penganggaran berbasis kinerja, namun demikian sampai saat ini belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dan dalam prakteknya masih bersifat *formalistic*. Penerapan penganggaran berbasis kinerja memang tidak mudah, butuh proses yang cukup lama untuk dapat menerapkannya dengan benar.

Direktorat Jenderal Perhubungan Darat adalah salah satu unit eselon I di kementerian Perhubungan yang mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang transportasi darat. Dalam proses penganggarannya, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan telah menerapkan penganggaran berbasis kinerja, namun demikian realisasi penyerapan anggarannya selalu rendah, dalam 7 (tujuh) tahun terakhir selalu di bawah 95% setiap tahunnya.

**Tabel 1**  
**Data Realisasi Penyerapan Anggaran**  
**Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Tahun 2006 – 2018**

Tahun	Pagu	Realisasi	Percentase (%)
2006	749,622,114,000	716,765,513,146	95.62
2007	1,317,511,288,000	1,235,730,466,969	93.79
2008	1,821,187,629,000	1,704,283,328,663	93.58
2009	1,895,468,785,000	1,657,686,284,207	87.46
2010	1,838,442,619,000	1,720,448,105,890	93.58
2011	2,095,941,061,000	2,012,965,839,085	96.04
2012	2,859,805,219,000	2,589,876,427,144	90.56
2013	3,013,165,225,000	2,677,615,627,446	88.86
2014	3,619,419,968,000	3,230,641,366,381	89.26
2015	6,077,124,600,000	5,629,821,787,269	92.64
2016	3,518,426,925,000	2,836,894,157,566	80.63
2017	3,925,065,770,000	3,468,660,902,808	88.37
2018	4,955,730,267,000	4,479,864,016,571	90.40
	37,686,911,470,000	33,961,253,823,145	90.11

*Sumber : Data BI DJA Kemenkeu tanggal 12 juni 2019*

Dalam table tersebut, diatas terlihat bahwa rata-rata realisasi penyerapan anggaran per Tahun setelah melakukan penganggaran berbasis kinerja yaitu antara Tahun 2012-2018 relatif lebih kecil dibandingkan

sebelum menerapkan penganggaran berbasis kinerja yaitu antara Tahun 2006-2010.

Pencapaian kinerja utama Ditjen Perhubungan Darat yang telah ditetapkan dalam renstra, selama kurun waktu Tahun 2015-2019, sebagai berikut:

**Tabel 2**  
Beberapa Capaian Kinerja Utama  
Direktorat Jenderal Perhubungan Darat  
Tahun 2015 – 2019

No	Uraian	Target	Capaian	Keterangan
1	Keperintisan Angkutan Jalan	291	307	Trayek
2	Pembangunan Halte Sungai	10	10	Halte
3	Pembangunan Terminal Baru dan Lanjutan	20	6	Terminal
4	Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Baru dan Lanjutan	27	16	Pelabuhan
5	Kapal Penyeberangan Baru dan Lanjutan	14	8	Kapal
6	Bus Rapid Transit	327	100	Bus
7	Bus Angkutan Umum/Pelajar/Mahasiswa	120	120	Bus
8	Subsidi Operasional Keperintisan Angkutan SDP	249	228	Lintas
9	Paket ATCS Baru dan Lanjutan	29	17	Unit
10	Operasional Terminal Tipe A	143	98	Terminal

*Sumber : Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, per September 2019*

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari semua target yang telah ditetapkan dalam renstra, ada yang tercapai dan ada yang tidak tercapai.

Capaian yang tidak tercapai paling mencolok adalah pada pengadaan Bus Rapid Transit yang ditargetkan mencapai 327 Bus namun hanya terpenuhi sebanyak 100 bus, begitu pula pada target pengoperasian Terminal Tipe A yang ditargetkan dapat beroperasi sebanyak 143 Terminal, namun hanya dapat dioperasikan sebanyak 98 Terminal.

Dari seluruh uraian sebelumnya, maka penulis mencoba untuk memetakan empat hal yang menjadi perhatian, yaitu : 1) Direktorat Jenderal Perhubungan Darat memiliki tugas dan kewenangan yang sangat signifikan; 2) Ditjen Perhubungan Darat mendapatkan alokasi anggaran yang cukup besar setiap tahunnya; 3) Penyerapan anggaran setiap tahunnya selalu rendah; dan 4) Tidak semua target yang telah ditetapkan dalam Renstra tercapai.

Keempat hal tersebut menjadi latar belakang dan alasan penulis untuk melakukan penelitian dengan judul "Penganggaran Berbasis Kinerja pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat".

## **B. Fokus Permasalahan**

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penganggaran berbasis kinerja di Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan.

Manfaat dari penelitian ini antara lain adalah:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berharga mengenai pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan/pertimbangan/rekomendasi untuk Direktorat Jenderal Perhubungan Darat dalam mengambil keputusan/kebijakan mengenai pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja.
3. Sebagai masukan bagi semua pihak yang memerlukan informasi mengenai pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Ditjen Perhubungan Darat pada dasarnya telah menerapkan penganggaran berdasarkan pada landasan konseptual Penganggaran Berbasis Kinerja, antara lain:

1. Direktorat Jenderal Perhubungan Darat telah melakukan alokasi anggaran yang berorientasi pada kinerja atau *output and outcome oriented* dalam arti alokasi anggaran yang disusun oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Darat dalam dokumen rencana kerja dan anggaran telah dilaksanakan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumberdaya yang efisien, dan program serta kegiatan dilakukan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana. Perubahan terhadap renstra semula juga masih sesuai konsep penganggaran berbasis kinerja, dimana ada unsur fleksibilitas, namun tetap menjaga akuntabilitas. Pencapaian Output yang cukup besar namun demikian masih terdapat beberapa hal yang harus diperbaiki, seperti penentuan Output dan Satuan Output yang harus lebih jelas dan terukur jangan lagi menggunakan satuan paket atau layanan pada kegiatan teknisnya.
2. Direktorat Jenderal Perhubungan Darat juga tidak terlalu kaku dalam menyikapi dokumen penganggaran yang sudah ditetapkan sebelumnya,

terdapat fleksibilitas pengelolaan anggaran kepada KPA untuk mencapai hasil yang telah ditetapkan dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas, dalam hal ini cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan hanya merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan, hal ini telah sejalan dengan prinsip penganggaran berbasis kinerja yaitu *Let the Manager Manages*. Penerapan prinsip inipun juga didukung oleh Kementerian Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan tentang Standar Biaya Masukan. Namun demikian, penerapan prinsip *Let the Manager Manages* menuntut Kuasa Pengguna Anggaran dan jajarannya untuk mengetahui peraturan penganggaran dengan lebih baik antara lain dalam penggunaan kode Bagan Akun Standar dan penyiapan dokumen penganggaran secara cepat dan tepat. Penggunaan akun yang tidak sesuai dan lambatnya penyiapan dokumen pendukung penganggaran pada beberapa Satker di Lingkungan Ditjen Perhubungan Darat, berakibat pada lambatnya proses penyerapan dananya karena alokasi anggaran yang sudah ada dalam DIPA tidak bisa langsung dicairkan, sehingga harus dilakukan revisi DIPA terlebih dahulu.

3. Ditjen Perhubungan Darat telah melakukan pendekatan penganggaran dan perencanaan pembangunan berbagai program prioritas sejalan dengan visi dan misi presiden, dalam rangka mewujudkan pembangunan yang langsung dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas. Sehingga dapat peneliti sampaikan bahwa pengalokasian anggaran dan perencanaan yang dilakukan oleh Ditjen Perhubungan Darat telah sesuai dengan prinsip penganggaran berbasis

kinerja yaitu *money follow program*. Namun demikian, terkait bantuan kepada pemerintah daerah/masyarakat, perlu ada perbaikan dari segi *governance* atau tata kelolanya, Ditjen Perhubungan Darat diharapkan segera membuat Standar Operasional dan Prosedur (SOP) terkait belanja bantuan apakah dalam bentuk Alat/Bangunan/Pelabuhan/Kapal yang akan diserahkan ke pemerintah daerah atau masyarakat, jika bantuan tersebut memang itu masih wilayah diskresi Kementerian Perhubungan, namun demikian jika bantuan tersebut bukan wilayah diskresi Kementerian Perhubungan seharusnya Ditjen Perhubungan Darat meminta semacam surat penugasan sebelum melaksanakan pekerjaannya agar *governance* tetap terjaga dan Ditjen Perhubungan Darat dapat melakukan reviu atas target yang sudah ditetapkan dalam renstra.

Ditjen Perhubungan Darat masih mengandalkan APBN yang sangat terbatas dalam pencapaian target renstranya, belum terlalu mengembangkan pembiayaan kreatif seperti Pembiayaan Infrastruktur Non APBN (PINA) ataupun skema Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU). Ditjen Perhubungan Darat diharapkan dapat mengembangkan alternatif pembiayaan dengan mengandeng pihak swasta atau badan usaha untuk ikut serta membangun yang menjadi bidang tugas Ditjen Perhubungan Darat.

**B. Saran**

1. Ditjen Perhubungan Darat segera memperbaiki informasi kinerjanya dengan merubah output dan satuan output yang lebih jelas dan terukur sesuai penganggaran berbasis kinerja, tentunya dengan terlebih dahulu melakukan Fokus Group Discussion (FGD) baik terkait perencanaan, pelaksanaan, maupun saat melakukan evaluasi anggaran, dan senantiasa berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Perbaikan informasi kinerja pada level output dan satuan output yang dapat dilakukan antara lain semula Output Layanan Pengelolaan Transportasi Jalan dengan satuan outputnya Paket, dapat diganti atau dirinci menjadi Pembangunan Terminal dengan satuan outputnya Terminal, Pembangunan UPPKB/Jembatan Timbang dengan satuan UPPKB/Jembatan timbang.
2. Ditjen Perhubungan Darat dapat berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan baik dengan DJA, Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB) dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), jika menemukan kesulitan dalam menentukan Bagan Akun Standar yang sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan.
3. Terkait keterbatasan anggaran, Ditjen Perhubungan Darat dapat menggunakan skema pembiayaan kreatif dalam rangka membiayai kegiatan yang menjadi bidang tugasnya seperti Pembiayaan Infrastruktur Non APBN (PINA) ataupun skema Kerjasama Pemerintah

Badan Usaha (KPBUs). Senantiasa berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan baik dengan DJA, DJPPR dan Bappenas dalam mencari alternatif pembiayaan kreatif. Ditjen Perhubungan Darat dapat menyiasati kekurangan personel dalam pengoperasian UPPKB/Jembatan Timbang dengan memanfaatkan teknologi antara lain penggunaan CCTV dan alat pindai untuk mengukur dimensi dan berat suatu kendaraan sehingga tidak terlalu tergantung pada jumlah personel dalam pengoperasian UPPKB/Jembatan Timbang, dan mempercepat proses pelimpahan personel dari Pemerintah Daerah ke Ditjen Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan agar Pengelolaan Terminal Tipe A dan UPPKB/Jembatan Timbang dapat dilaksanakan dengan baik.

## **DAFTAR PUSTAKA**

**Buku:**

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2007), Bahan Diklat Sistem Administrasi Keuangan Negara I.
- Bungin, Burhan (2007), Penelitian kualitatif, Jakarta, Kencana.
- Cholid Narbuko, H. Abu Achmadi (2005), Metodologi Penelitian, Jakarta, PT Bumi Aksara.
- Creswell, JW (2012), Educational research : Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research, 4<sup>th</sup> ed, Boston, Pearson.
- Direktorat Jenderal Perhubungan Darat (2015), Rencana Lima Tahun (Renstra) Direktorat Jenderal Perhubungan Darat 2015-2019, Jakarta, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.
- Kementerian Keuangan (2009), Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), Jakarta, Direktorat Jenderal Anggaran.
- Kementerian Keuangan (2018), Panduan Teknis Kuasa Pengguna Anggaran, Jakarta, Direktorat Jenderal Perbendaharaan.
- Indrawan, Rully. Yaniawati, Poppy (2014), Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif dan Campuran untuk Manajemen, Pembangunan dan Pendidikan, Jakarta, PT Refika Aditama.
- Martono, Nanang (2014), Metode Penelitian Sosial Konsep-Konsep Kunci, Depok, Raja Grafindo Persada.
- Mardiasmo (2002), Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta, Andi Offset.
- Mercer, Jhon (2002), Performance Budgeting for Federal Agencies, A Framework, International Business and Technology Consultants.
- Sancoko, Bambang. Tjik AS, Djang. Madjid, Noor Cholis. Sumini dan Tratmoko, Hery (2008), Kajian terhadap penerapan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia, Departemen keuangan RI, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan.
- Silalahi, Uber (2010), Metode Penelitian Sosial, Jakarta, Refika Aditama.
- Sugiyono (2010), Memahami Penelitian Kualitatif, Bandung, ALVABETA Cv.
- Sugiyono (2012), Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D, Bandung, ALVABETA Cv.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Tentang Keuangan Negara.

..... Nomor 1 Tahun 2004, Tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.

..... Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Singkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.02/2018, Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.

..... Nomor 32/PMK.02/2018 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2019.

Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 873 tahun 2017 tentang Reviu Rencana strategis Kementerian Perhubungan Tahun 2015-2019.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 85 Tahun 2010, Tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Kementerian Perhubungan.

..... Nomor 68 Tahun 2012, Tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Kementerian Perhubungan.

..... Nomor 154 Tahun 2016, Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pengelola Transportasi Darat.

..... Nomor 122 Tahun 2018, Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perhubungan.

**Jurnal:**

- Colbey Sullivan (2016), "Performance Based Budgeting", Minnesota House of Representatives, 2-13.
- Frank Ohemeng, Phd, Emelia Amoako Asiedu, MA, Theresa Obuobisa Darko, MA, Juliana Abane, PhD, Kenneth Parku, MA, "The Current State of Performance Based Budgeting and its Impact on Public Budgeting in Ghana : Views from Budget Officers, 1-30.
- Hager. Greg., Hobson. Alice., Wilson. Ginny., (2001), "Performance Based Budgeting : Concept and Examples, Program review and Investigations Committee, 13-15.
- Juan Luis Gomez, Katherine G. Willoughby (2007), "Performance Informed Budgeting in U.S. State Goverments", Presupuesto y Gasto Publico, 287-303.
- Mandang Gabriel Anton, Jantje J Tinangon, Ingriani Elim (2016), "Penerapan Anggaran Berbasis kinerja Untuk Menunjang Akuntabilitas Publik pada Badan lingkungan Hidup Kota Manado", Jurnal EMBA, 4, 553-563.
- Marc Robinson, Duncan Last (2009), "A Basic Model of Performance Based Budgeting, 1-12.
- Masengi, Evi E (2006), "Kebijakan penganggaran di Era Otonomi Daerah", Eksekutif, Vol.5, No.2, 293-302.
- Oki Kuntaryanto (2013), "Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia", Jurnal Kiat Bisnis, 5, 195-200.
- Reza Nanda, Darwanis (2016), "Analisis Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah (Studi Deskriptif pada Dinas DPKKD Kabupaten Aceh Selatan)", Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi (JIMEKA). Vol. 1, No. 1, 327-340.
- Richard D. Young (2003), "Performance Based Budget Systems", USC Institute for Public Service Research, Journal Public Policy and Practice, 11-24.
- Sevil Catak, Canan Cilingir, (2010), "Performance Budgeting in Turkey, OECD Journal on Budgeting, 3, 1-39.
- Suprasto H. Bambang (2006), "Peluang dan Tantangan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja", Buletin Studi Ekonomi, Vol. 11, 270-281.
- Suryo Pratolo, Muchamad Imam Bintoro (2003), "Performance Budgeting : Suatu Alternatif Pencapaian Good Governance", Jurnal Akuntansi dan Investasi, 4, 117-132.

**Tesis:**

Ari Eko Widyantoro (2009), Implementasi Performance Based Budgeting, sebuah Kajian Fenomologis (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro), Semarang, Universitas Diponegoro.

Erry Hermawan (2011), Analisis penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Rumah Tangga Kepresidenan Sekretariat Negara RI, Jakarta, Universitas Indonesia.

Teguh Widodo (2016), Performance Based Budgeting : Evidence from Indonesia, Birmingham, University of Birmingham.

Yunus Ariwibawa (2017), Strategi Peningkatan implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan.

**Surat Kabar:**

Abdi Tumanggor (2018), KMP Ihan Batak Sukses Berlayar di Perairan Danau Toba Rute Pelabuhan Ajibata-Ambarita, <https://medan.tribunnews.com> (21 Desember 2018),

Isuzu (2018), Ini loh Bus Sekolah dan BRT yang akan dikirim ke daerah, <https://detik.com> (26 Juli 2018).