

Anomali Kebijakan Keuangan Negara dan Solusinya Melalui Perubahan Budaya Kerja di Lembaga Pengguna Anggaran

ZUKRA BUDI UTAMA

*Program Doktorat Ilmu Manajemen/Manajemen SDM
Universitas Negeri Jakarta*

zukrab@gmail.com

ABSTRAK

Pemerintah pada 2003 mereformasi anggaran untuk mengatasi korupsi dengan memperkuat peran BPK dan membentuk KPK, tapi faktanya kelompok lembaga yang lebih banyak mendapat predikat terbaik WTP dari BPK, kasus korupsinya jauh lebih banyak daripada yang sedikit mendapat WTP. KPK dianggap penyebab tidak mengalirnya dana pembangunan daerah, karena takutnya kepala daerah tersangkut perkara korupsi, padahal kebijakan anggaran ditujukan untuk mendukung pembangunan. Fakta ini merupakan anomali, mengindikasikan putusnya formulasi dan implementasi dengan tujuan kebijakan.

Modifikasi model evaluasi kebijakan CIPP (Context, Input, Process, Product) diterapkan untuk solusi masalah diatas. Unsur C (context) disini adalah perlunya penelitian untuk meniadakan kesenjangan antara formulasi dan implementasi dengan tujuan kebijakan meniadakan korupsi, sedang unsur IPP digabung dalam satu kesatuan model yang dinamakan sebagai PCE (policy control engine), dengan I (input) adalah sistem terapan teknik simulasi LSS (logic simulation system). Terapan PCE dalam evaluasi kebijakan ketenagakerjaan di perusahaan menemukan 52% implementasi beresiko perselisihan yang membutuhkan mekanisme kendali proses guna mengantisipasinya.

Pembelajaran praktis LSS membuatnya mampu dibangun langsung oleh penanggungjawab proses sehingga sistem dibangun dari dalam (*built in*), menjamin manfaat implementasi. Sebagai pusat analisa data, SNS mendeteksi langsung proses kerja LSS, dimana penyimpangan proses terdeteksi saat proses dijalankan. Untuk mengunci kesalahan, data LSS berasal dari dua sumber, unsur eksternal yang dilayani dan internal yang melayani, dengan audit sampling sebagai penyempurna validasi. Secara praktis PCE menjamin korupsi diatasi sejak awal mulainya proses korupsi, sehingga pencegahan menjadi suatu keniscayaan. PCE memperkuat fungsi dan peran KPK mendukung lembaga pengguna anggaran memastikan tercapainya pemberantasan korupsi. Secara teoritis PCE fokus pada pertumbuhan berkesinambungan sehingga berbeda dengan TQM yang fokus pada perbaikan berkesinambungan. Ciri khasnya mendahulukan efektifitas daripada efisiensi, sehingga progresif mengadaptasi perubahan global. Untuk itu terapan PCE harus diikuti perubahan budaya dan perubahan sikap mental seluruh karyawan.

Tanpa mekanisme kendali menyeluruh yang dibangun bersamaan dengan perubahan budaya kerja dan sikap mental, adalah mustahil untuk menjamin terintegrasinya formulasi dan implementasi dengan tujuan kebijakan keuangan negara secara berkesinambungan.

Kata kunci: riset evaluasi kebijakan, metoda CIPP, anomali kebijakan, SNS, LSS, mekanisme kendali proses kerja, PCE, pertumbuhan berkesinambungan.

ABSTRACT

The government in 2003 did a budget reform to tackle corruption, by strengthening the role of the Supreme Audit Board (BPK) and shaping the Anti-Corruption Commission (KPK), but the fact suggests that the institutions group that received more best WTP title from the BPK, the more corruption cases it have compared to those that gets less WTP title. The Commission was considered as the cause of the flow of the funds for regional development to be halted, as the regional leaders are in fear of being involved in corruption cases in the future, whereas the budget policy is intended to support development. This fact is an anomaly, indicating a rupture with the formulation and implementation of policy objectives.

Modification policy evaluation model CIPP (Context, Input, Process, Product) is applied as the solution to the above problems. Element C (context) here, is the necessity for research to negate the gap between formulation and implementation, with the policy goal of abolishing corruption, while the IPP element combined into a single unit model called as PCE (policy control engine), with the first (input) is a system of applied engineering simulations LSS (logic simulation system), to establish control mechanisms in anticipation of any budget leakage identifiable by risk mitigation applied formulations. PCE applied in the evaluation of employment policy at the company found 52% implementation that have a risk of disputes, requiring a control mechanisms of the process in order to anticipate it.

LSS makes a practical learning can be built directly by the person in charge of the process so that the system is built from the inside (built in), guaranteeing the benefits of implementation. SNS as a center for data analysis detects directly the working process of LSS, where irregularities in the process are detected when the process is executed. Theoretically, PCE focuses on sustainable growth that differs with TQM that focuses on continuous improvement. Its typicality is to prioritize effectiveness rather than efficiency, so it can progressively adapt to global change. The application of PCE must be followed by changes in working culture and in mental attitude of all employees.

Without a thorough control mechanisms that are built in conjunction with a change in working culture and mentality, it is impossible to ensure an integration with the formulation and implementation of state financial policy objectives on an ongoing

basis.

Keywords: *research policy evaluation, CIPP method, anomaly policy, SNS, LSS, control mechanisms work process, PCE, sustainable growth.*

PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan negara bertujuan mendukung pembangunan mencapai masyarakat adil dan sejahtera sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945. Untuk itu kebijakannya harus mendukung tujuan tersebut, namun faktanya bagaimana? Peraturan perundang-undangan keuangan negara justru tidak mampu mendukung tujuan pengelolaan keuangan negara.

Selama ini Indonesia menghadapi hambatan yang berat di bidang pemberantasan korupsi. BPKP mencatat praktek korupsi meningkat dari Rp. 531 Milyar sejak 1987 hingga 1996, menjadi Rp. 6 Trilyun pada 1997 hingga 1998. Bahkan dari 1999 sampai 2004, BPK menyatakan praktek ini meningkat menjadi 167 Trilyun.

Secara umum pengawasan keuangan negara dilakukan dengan pendekatan administratif, melalui pemeriksaan rutin laporan keuangan lembaga pengguna anggaran. Cara tersebut jelas mustahil untuk melakukan tindakan pencegahan, karena sifatnya menunggu laporan hasil pemeriksaan. Maka dapat disimpulkan kegiatan mengatasi korupsi lebih bersifat kuratif, yaitu menunggu adanya laporan indikasi tindak pidana korupsi sebagai awal dilakukan penyidikan. Seharusnya ada ruang untuk tindakan preventif atau pencegahan. Untuk itu kebijakan harus masuk sampai ke proses kerja, sehingga dapat menghilangkan peluang tindak pidana korupsi sejak dari awal.

Logika tersebut ditangkap pemerintah sehingga mengeluarkan paket kebijakan membentuk lembaga khusus pemberantas korupsi yang dinamakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan melakukan reformasi anggaran melalui Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Kedua undang-undang tersebut diperkuat dengan Undang-undang Nomor 15

Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, yang dilengkapi dengan PP nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan yang mencantumkan 11 Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP), yang menjadi standar dalam sistem pelaporan keuangan negara. Laporan keuangan tersebut kemudian diperiksa oleh BPK, yang akan memberikan opini dalam 4 tingkatan, dimana indikator terbaik adalah jika mendapat opini Wajar tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

Reformasi anggaran diharapkan menjadi terobosan baru dalam penyelamatan keuangan negara. Melalui terapan anggaran terpadu, kerangka pengeluaran jangka menengah dan anggaran berbasis kinerja, termasuk diantaranya penerapan klasifikasi fungsional berdasarkan statistik keuangan pemerintah, praktek korupsi diharapkan dapat dicegah sehingga pencapaian tujuan penyelenggaraan keuangan negara menjadi lebih efektif.

Apakah solusi itu sudah cukup? Paska reformasi anggaran memang terjadi kenaikan peringkat tertinggi opini BPK yaitu Wajar tanpa Pengecualian (WTP) pada kementerian dan lembaga negara dari 8% pada 2006 menjadi 63% pada 2010, sedang pemerintah daerah pada 2011 hanya 7%. Namun ironisnya berdasarkan data 2013 justru jumlah korupsi di kementerian dan lembaga jauh lebih banyak daripada di pemerintahan daerah. Jelaslah predikat WTP bukan jaminan tidak ada korupsi di suatu lembaga.

Hal tersebut didukung fakta dimana BPK memberikan predikat tertinggi Wajar tanpa Pengecualian (WTP) kepada Kementerian Agama atas Laporan Keuangan Kementerian Agama (LKKA) pada 2012 dan memberikan predikat yang sama untuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral pada 2013, padahal dua menterinya menjadi tersangka kasus dugaan korupsi yang terjadi di saat kepemimpinannya dimana lembaganya mendapat predikat WTP. Sehingga jika dilihat dari tujuan kebijakan keuangan negara yaitu sepenuhnya membiayai pembangunan dengan korupsi sebagai penghambatnya, maka terbukti bahwa indikator keberhasilan keuangan bukanlah opini Wajar tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

Fakta berikutnya yang menunjukkan perbaikan opini tidak signifikan dengan penekanan jumlah korupsi di Indonesia, adalah hasil survey lembaga Transparansi Internasional, yang pada 2009 memposisikan Indonesia pada peringkat 111 dari 180 negara, sehingga dikategorikan termasuk negara terkorup di dunia di bawah 4 negara

Asean lainnya, Singapura, Brunei, Malaysia, dan Thailand. Pada 2014 di indeks korupsi yang dikeluarkan Transparency International berada di peringkat 107. Peringkat ini masih termasuk kelompok negara terkorup di dunia, di bawah negara-negara tetangga seperti Filipina, Thailand, Malaysia dan Singapura.

Lebih jauh keberadaan KPK mulai digugat beberapa pihak, diantaranya berdasarkan temuan bahwa terdapat dana mengendap di Bank Pemda akibat kepala daerah tidak menyalurkan anggaran karena takut tersangkut perkara korupsi nantinya dengan KPK.

Fakta ini memperlihatkan betapapun sudah dikeluarkan kebijakan yang reformis, namun perbaikan yang dicapai hanyalah perbaikan administratif dan bukan perbaikan riil. Sebaliknya malah terjadi kenaikan trend korupsi yang mengiringi peningkatan jumlah predikat WTP dalam suatu komunitas, serta terhambatnya dana pembangunan ke masyarakat akibat keberadaan KPK yang dirasa menakutkan. Ini jelas mengindikasikan terputusnya formulasi dan implementasi kebijakan dari tujuan kebijakan keuangan negara.

Putusnya formulasi dan implementasi kebijakan dari tujuan kebijakan menjadi sangat membahayakan bagi eksistensi negara karena sangat berpengaruh kepada daya saing negara, mengingat sudah tidak ada lagi pembatasan persaingan yang menekan peran intervensi negara dalam pasar global, serta perubahan yang makin cepat dari lingkungan internal dan eksternal akibat globalisasi. Untuk itu masalah yang harus dijawab adalah:

1. Bagaimana membangun sistem yang mampu menjamin formulasi dan terapan benar-benar searah dengan tujuan kebijakan keuangan negara?
2. Bagaimana sistem tersebut sekaligus mampu secara berkesinambungan memperbaiki formulasi kebijakan agar selalu adaptif dengan perubahan dan selalu searah dengan tujuan kebijakan?

Dimana sistem tersebut diterapkan sesuai dengan kaidah riset evaluasi kebijakan sehingga dapat terus dikembangkan.

Secara teoritis riset ini akan memberikan pembuktian hipotesis bahwa untuk menghadapi perubahan global yang semakin cepat maka fokus harus diberikan lebih kepada efektifitas bukan efisiensi. Sehingga hipotesis ini menghasilkan teori berbeda dari Total Quality Management (TQM) yang fokus kepada efisiensi melalui proses perbaikan berkesinambungan. Fokus efektifitas ini

menghasilkan penamaan proses PCE sebagai proses pertumbuhan berkesinambungan yang dapat diterapkan ke proses kerja yang lain.

Mekanisme kendali LSS yang diintegrasikan secara *online* dan *realtime* dalam SNS dalam mendeteksi penyimpangan proses, maka secara praktis PCE menjamin korupsi diatasi sejak awal mulainya proses korupsi, sehingga pencegahan menjadi suatu keniscayaan. PCE memperkuat fungsi dan peran KPK mendukung lembaga pengguna anggaran memastikan tercapainya pemberantasan korupsi.

Perubahan Budaya Kerja dan Sikap Mental dalam Penerapan PCE

Untuk terapan yang maksimal, terlebih dahulu dibangun budaya kerja PCE mengingat fokus dan totalitas seluruh karyawan dalam menjalankannya akan berpengaruh terhadap pencapaian. Membangun budaya kerja harus jelas arahnya yang berdampak strategis dan harus menyeluruh menyentuh seluruh pihak yang terkait sehingga harus terintegrasi dengan seluruh proses kerja.

Kejelasan arah dalam mengatasi korupsi dapat dilihat dari acuan referensi yang menyatakan untuk mengontrol korupsi diperlukan pengukuran yang meliputi evaluasi kinerja dan pengelolaan efisiensi dan efektifitas yang didukung oleh itikad baik (*political will*) dari pemerintah (Nicholas Henry 2007). Acuan ini sesungguhnya harus diperhatikan agar dapat dioptimalkan dalam menekan jumlah korupsi.

Untuk dapat mengaitkan operasional dengan strategi, maka perusahaan harus menerapkan sistem manajemen dengan tiga dimensi yang berbeda dalam kesatuan Strategy Focused Organization, dimana setiap tindakan searah dan sejalan dengan strategi dan terintegrasi dengan seluruh unit bisnis dan individu (Robert S. Kaplan 2001).

Referensi diatas memperkuat terapan PCE yang mengembangkan mekanisme kendali yang sekaligus menjadi acuan dalam mengukur kinerja berdasarkan efektifitas dan efisiensi dengan tool LSS dan mengintegrasikan seluruh proses tersebut menjadi produk analisis strategis dengan SNS.

Perlu dipahami bahwa yang dimaksud dengan evaluasi kinerja yang terpadu dengan efektifitas dan efisiensi, memiliki karakteristik yang sudah jauh berkembang untuk saat ini. Sesuatu dikatakan efisien jika tidak ada kendala dalam pelaksanaan proses dan sesuatu dikatakan

efektif apabila proses benar-benar berdampak pada pencapaian tujuan strategis.

Bagi organisasi yang terbiasa dalam prosedur kerja rutin yang kaku dan birokratis seperti lembaga pengguna anggaran negara pada umumnya, pencapaian efisiensi dan efektifitas tersebut semakin lama akan semakin sulit, mengingat percepatan perubahan yang terjadi di lingkungan yang semakin lama semakin meningkat seiring peningkatan kemajuan global.

Untuk fokus total pada pengamatan perubahan cepat, karyawan tingkat manajemen harus bertanggungjawab terhadap efisien dan efektifnya proses kerja, sehingga selalu dalam keadaan siap menangkap gejala perubahan dan segera mengantisipasinya agar tidak mengganggu proses. Maka karyawan level manajemen tidak lagi boleh disibukkan oleh pekerjaan rutin. Mereka harus mampu membangun proses kerja harian yang sistematis dan terintegrasi lintas bagian sehingga proses kerja yang menjadi tanggungjawabnya dapat berjalan otomatis tanpa mengharuskan kehadirannya dalam mengoperasikan proses tersebut. Disinilah titik tolak diperlukan perubahan budaya kerja dalam menerapkan PCE.

Sebelumnya dibutuhkan *political will* dari pimpinan lembaga agar menyadari tantangan ke depan membutuhkan perubahan budaya kerja di lembaganya. Pimpinan harus sadar bahwa disiplin badan hanya dibutuhkan karyawan operator yang menjadi bagian dari proses inti lembaga, dimana jika karyawan tersebut tidak hadir, maka operasional kerja lembaga akan terhenti sebagian ataupun keseluruhan, contohnya penjaga pintu tol dan penjaga loket pendaftaran pelayanan di puskesmas. Untuk karyawan di luar proses inti tidak lagi hanya fokus pada disiplin badan, tapi lebih jauh mereka harus mampu memberikan disiplin hati dan pikiran dalam pelaksanaan operasional kerja di lembaga.

Berbekal pendidikan dasar simulasi proses kerja untuk terapan LSS, karyawan tingkat manajemen membangun sendiri mekanisme kendali proses kerja, sehingga dengan mudah dapat memperbaiki sendiri mekanisme kendali tersebut jika dibutuhkan dalam rangka mengadaptasikan setiap perubahan baru yang ditemukan.

Kebutuhan akan adaptasi cepat terhadap perubahan lingkungan yang semakin cepat memerlukan fokus total seluruh karyawan dalam implementasi PCE, sehingga selain perubahan budaya kerja yang meniadakan kerja rutin manajemen, juga dibutuhkan sikap mental

yang khusus, layaknya sikap mental pendekar atau samurai yang jujur dan berani, dalam jiwa seorang pemimpin amanah bagi diri dan lingkungannya (khalifah).

Terdapat tiga fokus pengembangan sikap mental dalam PCE, yaitu:

1. Bahwa tidak ada kesuksesan tanpa mensukseskan orang lain.
2. Bahwa kerja adalah jalan hidup, sehingga seluruh aspek kompetensi adalah harga diri, sehingga sebagai jalan hidup dalam bekerja, acuan yang paling utama adalah kehormatan dirinya diantara sesama manusia.
3. Kerja adalah ibadah, sehingga hubungan yang paling utama dalam hal kepentingan dirinya adalah hubungan dirinya dengan Tuhannya. Sehingga tidak hanya berharap dari keuntungan dunia, serta tidak ada yang ditakutkannya selain Tuhannya.

Hanya dengan tiga fokus mental ini maka perubahan budaya kerja bagi peningkatan daya saing bangsa dapat diwujudkan. Tiga fokus mental akan membentuk tiga wujud sikap mental;

1. Bahwa keberadaannya menumbuhkan yang lain
2. Bahwa perbuatan dan kompetensinya adalah harga diri
3. Bahwa kepentingan utamanya balasan dari Tuhannya.

Cara sederhana PCE dalam membangun tiga sikap mental diatas yang sudah berhasil diterapkan di suatu lembaga adalah diawali dengan membangun jiwa agen perubahan. Beberapa orang terpilih diminta untuk membantu satu orang dari setiap departemen dalam membuat inovasi dan meyakinkan orang tersebut bahwa dialah yang membuat sendiri inovasi tersebut sampai inovasi tersebut benar-benar berhasil diwujudkan. Agen harus merahasiakan bantuannya ke siapa saja sampai kapanpun. Langkah yang sama lalu diterapkan pada setiap person yang sudah dibantu, demikian selanjutnya. Dengan cara ini segera dengan mudah tiga wujud sikap mental terbangun di lembaga. Terapannya di suatu lembaga pernah membuat sekelompok pekerja operasional minta diijinkan datang ke tempat kerja di hari libur untuk melakukan perbaikan di tempat kerjanya. Untuk pekerjaan ini mereka dengan tegas menyatakan agar mereka tidak perlu dibayar lembur.

Diharapkan dengan konsep perubahan budaya kerja dan revolusi mental tersebut, maka terapan PCE berbasis riset evaluasi kebijakan di lembaga sudah siap untuk dilaksanakan.

Metode Riset Evaluasi Kebijakan dalam PCE

Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi kebijakan adalah evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, maka karena itu hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi. (Cook dan Schioli 1975).

Sebagaimana dijelaskan dibagian sebelumnya, bahwa untuk organisasi berbasis birokrasi sebagaimana lembaga pengguna anggaran negara pada umumnya, tanpa perubahan budaya kerja akan sangat berat untuk menghadapi percepatan perubahan lingkungan yang dapat mengganggu proses kerjanya, sehingga sulit bagi mereka untuk menerapkan kebijakan dengan baik dan benar akibat perubahan lingkungan yang acak dan makin cepat tersebut.

Mengandalkan konsultan dalam hal ini juga sudah tidak lagi menjadi jaminan dalam kesuksesan lembaga pengguna anggaran, mengingat yang ahli yang mengenal betul karakter lembaga sesungguhnya adalah yang selama ini menekuni pekerjaannya di lembaga tersebut yaitu karyawan dari lembaga itu sendiri. Untuk itu pelibatan langsung karyawan internal dalam riset antisipasi resiko sudah merupakan kebutuhan yang mendesak untuk saat ini.

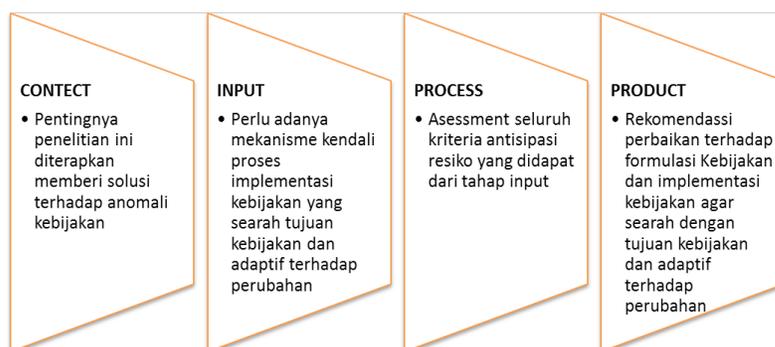
Model yang biasa digunakan dalam evaluasi kebijakan guna perbaikan kebijakan adalah CIPP (Context, Input, Process, Product). Unsur C (*context*) menyatakan apa dan seberapa pentingnya sesuatu yang ingin diteliti. Untuk itu disini penelitian dibutuhkan guna memberi solusi terhadap anomali kebijakan keuangan negara, agar tercapai tujuan kebijakan untuk sepenuhnya mendukung pembangunan.

Unsur IPP digabung ke dalam satu kesatuan model yang dinamakan sebagai PCE (*policy control engine*), dengan I (*input*) adalah sistem terapan teknik simulasi LSS (*logic simulation system*), membangun mekanisme kendali dalam mengantisipasi setiap kebocoran anggaran yang teridentifikasi dari mitigasi resiko terapan formulasi, sekaligus mampu mengadaptasikan perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal maupun internal. LSS terintegrasi dalam SNS (*spider net system*). Proses identifikasi dan antisipasi melewati dua tahap validasi, dari penanggungjawab proses dan dari pakar. Validasi pakar

dimasukkan kedalam tahap validasi instrumen (Djaali 2012).

Hasil identifikasi dan antisipasi menjadi standar implementasi. Tahap P (*process*) berupa asesment implementasi yang diuji terhadap standar, sedang tahap akhir P (*product*) berupa rekomendasi perbaikan formulasi dan implementasi guna mengantisipasi tindakan korupsi. Skema CIPP dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

Gambar 1. Metoda CIPP dalam riset Evaluasi Kebijakan Keuangan Negara



PCE sebagai sistem dengan LSS dan SNS sebagai alat bantu, merupakan temuan penulis yang sudah diterapkan di berbagai proses kerja dan terbukti berfungsi membangun mekanisme kendali terintegrasi di implementasi kebijakan guna mengadaptir keadaan masa depan berdasarkan kondisi terkini.

Bentuk praktis terapan PCE di lembaga pengguna anggaran berupa putaran siklus identifikasi, antisipasi, standarisasi, dan kendali implementasi sebagai berikut (Gambar 2).

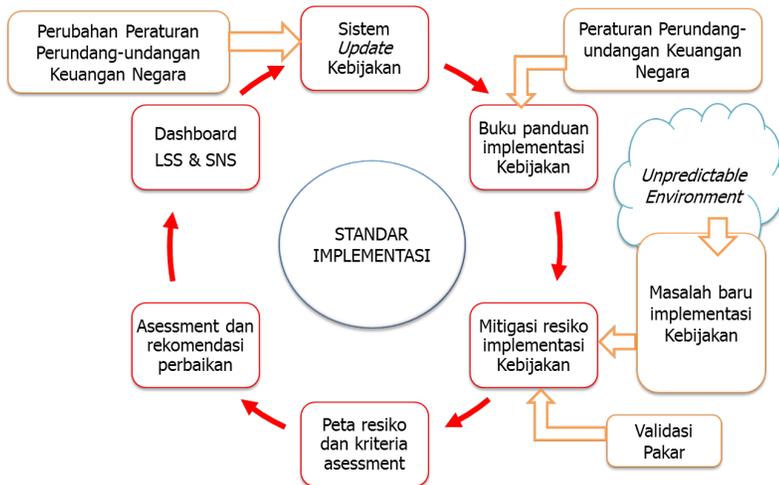
Tahap identifikasi adalah tahap menemukan apa saja yang menjadi proses kerja dalam menerapkan kebijakan keuangan negara di lembaga pengguna anggaran. Seluruh proses kemudian disusun dalam bentuk buku panduan implementasi kebijakan yang berisi uraian proses kerja.

Tahap antisipasi terjadi pada saat validasi proses kerja yang ada di buku panduan terhadap penanggungjawab proses, untuk menemukan apa saja kemungkinan kegagalan dalam menerapkan setiap proses kerja sekaligus menetapkan bagaimana cara mengantisipasinya agar kegagalan betul-betul tidak terjadi di masa yang akan datang.

Tahap standarisasi dilakukan melalui proses validasi pakar, yang

akan menetapkan tepat tidaknya antisipasi atau sesuai tidaknya antisipasi dengan tujuan kebijakan. Antisipasi yang valid kemudian dijadikan standar implementasi. Pada tahap ini juga dilakukan pengukuran dengan cara *asesment* sejauh mana implementasi sesuai dengan standar serta apa saja kendala dalam menerapkannya. Hasil *asesment* memberikan rekomendasi kepada pimpinan lembaga untuk mendukung implementasi standar dalam bentuk Juklak (petunjuk pelaksanaan) dan Juknis (petunjuk teknis) jika diperlukan, dalam mengatasi masalah implementasi standar dapat diterapkan di lembaga tersebut.

Gambar 2. Siklus Praktis PCE di Lembaga Pengguna Anggaran



Tahap kendali implementasi dilakukan terhadap antisipasi yang sudah valid dengan membangun mekanisme kendali proses LSS guna menjamin antisipasi benar-benar terimplementasi dan berjalan konsisten sesuai dengan targetnya dalam mencegah munculnya masalah, serta meniadakan unsur kesalahan manusia (*human error*) dalam menerapkan antisipasi di setiap proses kerja. Contoh terapan LSS dalam evaluasi kebijakan ketenagakerjaan adalah sebagai berikut (Gambar 3).

SNS adalah pusat analisa data yang menampung seluruh hasil kerja LSS pada suatu proses dan mengintegrasikannya dengan LSS di proses yang lain yang saling berhubungan dalam menjalankan

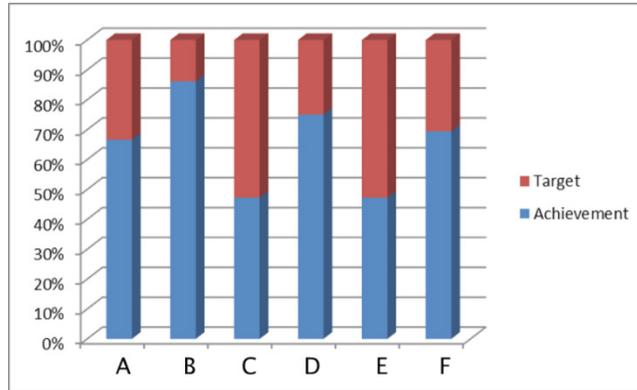
kebijakan keuangan di lembaga pengguna anggaran. Pembelajaran praktis LSS membuatnya mampu dibangun langsung oleh penanggungjawab proses sehingga sistem dibangun dari dalam (*built in*), menjamin manfaat implementasi. Sebagai pusat analisa data, SNS mendeteksi langsung proses kerja LSS, dimana penyimpangan proses terdeteksi saat proses dijalankan. Untuk mengunci kesalahan, data LSS berasal dari dua sumber, unsur eksternal yang dilayani dan internal yang melayani, dengan audit sampling sebagai penyempurna validasi. Inilah yang menjamin pencegahan korupsi dengan PCE dilakukan sejak awal proses korupsi melalui penyimpangan proses standar yang terdeteksi oleh SNS dari laporan hasil kerja LSS, sehingga pencegahan dini korupsi menjadi keniscayaan.

Gambar 3. Contoh LSS yang dibangun sendiri oleh karyawan untuk mengantisipasi kesalahan perhitungan hak pesangon karyawan dalam riset evaluasi kebijakan ketenagakerjaan

4. Pelanggaran Peraturan Kerja, Peraturan Perusahaan setelah SP1, SP2, dan SP3.			
PERHITUNGAN NILAI KOMPENSASI KARYAWAN AKIBAT KARYAWAN BERHENTI BEKERJA PADA PT. X			LIHAT URAIAN UU.13
LSS UUTK.No.13 Th. 2003.		Pasal (ayat)	161
Pelanggaran Peraturan Kerja, Peraturan Perusahaan setelah SP1, SP2, dan SP3			
DATA KARYAWAN			
Nama	C	Tgl.masuk group	10/Feb/99
Jabatan	Admin	Tgl.berhenti bekerja	10/Jun/04
Departemen	Logistik	Masa kerja	5 tahun 4 bulan
Gaji pokok gross	Rp 3.000.000,00	Formula Pesangon	1 x (156a.2+156a.3+156a.4)
Kebijaksanaan yang diberikan sesuai dengan UUTK No. 13 / 2003			
PERHITUNGAN KOMPENSASI PHK			
Pesangon	6 bulan X Rp.	3.000.000	= Rp. 18.000.000
Uang Penghargaan	2 bulan X Rp.	3.000.000	= Rp. 6.000.000
Uang Penggantian Hak	1,2 bulan X Rp.	3.000.000	= Rp. 3.600.000
Uang Pisah	0 bulan X Rp.	3.000.000	= Rp. -
Jumlah			= Rp. 27.600.000
PTKP			= Rp. 25.000.000
Pajak	5%		= Rp. 130.000
Nett			= Rp. 27.470.000
Jumlah diterima nett			= Rp. 27.470.000
Ctt.:	Jakarta,		2004
(.....)			

Dashboard evaluasi kebijakan berfungsi untuk menampilkan hasil asesment seperti contoh berikut.

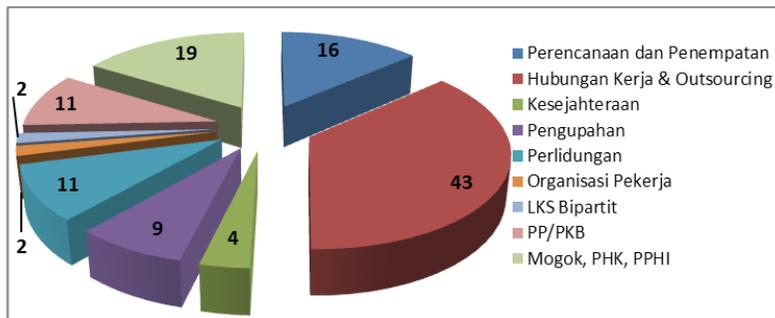
Gambar 4. Contoh dashboard hasil asesment di suatu kelompok lembaga pengguna anggaran



Dashboard menggambar tingkat kemampuan lembaga dalam menjalankan kebijakan, sekaligus menjadi acuan bagi lembaga untuk membuat program kerja dalam memperbaiki hasil asesment.

Uraian dashboard tiap lembaga dapat ditampilkan dalam bentuk peta resiko sebagaimana contoh peta resiko hasil terapan PCE untuk evaluasi kebijakan ketenagakerjaan di suatu group usaha sebagai berikut.

Gambar 5. Peta Resiko Implementasi Kebijakan Ketenagakerjaan di suatu Group Perusahaan



Hasil terapan PCE dalam evaluasi kebijakan ketenagakerjaan di suatu group perusahaan menemukan 52% terapan Undang-

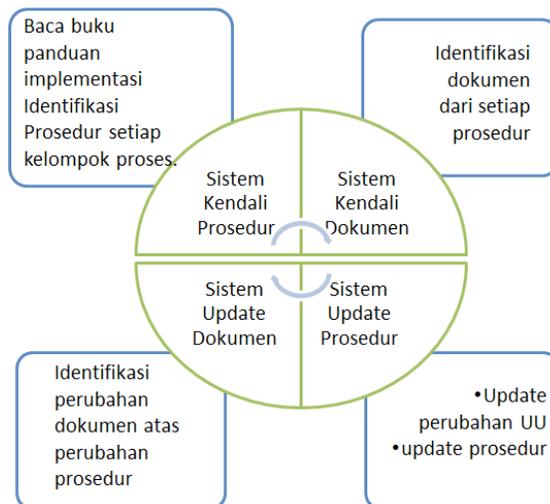
undang Ketenagakerjaan mengandung resiko perselisihan hubungan industrial. Hasil terapan PCE dalam evaluasi kebijakan BPJS Kesehatan menemukan 86% terapan Undang-undang BPJS Kesehatan pelayanan terhadap peserta BPJS Kesehatan mengandung resiko tidak dapat atau sulit diterapkan.

Setiap tahap proses dalam PCE membutuhkan pelibatan karyawan dalam riset, dimana seluruh karyawan diminta untuk menemukan langkah antisipasi agar kebocoran anggaran tidak terjadi di masa mendatang. Proses pelibatan tersebut diuraikan berikut ini.

Pelibatan Operator bisnis inti/ petugas administratif

Pelibatan tenaga administratif dalam riset digambar dalam bentuk siklus berikut.

Gambar 6. Siklus tugas Operator/ administrator Lembaga Pengguna Anggaran Negara



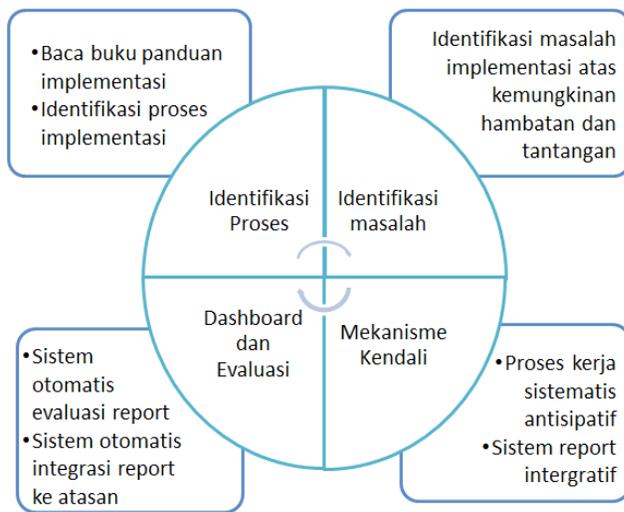
Pertama sekali administrator harus membaca buku pedoman implementasi dan mengidentifikasi prosedur kerja dan dokumen kerja yang dibutuhkan setiap proses kerja. Setelah itu. Berdasarkan pengalamannya, administrator mengidentifikasi kendala yang mungkin terjadi dalam terapan prosedur dan dokumen. Lalu administrator memberikan solusi dan antisipasi agar masalah yang sama dan sejenis tidak lagi terjadi. Hasil identifikasi dan antisipasi divalidasi oleh pakar,

lalu dikumpulkan dalam bentuk kriteria implementasi, yang menjadi dasar dalam melakukan evaluasi kebijakan di lembaga tersebut.

Pelibatan manajemen

Pelibatan karyawan manajemen dalam riset adalah sebagai berikut.

Gambar 7. Siklus tugas karyawan manajemen dalam Lembaga Pengguna Anggaran Negara



Langkah pertama sama dengan karyawan administrator yaitu memahami buku pedoman implementasi kebijakan keuangan negara. Dari proses implementasi yang ada dan sudah dikelompokkan dalam buku, karyawan manajemen diminta mengidentifikasi proses apa saja yang mengandung resiko kebocoran anggaran.

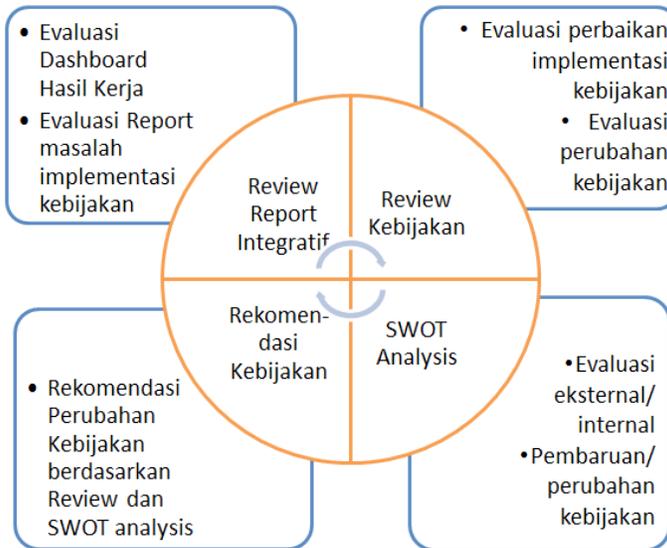
Karyawan manajemen kemudian diminta untuk memberikan solusi dalam mengatasi masalah dan memberikan antisipasi dalam memastikan masalah yang sama maupun sejenis tidak lagi terjadi. Hasil identifikasi, solusi dan antisipasi tersebut divalidasi oleh pakar, kemudian hasil uji pakar dijadikan kriteria asesment.

Pelibatan Direksi

Direksi yang dimaksud disini adalah setiap individu yang menjadi penanggungjawab lembaga, yang berkepentingan dalam menetapkan

kebijakan lembaga. Pelibatan direksi dapat dilihat dari bagan berikut.

Gambar 8. Siklus tugas Direksi Lembaga Pengguna Anggaran Negara



Direksi tidak diwajibkan memahami buku pedoman implementasi, namun diwajibkan untuk memastikan sudah terintegrasinya hasil evaluasi terhadap proses kerja setelah proses evaluasi kebijakan yang menjadi dasar dalam melaksanakan proses kerja lembaga dan seluruh bagian yang terkait dengan suksesnya operasional lembaga. Fokus berikutnya adalah melakukan evaluasi terhadap perbaikan implementasi kebijakan dan mengidentifikasi kebutuhan perubahan kebijakan berdasarkan hasil evaluasi dan hasil analisa strategis (SWOT).

Berdasarkan evaluasi dan analisa tersebut, direksi merumuskan rekomendasi perubahan kebijakan keuangan negara. Hasil evaluasi, analisa dan rekomendasi direksi kemudian didokumentasikan oleh peneliti sebagai bukti pelibatan pimpinan lembaga dalam riset evaluasi kebijakan.

Untuk memperkuat implementasi PCE dalam jangka panjang, maka implementasi PCE di lembaga, selain membutuhkan perubahan budaya dan sikap mental, maka dibutuhkan perubahan mendasar dalam sistem evaluasi kinerja, dan remunerasi serta pengembangan kompetensi yang diuraikan berikut ini,

Evaluasi Kinerja dan Remunerasi

Perubahan evaluasi kinerja dan remunerasi dilakukan secara menyeluruh setelah dilakukan evaluasi kebijakan. Evaluasi kinerja dimulai dengan memberi nilai kerja seluruh pekerja dengan angka prestasi 100% di awal tahun kerja. Nilai maksimal tersebut akan berkurang signifikan sesuai bobot dari masalah yang muncul di sepanjang tahun di bagian yang menjadi tanggungjawabnya yang tidak dapat diantisipasi oleh karyawan yang bersangkutan. Persentasi nilai tersebut akan naik kembali apabila karyawan berhasil membangun mekanisme kendali proses untuk memastikan masalah yang sama tidak terjadi lagi. Dengan demikian dipastikan tidak ada satupun masalah di instansi yang tidak ada pertanggungjawabannya, serta terjamin masalah yang sama tidak terulang kembali.

Sistem remunerasi dibuat proporsional sesuai jenjang jabatan dengan memberikan insentif khusus terhadap seluruh karyawan dengan mengacu kepada peningkatan efektifitas dan efisiensi lembaga serta mengacu kepada persentase hasil akhir dari penilaian kinerja karyawan.

Sistem Pengembangan Karyawan

Hasil kriteria implementasi yang diperoleh dalam riset kemudian menjadi pelengkap standar operasional menjadi standar operasional terpadu dalam sistem manajemen yang berbasiskan resiko.

Fokus seluruh karyawan adalah mampu membangun simulasi berbagai kemungkinan yang muncul dari seluruh aspek yang ada dalam kebijakan. Simulasi dijelaskan Srivastava U.K. dalam bukunya *Quantitative Techniques for Managerial Decisions, 1989* dalam rangkaian kalimat sebagai berikut:

“Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan bisnis yang kompleks dibutuhkan metoda analisa yang bisa mengatasi perubahan-perubahan yang acak pada pendekatan matematis suatu model, dikenal dengan metoda simulasi. Simulasi adalah teknik yang dipergunakan untuk pembuatan keputusan dibawah kondisi-kondisi ketidakpastian (berubah-ubah). Dalam keadaan dimana dengan formulasi matematik persoalan tidaklah fisibel, teknik simulasi digunakan untuk menyatakan realitas melalui sebuah model

yang akan menanggapi dengan cara yang serupa sebagaimana keadaan nyata yang sebenarnya“.

Berdasarkan pengalaman mengimplementasikan teknik ini yang selalu berpedoman pada logika proses kerja, dan dengan mengacu pada pendapat diatas, maka tool tersebut yang diterapkan selama ini dinamakan *Logic Simulation System (LSS)*. LSS mengakomodir berbagai macam kemungkinan perubahan terbukti berdampak pada pertumbuhan kreatifitas karyawan sebagaimana terapannya yang mampu meningkatkan inovasi di salahsatu perusahaan nasional sebesar 10.000% dalam setahun.

Fokus membangun kreatifitas karyawan untuk menghasilkan inovasi menjadi syarat bagi pertumbuhan organisasi. Fokus terhadap inovasi tersebut merupakan hal yang sangat penting dalam manajemen saat ini yang menjadi pusat perhatian bersama-sama dengan pengendalian perubahan (Daft, 2010). Menurutnya sangat banyak pengamat trend bisnis menyatakan terjadi perubahan mendasar dari yang sebelumnya dinamakan dengan “pengetahuan ekonom” di era tahun 1900-an menjadi kreativitas ekonomi di era tahun 2000-an.

Dengan demikian terdapat tiga acuan dalam pengembangan karyawan di lembaga, yang pertama adalah pengembangan berbasis sosialisasi standar operasional prosedur hasil evaluasi kebijakan, kedua pengembangan dalam peningkatan kompetensi perbaikan efisiensi dan efektifitas dan yang ketiga adalah pengembangan dalam kompetensiantisipasi resiko melalui mekanisme kendali dengan menggunakan alat bantu LSS dalam membangun proses kerja sistematis terintegrasi, serta meniadakan kerja rutin bagi karyawan manajemen.

KESIMPULAN

1. Membangun sistem yang mampu menjamin formulasi dan terapan benar-benar searah dengan tujuan kebijakan keuangan negara dapat dilakukan melalui mekanisme kendali kebijakan PCE dengan melalui empat tahap implementasi, yaitu:
 - a. Tahap identifikasi, untuk menemukan apa saja yang menjadi proses kerja dalam menerapkan kebijakan keuangan negara di

- lembaga pengguna anggaran.
- b. Tahap antisipasi, menemukan apa saja kemungkinan kegagalan dalam menerapkan setiap proses kerja sekaligus menetapkan bagaimana cara mengantisipasinya agar kegagalan tidak terjadi di masa yang akan datang.
 - c. Tahap standarisasi dilakukan untuk mendapatkan standar implementasi dan kendala dalam menerapkannya, serta rekomendasi kepada pimpinan lembaga dalam mengatasi kendala implementasi standar di lembaga tersebut.
 - d. Tahap kendali implementasi standar yang diterapkan dengan membangun mekanisme kendali proses guna menjamin implementasi standar selalu konsisten searah dengan targetnya mencegah korupsi serta meniadakan unsur kesalahan manusia (human error) dalam terapan standar di setiap proses kerja.
2. Setiap perubahan yang terjadi baik di lingkungan eksternal maupun internal beresiko mempengaruhi proses kerja sehingga dapat memutuskan proses kerja dari fungsinya mewujudkan tujuan kebijakan. Melakukan perubahan terhadap proses kerja agar adaptif terhadap perubahan beresiko munculnya pertentangan antara proses implementasi dengan kebijakan. Untuk itu tidak ada pilihan lain selain melakukan perbaikan terhadap formulasi kebijakan. Berdasarkan terapan siklus PCE dapat dilihat proses perbaikan terhadap formulasi terjadi apabila rekomendasi perbaikan dinyatakan bertentangan dengan undang-undang yang mengaturnya. Untuk itu dibutuhkan lembaga khusus dalam menetapkan kelayakan rekomendasi. Apabila rekomendasi dinilai layak maka segera dilakukan proses perbaikan undang-undang.
 3. Penelitian berkelanjutan dibutuhkan guna pembuktian hipotesis PCE bahwa penguatan efektifitas melalui pendekatan mitigasi resiko dalam evaluasi kebijakan anggaran berpengaruh positif mengantisipasi tantangan masa depan yang semakin berat, yang mempengaruhi proses kerja di lembaga-lembaga pengguna anggaran negara dalam menjalankan kebijakan keuangan negara sesuai tujuan pemberantasan korupsi.

REFERENSI

- Cook, Thomas J dan Scioli, Frank P, "Impact Analysis in Public Policy Research" dalam Dolbeare, Kenneth M, Public Policy Evaluation, Sage Publications, Beverly Hills, 1975. D
- Djaali, *Buku Pedoman Penulisan Tesis dan Disertasi. Program Pasca Sarjana*, Universitas Negeri Jakarta, 2012
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affair*, New Jersey, Prentice Hall, 2007.
- Idris, Fahmi, *Selamatkan Uang Negara dengan Tata Kelola Keuangan yang Benar*, Jakarta, Expose, 2012.
- Jerry, Maycunich, *Beyond Learning Organization*, Perseus Book, Cambridge, Massachusetts, 2001
- Richard L. Daft, *New Era of Management*, ninth edition, cengage learning international, 2010
- Robert S. Kaplan and David Norton, *The Strategy Focused Organization*, Harvard Business School Press Boston Massachusetts, 2001
- Srivastava U.K., *Quantitative Techniques for Managerial Decisions*, Cambridge, Massachusetts, 1989.
- http://www.kompasiana.com/utamaiod/pce-mekanisme-kendali-kebijakan-guna-menjamin-pertumbuhan_54f916c3a333112c048b46a9
- <http://www.dw.com/id/indeks-korupsi-peringkat-indonesia-membaik-tapi-masih-buruk/a-18107694>
- <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/07/08/kpk-predikat-wajar-tanpa-pengecualian-bukan-jaminan-kepala-daerah-bebas-korupsi>
- <http://nasional.tempo.co/read/news/2013/12/30/063541101/2013-kementerian-dan-lembaga-jadi-sarang-korupsi>
- <http://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/sekilas-kpk>
- https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemberantasan_Korupsi_Republik_Indonesia
- <http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/207-dana-apbd-parkir-di-bank>