

## **BAB 6**

### **PARTISIPASI ANGGARAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN DANA OPERASIONAL BADAN PENGELOLA DANA AMANAT**

#### **6.1. Pengantar**

Para individu yang terlibat dalam penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat mempunyai pengaruh yang besar dalam mewarnai anggaran dana operasional. Faktor manusia memegang peran kunci dalam penyusunan anggaran karena anggaran adalah hasil dari proses meramu angka, asumsi, prakiraan, dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi yang dilakukan oleh manusia. Faktor manusia akan membawa kemana angka, asumsi, prakiraan, dan kegiatan akan dialirkan.

Peran para individu yang terlibat dalam penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat lazim disebut partisipasi anggaran. Pada bab ini akan dibahas partisipasi anggaran yang mempengaruhi warna anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Partisipasi anggaran juga memberikan gambaran mengenai keterlibatan semua level pada Badan Pengelola Dana Amanat dalam menyusun anggaran dana operasional. Selain itu, ada aspek perilaku anggaran yang mencerminkan bagaimana para individu mengusulkan anggaran dana operasional. Analisis indeksikalitas dan reflektivitas pada bahasan ini adalah sebagaimana lampiran 2.

#### **6.2. Penyusunan Anggaran Dana Operasional: Mengakomodasi Semua**

##### **Level**

Penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat melibatkan banyak pihak dari tingkat direksi sampai dengan tingkat staf, dari

level pusat sampai level kantor cabang. Keterlibatan kantor wilayah atau cabang dalam penyusunan anggaran didasari pada alasan logis bahwa mereka yang lebih paham mengenai potensi yang ada di wilayah kerjanya. Potensi kepesertaan yang terdapat pada kantor wilayah atau kantor cabang akan mempengaruhi besar kecilnya dana yang akan diterima dalam rangka mencapai target kepesertaan.

Unit kerja yang ada di kantor pusat Badan Pengelola Dana Amanat juga terlibat dalam penyusunan anggaran dana operasional karena mereka berperan dalam menghasilkan suatu kebijakan penyelenggaraan program dana amanat. Dengan peran tersebut, unit kerja kantor pusat Badan Pengelola Dana Amanat mempunyai kegiatan non pelayanan. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja kantor pusat antara lain rapat koordinasi, bimbingan teknis, pengawasan, menyusun aturan teknis, dan pembinaan ke kantor wilayah atau kantor cabang.

Keterlibatan para individu dalam penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat, diawali ketika Direksi membentuk Tim Penyusun Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) setiap tahun yang ditetapkan dengan Surat Perintah Direktur Utama Badan Pengelola Dana Amanat. Keterlibatan beberapa pihak tersebut menunjukkan bahwa Direksi menginginkan adanya keterlibatan level di bawahnya (Kepala Divisi/Kepala Wilayah/Kepala Cabang/Staf) dalam menyusun anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat.

Model kepemimpinan Direksi Badan Pengelola Dana Amanat tersebut di atas adalah upaya Direksi melibatkan jajaran di bawahnya dalam proses pencapaian target anggaran organisasi. Direksi mengharapkan adanya pengaruh terhadap kinerja jajaran di bawahnya ketika mereka dilibatkan dalam proses

penyusunan anggaran dana operasional. Anggaran yang mempunyai fungsi pengendalian akan dijadikan Direksi sebagai alat evaluasi terhadap kinerja jajaran di bawahnya terkait dengan pencapaian target anggaran. Keterlibatan beberapa pihak ini dikonfirmasi oleh informan Bapak J.

“Di tim itu kan kita juga ada beberapa kali rapat...tim itu lintas departemen...jadi ada lintas divisi, lintas direktorat eee...hampir seluruh divisi lah kalau dari ini karena semua menyangkut ..kecuali untuk yang di cabang, kanwil...biasanya kita pilih saja yang terdekat...tidak semua karena *cost*nya mahal pada saat rapat-rapat, nah nanti ada ininya juga pas kita surati mereka apa yang diinginkan. Terus setelah itu kita menyusun usulan RKT dari cabang kanwil dan divisi. Jadi eee...biasanya kita akan mengirimkan surat ke cabang kanwil ke divisi tertentu, formatnya sudah bagus...nah ini kita lakukan.”

(Percakapan terjadi di ruang kerja Bapak J yang cukup besar dan nyaman. Bapak J menjelaskan dengan tenang dan sesekali diselingi senyuman. Beliau menjelaskan dengan logat jawa yang cukup *medog* – sama seperti peneliti, mengingat beliau berasal dari Wates. Peneliti sudah mengenal Bapak J sebelumnya karena pernah berada dalam satu tim pembahasan sebuah undang-undang).

Pernyataan beliau “*tim itu lintas departemen...jadi ada lintas divisi, lintas direktorat eee...hampir seluruh divisi lah kalau dari ini karena semua menyangkut...kecuali untuk yang di cabang, kanwil...biasanya kita pilih saja yang terdekat*” menunjukkan bahwa Direksi melibatkan jajaran di bawahnya dalam penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Keterlibatan bawahan dimaksudkan agar bawahan dapat menyampaikan usulan kegiatan-kegiatan yang diperlukan unit masing-masing. Usulan-usulan ini akan menjadi bahan menyusun Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT). Pada tahap awal, keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran dana

operasional diwujudkan dalam 2 bentuk yaitu keterlibatan secara langsung di mana pembahasan anggaran dilakukan melalui rapat atau pertemuan secara langsung. Pertemuan ini dikoordinasi oleh Kantor Pusat Badan Pengelola Dana Amanat. Pertemuan ini dihadiri oleh unit-unit kerja di pusat dan daerah (divisi-divisi dan beberapa Kantor Wilayah dan Kantor Cabang terdekat) dengan pertimbangan faktor biaya. Yang kedua adalah keterlibatan secara tidak langsung melalui mekanisme persuratan kepada kantor wilayah atau cabang dengan format yang telah disiapkan oleh Kantor Pusat Badan Pengelola Dana Amanat. Pernyataan Bapak J tersebut di atas merefleksikan bahwa pimpinan menerapkan partisipasi anggaran dalam penyusunan dana operasional.

Keterlibatan setiap unit kerja di pusat dan daerah merupakan upaya untuk memperkuat kerja sama di internal organisasi. Kerja sama yang kuat akan menjadi modal bagi Badan Pengelola Dana Amanat untuk mencapai tujuannya yaitu memberikan pelayanan yang maksimal kepada peserta dengan menggunakan biaya yang seefisien mungkin. Keterlibatan dalam menyusun anggaran juga diharapkan mampu memberikan motivasi kepada para karyawan dengan mengakomodir usulan yang mereka bawa. Kondisi ini juga diharapkan dapat mendorong setiap unit kerja di pusat dan daerah termotivasi mencapai target yang telah ditetapkan karena mereka ikut memiliki peran dalam menentukan sasaran yang akan dicapai.

Keterlibatan unit kerja di pusat dan daerah tidak hanya pada saat penyusunan anggaran dana operasional, tetapi sudah dimulai ketika menyusun renstra. Unit kerja di pusat dan daerah dapat memberikan masukan atau informasi kepada kantor pusat Badan Pengelola Dana Amanat terkait dengan

target yang akan dicapai dan biaya yang akan digunakan untuk membiayai kegiatannya.

“Waktu penyusunan renstranya itu sendiri saya rasa itu juga sudah mengakomodir dari kanwil lah minimal. Jadi untuk pembahasan Renstra itu akan inisiatif-inisiatif dari masing-masing kalau di kantor pusat, ya masing2 direktorat, kemudian dari kanwil saya rasa, temen-temen mengakomodir itu sih.”

Pernyataan Bapak T *“Waktu penyusunan renstranya itu sendiri saya rasa itu juga sudah mengakomodir dari kanwil lah minimal.”* menunjukkan bahwa pimpinan sudah berusaha menampung inisiatif-inisiatif yang berasal dari unit kerja di pusat atau daerah sejak awal perencanaan, yaitu tatkala menyusun rencana strategis organisasi. Rencana Strategis merupakan panduan arah pengembangan Badan Pengelola Dana Amanat yang berisi mengenai langkah-langkah strategis yang akan dilaksanakan oleh Badan Pengelola Dana Amanat dalam kurun waktu 5 (lima) tahun. Inisiatif-inisiatif dari unit kerja di pusat dan daerah diperlukan untuk memetakan potensi dan tantangan yang akan dihadapi oleh Badan Pengelola Dana Amanat dalam kurun waktu tersebut. Dengan wilayah kerja yang mencakup seluruh Indonesia, informasi dari kantor wilayah atau kantor cabang dapat membantu kantor pusat Badan Pengelola Dana Amanat dalam menganalisis lingkungan eksternal maupun internal. Pernyataan Bapak T tersebut merefleksikan pengakomodasian inisiatif-inisiatif unit kerja di pusat dan daerah oleh kantor pusat.

Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) merupakan turunan dari Rencana Strategis Badan Pengelola Dana Amanat. Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) menggambarkan langkah-langkah yang akan dilakukan oleh Badan Pengelola Dana Amanat secara tahunan untuk mendukung tujuan institusi yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis.

Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) sendiri dilakukan melalui Rapat Kerja Nasional yang dihadiri seluruh level di Badan Pengelola Dana Amanat. Dalam Rapat Kerja Nasional tersebut juga akan dibahas mengenai anggaran dana operasional yang merupakan bagian dari Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT). Proses pembahasan ini diuraikan oleh informan Bapak J kepada peneliti.

“Nanti ada rakernas kita kumpulkan cabang dan kanwil di dalam rakernas...jadi dari rakernas itu ada masukan-masukan makanya kita biasanya akan sesuaikan tuh...karena di dalam rakernas juga nanti juga kita kan eee...ada semacam...misalnya terkait kepesertaan nanti ada yang membahas ini...supaya lebih fokus lagi. jadi ada komisi-komisinya gitu lah...nah setelah itu ada pembahasan dengan komite...komite yang menangani anggaran ini.”

Pernyataan Bapak J *“Nanti ada rakernas kita kumpulkan cabang dan kanwil di dalam rakernas”* menunjukkan keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran berlanjut sampai agenda Rapat Kerja Nasional. Ini berarti partisipasi anggaran yang melibatkan bawahan cukup intens. Keterlibatan semua unit hingga pada rapat teknis di Rapat Kerja Nasional mencerminkan bahwa partisipasi anggaran pada penyusunan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dipandang sebagai hal yang positif. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa ini adalah gaya kepemimpinan yang dipilih oleh manajemen Badan Pengelola Dana Amanat. Kepemimpinan yang melibatkan unit di bawah manajemen untuk melakukan pembahasan anggaran dana operasional.

### **6.3. Praktik Senjangan Anggaran: Mengecilkan Target, Meningkatkan Biaya**

Konsekuensi dari partisipasi anggaran sebagaimana di atas adalah adanya potensi senjangan anggaran. Ini juga nampak ketika dalam Tim Penyusun Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) melihat ada anggaran

yang kurang tepat. Unit kerja mengusulkan anggaran dengan prinsip “yang penting ada usulan”. Kondisi ini disampaikan oleh informan Mas I kepada peneliti.

“Kayaknya memang dari divisi mengacunya yang gede-gede, tapi mungkin yang penting usulin dulu. Kadang ada yang gak tahu...ini anggarannya biaya apa ya? oh pake ini, dutnya segini. biasa kita ngajuin ini...target dipotong...ya gitu-gitu aja...dipotong atau *diilangin* kegiatannya, dipotong dikurangin orangnya atau frekuensinya.”

(Mas I menjelaskan hal tersebut dengan gaya bicara pelan-pelan. Mas I memang mengakui bahwa ketrampilan komunikasinya buruk. Itulah mengapa Mas I lebih suka dengan pekerjaan mengutak atik data atau angka daripada pekerjaan yang banyak interaksi dengan orang. Namun, kemampuannya dalam mengolah data ini malah membuat pimpinan secara langsung meminta Mas I masuk dalam Tim Penyusun Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT)).

Pernyataan Mas I “*Kayaknya memang dari divisi mengacunya yang gede-gede, tapi mungkin yang penting usulin dulu*” menunjukkan bahwa unit kerja mengusulkan anggaran yang melebihi kebutuhan. Ini sudah menjadi kebiasaan dan adakalanya tanpa mengetahui urgensi keperluan biaya yang diusulkan sendiri. Ini memunculkan potensi usulan anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan sebenarnya. Memang kondisi tersebut didorong adanya asumsi atau “hukum anggaran” yang tak tertulis bahwa jatah anggaran unit yang diajukan pasti selalu kena pemotongan atau pengurangan jatah. Ada kekhawatiran apabila mengajukan usulan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan, nantinya anggaran final malah berkurang. Pernyataan Mas I tersebut merefleksikan bahwa unit kerja memang secara sengaja menyusun anggaran melebihi kebutuhan yang sebenarnya.

Apa yang terjadi sebagaimana pernyataan Mas I mendapat pengakuan juga dari Bapak J. Bapak J melihat bahwa anggaran yang diusulkan dibuat tidak

dengan perhitungan yang matang. Bapak J memberikan konfirmasi atas kondisi tersebut kepada peneliti.

“Nah setelah itu kita kompilasi kita kumpulkan...termasuk disitu kepesertaan misalnya...ya dia harus ini juga potensi di sana seperti apa, yang sedang digarap berapa, nanti kan mereka biasanya kan...samalah seperti di instansi yang lain kalau dari sisi target dari sisi kepesertaan di kecilin kan maunya...kalau biaya digede-gedein kan gitu...”

(Ketika menyampaikan hal tersebut, Bapak J sedikit tersenyum seolah memaklumi bahwa perilaku anggaran tersebut merupakan hal yang sudah menjadi rahasia umum).

Pernyataan Bapak J “*samalah seperti di instansi yang lain kalau dari sisi target dari sisi kepesertaan di kecilin kan maunya...kalau biaya digede-gedein kan gitu*” menunjukkan bahwa perilaku anggaran mengecilkan target dan meninggikan biaya dari yang seharusnya memang terjadi saat pengusulan anggaran dana operasional. Ini membuktikan bahwa partisipasi anggaran dapat mempengaruhi perilaku para individu dalam membuat estimasi anggaran yang bias. Ini tidak lepas dari karakteristik anggaran yang berisi asumsi-asumsi di masa mendatang yang mengandung ketidakpastian. Ketidakpastian tersebut membuka peluang timbulnya anggaran bias yang terjadi karena informasi yang tidak akurat. Anggaran bias mencerminkan adanya perbedaan antara kebutuhan anggaran sebenarnya dan proposal anggaran yang diajukan oleh unit kerja di pusat dan daerah. Lukka (1988) menyebut ini sebagai bentuk senjangan anggaran. Pernyataan Bapak J merefleksikan senjangan anggaran yang dibuat oleh para individu dengan jalan mengusulkan target yang dikecilkan dan biaya yang ditinggikan.

Kenyataan bahwa unit kerja di pusat dan daerah membuat usulan anggaran yang melenceng seperti sebuah “kesepakatan” yang diam-diam



berlaku di antara para individu. Kekompakan perilaku anggaran tersebut menjadi sebuah strategi yang selalu diterapkan setiap kali mengusulkan anggaran. Peneliti kemudian melakukan konfirmasi kepada informan Bapak T sebagai Kepala Urusan Anggaran yang sering berinteraksi secara teknis dengan usulan-usulan anggaran dari unit kerja di pusat dan daerah. Beliau tidak membantah bahwa perilaku tersebut memang benar terjadi di Badan Pengelola Dana Amanat.

Sekadar sebagai pembandingan, pengalaman peneliti sendiri yang bekerja di sektor keuangan publik, khususnya di bidang anggaran, usulan anggaran yang tidak akurat karena ada asumsi usulan akan dipotong sudah menjadi rumusan paten bagi unit pengusul anggaran. Asumsi tersebut terbentuk karena memang pengalaman unit pengusul ketika mendapati anggarannya yang ditetapkan tidak sesuai dengan yang diusulkan karena adanya pemotongan. Alasan pemotongan beragam mulai dari realisasi tahun sebelumnya tidak tercapai 100%, ada kegiatan yang diperkirakan kurang penting untuk dilaksanakan, sampai dengan frekuensi kegiatan yang terlalu banyak/sering dilaksanakan.

Di lain sisi, pengalaman peneliti sendiri ketika sebagai pengusul anggaran juga mengalami hal yang sama, di mana usulan anggaran unit peneliti dipotong oleh bagian keuangan. Hal tersebut menciptakan guyonan bahwa tugas pokok orang anggaran adalah memotong usulan anggaran. Kalau tidak ada pemotongan anggaran, kinerja orang anggaran akan dipertanyakan. Ini seperti guyonan terhadap auditor yang tugas pokoknya adalah mendapatkan temuan ketika memeriksa auditee. Kalau seorang auditor tidak memperoleh temuan, seorang auditor harus tetap mendapatkan temuan meskipun nilainya tidak material.

Peneliti kemudian melakukan konfirmasi kepada informan Bapak T sebagai Kepala Urusan yang sering berinteraksi secara teknis dengan usulan-usulan anggaran dari unit atau kantor wilayah atau kantor cabang. Beliau mengiyakan kondisi tersebut.

“Kalau usulan ya eee...biasalah...kalau usulan target itu kanwil sampai cabang, konsolidasi kanwil biasanya *under* lah...hehehe...strateginya dari cabang atau kanwil asumsinya mereka aku ngajuin sekian paling nanti diup...hehehehe...ya mungkin di kementerian demikian kan? Kalau dari sisi biaya kan udah...hajar masuk, toh nanti juga dipotong...hehehehe...”

Pernyataan Bapak T tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Bapak J di atas mengenai perilaku para pengusul anggaran dana operasional. Pernyataan *“Kalau usulan target itu kanwil sampai cabang, konsolidasi kanwil biasanya under lah...hehehe...Kalau dari sisi biaya kan udah...hajar masuk, toh nanti juga dipotong...hehehehe...”* menunjukkan bahwa strategi “merendahkan target dan meninggikan biaya” sudah melekat dalam penyusunan anggaran dana operasional. Strategi tersebut mengandung maksud bahwa rendahnya target kepesertaan akan membuat unit kerja tidak perlu bersusah payah dalam mencapainya, sedangkan anggaran yang tinggi akan membuat mereka leluasa dalam membuat kegiatan-kegiatan di unit kerja masing-masing. Pernyataan tersebut merefleksikan bahwa usulan anggaran belum dibuat sesuai dengan potensi capaian target dan belum sesuai dengan kebutuhan sebenarnya.

Upaya merendahkan target dan meninggikan biaya sepertinya sudah menjadi *“trade mark”* para penyusun anggaran. Perilaku tersebut akan muncul setiap proses penyusunan anggaran. Keterlibatan bawahan dalam proses penyusunan anggaran akan memberikan perkiraan yang kurang tepat kepada atasan sehingga membawa dampak kurang akuratnya sebuah anggaran organisasi. Sebagaimana penjelasan di atas, perkiraan bias tersebut dilakukan

dengan cara memberikan data target yang rendah dan usulan biaya yang lebih besar dari pada yang seharusnya.

Secara teknis anggaran, hal tersebut bukan merupakan suatu yang salah karena masih merupakan usulan anggaran. Bahkan ketika anggaran tersebut disetujui kemudian dieksekusi oleh pengguna anggaran, hal tersebut tidak serta merta menjadi kesalahan dan tergantung bagaimana pengguna anggaran mengeksekusi dan mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran. Kalau penggunaan dan pertanggungjawabannya sesuai dengan koridor aturan, anggaran tersebut secara legal bisa diterima.

Akan tetapi ketika hal tersebut dilihat dari sisi etika, perilaku anggaran tersebut merupakan bagian dari perilaku yang tidak etis. Etika dalam penganggaran akan membuat seseorang rela mengesampingkan kesejahteraan dirinya demi kejujuran dalam membuat laporan atau catatan kepada atasan mengenai potensi yang dimiliki oleh perusahaan (Stevens, 2002). Perilaku seperti ini nampaknya sudah berlangsung hampir sepanjang tahun sebagaimana penjelasan Bapak T kepada peneliti.

“Usulan target dari cabang begitu sudah menahun...hehehe...ya fungsi kita yang ada dipusat kan ada tim RKAT itu juga kan melibatkan seluruh divisi lah untuk masalah target ada temen-temen dari kepesertaan yang untuk mengevaluasi pengajuan cabng seperti apa, kemudian yg dari kegiatan yang sifatnya strategis atau enggak itu temen2 dari pusat...itu bisa memilah”

Pernyataan Bapak T “*Usulan target dari cabang begitu sudah menahun*” menunjukkan bahwa usulan anggaran yang bias, khususnya terkait dengan target anggaran, berulang setiap tahun. Ini menggambarkan bahwa unit kerja di daerah yang merupakan ujung tombak untuk mencapai target organisasi merasa nyaman dengan usulan target yang tidak sesuai dengan potensi di daerahnya.

Pernyataan Bapak T tersebut merefleksikan bahwa belum ada perubahan praktik anggaran sehingga anggaran bias masih terus terjadi.

Telah disebutkan di atas bahwa manusia merupakan faktor kunci dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran berdampak langsung terhadap manusia. Aspek perilaku yang terkait dengan anggaran merujuk pada perilaku manusia yang terlibat pada proses penyusunan anggaran. Adanya anggaran mengakibatkan manusia membatasi aktivitasnya. Anggaran pula yang menyebabkan kinerja manajer selalu dan secara kontinyu dipantau serta dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan. Hal ini pula yang mengakibatkan timbulnya tekanan. Manajer seringkali menghadapi permasalahan akibat adanya penyimpangan anggaran, seperti misalnya timbulnya over atau under budget, penyimpangan dari anggaran yang ditetapkan, dan sebagainya. Akibatnya anggaran kemudian dianggap sebagai sesuatu yang dapat menghambat atau mengancam karir. Dengan demikian anggaran mempengaruhi perilaku manusia (Rispanyo, 2010).

Dari sisi yang lebih teknis, partisipasi anggaran dalam penyusunan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat juga terlihat dari tingginya usulan untuk perjalanan dinas, terutama unit kerja di Kantor Pusat Badan Pengelola Dana Amanat. Perjalanan dinas menjadi hal yang menarik karena selain memperoleh tambahan penghasilan, juga dimanfaatkan untuk jalan-jalan. Hal yang sepertinya umum berlaku di setiap instansi baik pemerintah maupun swasta. Obrolan membahas perjalanan dinas terjadi antara peneliti dan informan Bapak J. Beliau menyampaikan bagaimana unit kerja kantor pusat mempunyai anggaran perjalanan dinas yang tinggi. Beliau sempat mengusulkan agar biaya

perjalanan dinas dipotong atau dilakukan perubahan mekanisme perjalanan dinas.

“Saya sampai bilang kemaren, dipotong 1 T aja masih cukup. gak usah naik. Ini kan gini Kadiv, Kaur, itu traveling tinggi sekali, menurut saya gak ini. Kalau temen-temen mau jalan itu tinggal minta aja neh dari *customernya*. tinggal bilang *customer*, tolong panggil saya dong. tapi biaya sebenarnya sudah ada, maksud saya kalau itu dipotong, bahkan kalau misal oke...*at cost* ya, tapi banyak yg gak mau.”

(Bapak J tampak semangat menjelaskan tentang kegiatan perjalanan dinas di institusinya. Obrolan berlangsung di ruang kerja Bapak J pada suatu pagi. Peneliti lebih banyak mendengarkan dengan seksama penjelasan Bapak J sambil sesekali peneliti menyeruput secangkir teh yang disuguhkan oleh seorang *office boy*)

Pernyataan Bapak J “*Saya sampai bilang kemaren, dipotong 1 T (triliun) aja masih cukup. gak usah naik. Ini kan gini Kadiv, Kaur, itu traveling tinggi sekali*” menunjukkan bahwa ada potensi senjangan anggaran pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dalam kegiatan perjalanan dinas unit kerja di pusat. Perjalanan dinas menjadi hal yang menguntungkan karena selain memperoleh tambahan penghasilan, juga bisa dimanfaatkan untuk jalan-jalan. Hal yang sepertinya umum berlaku di setiap instansi baik pemerintah maupun swasta.

Frekuensi perjalanan dinas yang dinilai terlalu tinggi memicu tingginya anggaran dana operasional untuk perjalanan dinas. Bapak J berpendapat bahwa kalau pun dipotong Rp1.000.000.000.000,-, anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat masih mencukupi dengan salah satu efisiensi pada perjalanan dinas. Efisiensi perjalanan dinas dilakukan dengan mekanisme *at cost* pada semua unsur biaya perjalanan dinas. Namun usulan itu ditolak karena

mengurangi tambahan untuk para individu yang menjalani perjalanan dinas. Adapun yang dimaksud “customer” oleh Bapak J adalah kantor wilayah atau kantor cabang yang akan didatangi oleh pihak Kantor Pusat. Informan Bapak J menjelaskan lebih jauh mengenai *at cost*.

“*At cost* itu bener-bener kalau bener-bener transpot, hotel, harian itu gak ada lagi. Harian itu untuk apa? Ya makan dibayarin juga, ini pasti lebih irit. maksudnya jadi orang gak ngantongin gitu loh. kan masih ada sisa tuh kalau di sini. nah itu sebenarnya di sana sudah ada, walaupun ini bensin kan, itu pasti lebih murah lah. Itu pasti dewas sama direksi mikir-mikir, ngapain saya ke sana, capek doang, lebih kepada gimana saya melakukan pekerjaan sesuai ini, apa ini ya saya gak perlu ke sana. Kalau sekarang kan gitu, saya memaknai itu”

Pernyataan Bapak J “*Harian itu untuk apa? Ya makan dibayarin juga, ini pasti lebih irit. maksudnya jadi orang gak ngantongin gitu loh... kan masih ada sisa tuh kalau di sini*” menunjukkan bahwa kegiatan perjalanan dinas merupakan kegiatan yang favorit (setidak-tidaknya salah satu kegiatan favorit) karena memberikan insentif yang bisa dibawa pulang oleh pegawai yang menjalankan perjalanan dinas. Sementara kondisi di lapangan, pegawai yang melaksanakan perjalanan dinas tidak mengeluarkan ongkos untuk hariannya. Tim Manajemen atau pegawai yang melakukan perjalanan dinas tidak perlu mencari-cari cara agar bisa “*ngantongin*” karena semua kebutuhan di tempat tujuan perjalanan dinas sudah dipenuhi. Dalam bahasa umum, kantor daerah akan menjamu *full* pegawai pusat yang melakukan perjalanan dinas ke daerah. Pernyataan Bapak J merefleksikan bahwa anggaran perjalanan dinas dimanfaatkan untuk menambah penghasilan.

Menurut informan Bapak J, penerapan *at cost* secara menyeluruh akan berdampak pada biaya perjalanan dinas yang lebih irit. Tim Manajemen atau pegawai yang melakukan perjalanan dinas tidak perlu “*ngantongin*” karena

semua kebutuhan di tempat tujuan perjalanan dinas sudah dipenuhi. Perjalanan dinas memang benar-benar digunakan untuk bekerja dan tidak digunakan untuk mencari “reward” dari uang harian. Informan Bapak J melihat perjalanan dinas yang sekarang dilakukan sebagai bentuk pemborosan.

“Nah itu, bagaimana berfikirnya agar jauh lebih efisien. Karena kita sudah digaji dalam 1 bulan, mau bekerja dimana saja, mau di pusat maupun di daerah. atau sudah *atcost*lah, walaupun bayar bisa *reimburse* atau pakai kartu kredit *corporate*, itu saya yakin gak akan banyak org mau ke daerah. Artinya gini, ke daerahnya fokus untuk bekerja, gak buat pulang kampung atau apa. ya walaupun masih mending saya bisa jalan-jalan ke sana, masih ada, tapi saya yakin itu berkurang, karena tidak ada. misal saya 3 hari dapatnya 1 juta atau bahkan 2 juta, gak tahu sebenarnya untuk apa, *wong* saya hotel sudah, transport sudah, makan walaupun ini sudah juga.”

(Nada obrolan Bapak J seolah mengkritisi kebijakan internal institusinya (otokritik) terkait dengan kegiatan perjalanan dinas)

Pernyataan Bapak J “*Misal saya 3 hari dapatnya 1 juta atau bahkan 2 juta, gak tahu sebenarnya untuk apa, wong saya hotel sudah, transport sudah, makan walaupun ini sudah juga*” menegaskan pernyataan sebelumnya bahwa kegiatan perjalanan dinas memang dapat memberikan beberapa benefit kepada pegawai yang melaksanakan perjalanan dinas. Dengan terpenuhinya semua kebutuhan di tempat tujuan, perjalanan dinas seharusnya difokuskan untuk bekerja dan tidak untuk memperoleh benefit lain seperti pulang kampung secara gratis. Penjelasan di atas juga menyiratkan bahwa penghasilan satu bulan pegawai Badan Pengelola Dana Amanat sudah mencukupi untuk kebutuhan bulanan yang bersangkutan. Pernyataan Bapak J merefleksikan betapa menariknya kegiatan perjalanan dinas, namun kurang pas dalam hal pendanaannya.

Uang harian perjalanan dinas yang lebih besar daripada uang harian yang berlaku pada PNS juga menjadi daya tarik tersendiri. Informan Bapak J

menyadari bahwa usulan “merevolusi” mekanisme perjalanan dinas akan ditentang oleh banyak pihak.

“Ooo...ditentang malahan hahahaha...itu sudah saya sampaikan di rapat. Salah satunya dewan mau presentasi, kan kalau presentasi bisa dari ini arahan, bener gak arahan...maksud saya kita bisa melakukan dengan lebih terkontrol. iya karena memang lumpsumnya lebih besar dibanding PNS. Kalau saya sendiri gede, saya kemaren sempet ke Padang, atau ke Jogja suruh ngajar kuliah umum. Siapa yg nanya, yang nanya 20ribu ya uang itu. Ada yang minta dari kampus UGM.”

Pernyataan Bapak J *“maksud saya kita bisa melakukan dengan lebih terkontrol. iya karena memang lumpsumnya lebih besar dibanding PNS”* sekali lagi menunjukkan bahwa uang harian yang bisa dikantongi menjadi daya tarik pegawai untuk melakukan perjalanan dinas. Perjalanan dinas yang kurang terkontrol akan menimbulkan biaya tinggi sedangkan urgensi perjalanan dinas mungkin belum setinggi biaya yang dikeluarkan. Pernyataan Bapak J tersebut merefleksikan bahwa untuk mengurangi senjangan anggaran pada kegiatan perjalanan dinas perlu diperlukan suatu sistem atau mekanisme yang dapat mengontrol urgensi perjalanan dinas.

Penjelasan tersebut di atas menggambarkan bahwa anggaran perjalanan dinas menjadi kegiatan yang berpotensi menimbulkan senjangan anggaran karena bisa mendatangkan tambahan penghasilan bagi para individu di lingkungan kantor pusat Badan Pengelola Dana Amanat. Contoh dari alokasi anggaran perjalanan dinas yang dikoreksi oleh Kementerian Keuangan adalah kegiatan sosialisasi kepada atlet golf dan nelayan ada koreksi senilai Rp1,17 miliar. Pertimbangan koreksi tersebut adalah karena sosialisasi tidak seharusnya dilakukan untuk segmen olah raga tertentu, sedangkan sosialisasi kepada nelayan belum diperlukan karena sudah dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan.



#### 6.4. Ringkasan

Partisipasi anggaran pada penganggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat melibatkan semua level di Badan Pengelola Dana Amanat. Unit kerja di pusat dan daerah mengusulkan anggaran dana operasional untuk memenuhi kebutuhannya dalam satu tahun. Keterlibatan beberapa pihak tersebut menunjukkan bahwa pilihan model kepemimpinan Dewan Direksi dalam menyusun anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Direksi melibatkan semua level di bawahnya (Kepala Divisi/Kepala Wilayah/Kepala Cabang/Staf) untuk menetapkan anggaran target dan anggaran biaya agar berpengaruh terhadap kinerja jajaran di bawahnya.

Namun demikian, partisipasi anggaran tersebut memunculkan perilaku anggaran di mana para individu yang terlibat dalam penyusunan anggaran dana operasional memiliki kecenderungan untuk merendahkan target cakupan kepesertaan dan meninggikan biaya operasional. Target cakupan kepesertaan merupakan hal yang penting bagi Badan Pengelola Dana Amanat karena terkait dengan sukses tidaknya penyelenggaraan program dana amanat yang mencakup para pekerja.

Adapun biaya operasional digunakan untuk mendukung pencapaian target dan kebutuhan institusi lainnya. Kondisi tersebut di atas sudah berlangsung dan berulang setiap tahun. Berdasarkan informasi dari informan, salah satu biaya yang dirasa terlalu tinggi adalah biaya perjalanan dinas, di mana frekuensi perjalanan dinas sangat tinggi dan ada dugaan digunakan untuk tujuan selain dinas, seperti pulang kampung. Frekuensi yang tinggi ditengarai karena para individu mengharapkan dapat memperoleh “*reward*” yang bisa dibawa

pulang meskipun semua kebutuhan di daerah tujuan perjalanan dinas sudah terpenuhi oleh “*customer*” atau kantor yang didatangi.