

Catatan Terhadap Pedoman Penilaian Kinerja Instansi Pelaksana Tugas Dana Pembantuan (Kabupaten/Kota) di Bidang Transmigrasi

Imam Samroni¹

Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan amanat konstitusi, transmigrasi dipandang relevan sebagai suatu pendekatan pembangunan untuk tujuan kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Transmigrasi merupakan bentuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar manusia (*human rights*), yaitu perlindungan negara atas hak-hak dasar warga negara untuk berpindah dan menetap di dalam batas-batas wilayah negara-bangsanya. Oleh karena itu, Pemerintah tetap memberikan imperatif dan dukungan kepada pemerintah provinsi dan/atau kabupaten/kota untuk menyelenggarakan transmigrasi, sepanjang tersedia sumber-sumber daya yang mendukungnya.

Sebagaimana perubahan tatakelola pemerintahan (*good governance*), penyelenggaraan transmigrasi di era otonomi daerah niscaya berubah pada tataran kebijakan maupun implementasi¹, tidak terkecuali dalam pelaksanaan tugas dana pembantuan. Makalah ini akan menelaah (1) dana pembantuan di bidang transmigrasi dalam konteks anggaran publik, (2) pedoman penilaian kinerja instansi pelaksana tugas dana pembantuan dalam konteks kebijakan publik.

1. Dana Pembantuan di Bidang Transmigrasi sebagai Anggaran Publik

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional tidak terlepas dari kebijakan penyelenggaraan negara secara keseluruhan. Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya menegaskan kembali bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan dengan menggunakan prinsip-prinsip asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan asas pembantuan. Sedangkan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya untuk melaksanakan tugas tertentu (dalam hal ini ketransmigrasian) yang disertai pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan, yaitu Pemerintah.² Dengan demikian, berdasar asas umum, penganggaran pelaksanaan, penyaluran dana dan pertanggungjawaban pelaksanaan, serta pelaporan pelaksanaannya,

¹ Disampaikan pada Seminar “Pembahasan Pedoman Penilaian Kinerja Instansi Pelaksana Tugas Dana Pembantuan (Kabupaten/Kota) di Bidang Transmigrasi,” P2MKT Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Yogyakarta, 1 Februari 2007.

tugas pembantuan didedikasikan sebagai layanan pemenuhan hak-hak dasar warga negara.³

Dilihat dari sumbernya, dana pembantuan di bidang transmigrasi berasal dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Sebagai kebijakan publik, APBN mengikat baik pemerintah maupun DPR dan rakyat. Adalah truisme, bahwa di negara manapun, APBN adalah transaksi jual beli barang dan jasa yang terbesar nilainya dan berdampak luas pada kehidupan warga negara. Artinya, semakin mahal harga APBN semakin bagus dan enak pelayanan yang diterima rakyat, sekaligus semakin mahal harga yang harus dipikul rakyat dalam bentuk pajak dan pungutan-pungutan resmi lainnya. Dalam kosakata rakyat Amerika dan Eropa ketika berurusan dengan pelayanan birokrasi, *we are tax payers*, yaitu pihak yang mengongkosi birokrasi/pegawai negeri.

Dilihat secara berbeda, di dalam prosesnya, Rencana APBN adalah harga yang ditawarkan pemerintah selaku penjual jasa layanan, perlindungan, keamanan, dan ketertiban selama setahun kepada rakyat selaku pembeli yang diwakili oleh DPR. Lazimnya jual-beli, pemerintah selaku penjual berusaha menawarkan dengan harga tinggi dan DPR selaku wakil pembeli mestinya berusaha mendapatkan barang dan jasa yang sebaik-baiknya dengan harga yang paling efisien. Setelah ditetapkan menjadi UU-APBN, seyogyanya pemerintah dan DPR menebarkan kinerjanya untuk kepentingan rakyat, bukan untuk tujuan yang lain, apalagi untuk kepentingan lain. Tidak lebih dan tidak kurang.

Diukur dari besaran ekonomi suatu negara (PDB, Produk Domestik Bruto)⁴, rasio APBN terhadap PDB di Indonesia baru sekitar 20 %, di AS sekitar 35 %, dan di Perancis sekitar 56 %. Di negara-negara maju dan demokratis rasionya cenderung menaik, yang menunjukkan demokrasi justru menginginkan peran ekonomi pemerintah yang semakin besar dalam kehidupan ekonomi/kesejahteraan rakyatnya. Demikian halnya, semakin tinggi desentralisasi/otonomi sistem pemerintahan suatu negara, semakin tinggi rasio APBN terhadap PDB-nya.⁵ Artinya, di negara maju dan demokratis yang lazimnya mempunyai tingkat desentralisasi/otonomi yang tinggi, intervensi pemerintah terhadap ekonomi relatif besar, yaitu tinggi rasio APBN terhadap PDB-nya. Tingginya rasio ini menunjukkan pemerintah menyedot lebih banyak pajak dari kocek rakyat dan menggunakannya untuk keperluan bersama (dalam konteks ini, asas pembantuan) yang dianggap lebih adil dan bisa mengurangi ketimpangan/gejolak sosial.

Kecenderungan lain yang juga menguat adalah terjadinya pergeseran tentang demokrasi yang layak dipilih karena didesak oleh kondisi ekonomi-politik (*economic base of democracy imperatif*). Artinya, demokrasi bukan saja merupakan hak-hak dasar warga --yang tentu saja benar-- tetapi sudah dituntut oleh ekonomi. Ekonomi akan menderita jika kekuatan warga tidak diberi kesempatan untuk tumbuh sedangkan kekuasaan terlalu besar di tangan pemerintah (atau, beberapa orang).⁶ Mengapresiasi kebijakan transmigrasi 2005-2009 yang diarahkan pada tiga hal pokok⁷ akan mendapatkan pembenaran yang paling simpatik dan fungsional. Optimalisasi unjuk kinerja terhadap pelaksanaan tugas dana pembantuan di bidang transmigrasi, dengan demikian, merupakan jawaban terhadap sebagian permasalahan bangsa: Penanggulangan kemiskinan,

memberi peluang berusaha dan kesempatan kerja, dan memfasilitasi pemerintah daerah dan masyarakat untuk melaksanakan perpindahan penduduk. Fungsionalitas untuk menyelenggarakan transmigrasi sebagai kewenangan pilihan bagi pemerintah daerah merupakan “harga” yang layak diterima warga. Untuk mencapai kepuhan optimal inilah, Depnakertrans berencana menerbitkan Pedoman Penilaian Kinerja Instansi Pelaksana Tugas Dana Pembantuan (Kabupaten/Kota) di Bidang Transmigrasi.

2. Pedoman Penilaian Kinerja Instansi Pelaksana Tugas Dana Pembantuan Dalam Konteks Kebijakan Publik

Menelaah dana pembantuan di bidang transmigrasi sebagai anggaran publik menempatkan “kinerja” (*performance*) sebagai alat keberhasilan dan/atau kegagalan program dan kebijakan publik. Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang teramati dan terukur. Penilaian kinerja adalah pengukuran dengan menggunakan indikator kinerja kegiatan yang dilakukan dengan memanfaatkan data kinerja yang diperoleh melalui data internal yang ditetapkan oleh instansi pelaksana maupun data eksternal yang berasal dari luar instansi pelaksana.

Penilaian kinerja merupakan hasil dari dua aspek sebelumnya, yaitu perencanaan dan pelaksanaan. Di samping optimalisasi pencapaian program dapat terpenuhi, instansi pelaksana mampu memberi garansi bahwa pelaksanaan dana pembantuan di bidang transmigrasi sebagai dana publik (*public money*) telah dilakukan sebagaimana mestinya dan sesuai kaidah *value for money*.

Sebagaimana dalam draft pedoman penilaian kinerja, terdapat dua aspek yang dinilai yaitu:

1. Aspek Perencanaan Strategis, yang meliputi visi, misi, tujuan, sasaran, serta kebijakan dan strategi.
2. Aspek Akuntabilitas Kinerja, yang meliputi pencapaian kinerja, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, serta pengendalian dan pelaporan.

Renstra (Perencanaan Strategis) merupakan kegiatan dalam mencari tahu di mana instansi pelaksana tugas pembantuan berada saat ini, arahan kemana instansi harus menuju, dan bagaimana cara (strategis) untuk mencapai tujuan itu. Dengan demikian, Renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan strategis tentang masa depan instansi untuk menempatkan dirinya (*positioning*) pada masa yang akan datang. Renstra memberikan petunjuk tentang mengerjakan sesuatu program/kegiatan yang benar (*doing the right things*).⁸ Dengan rumusan bahasa yang jelas, nyata, dan tidak berdwimakna, Renstra dapat dijadikan sebagai petunjuk/arah perencanaan dan pelaksanaan kegiatan operasional. Dengan dasar inilah, Renstra beserta komponen, variabel, dan indikatornya dinilai dengan sejumlah asumsi skoringnya.

Sedangkan Akuntabilitas Kinerja merupakan sajian data dan informasi yang relevan untuk penilaian tentang keberhasilan dan kegagalan secara lebih luas dan mendalam. Akuntabilitas kinerja meliputi keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan dalam mewujudkan Renstra di atas.

Dalam penilaian ini harus dijelaskan perkembangan kondisi pencapaian sasaran dan tujuan secara efisien dan efektif, sesuai dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang telah ditetapkan. Penilaian dilakukan dengan menggunakan informasi/data yang diperoleh secara lengkap dan akurat, yang dalam draft meliputi pencapaian kinerja, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, serta pengendalian dan pelaporan.

Penilaian terhadap Akuntabilitas Kinerja menyangkut kepentingan masyarakat luas. Akuntabilitas Kinerja merupakan tanggungjawaban hasil kerjanya kepada masyarakat, memperkuat sistem pengawasan, mempublikasikan hasil audit, dan apabila terdapat kesalahan harus diperbaiki/diberi sanksi.

Hasil akhir dari pedoman penilaian kinerja adalah rekomendasi, yaitu informasi objektif sebagai bahan masukan dalam proses pengambilan kebijakan selanjutnya. Setidak-tidaknya, di dalam kebijakan publik, pedoman penilaian kinerja mampu memaparkan efektivitas/dampak kebijakan dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Atau, bagaimana “*economie-benefit*” dan “*social benefit*” dana pembantuan di bidang transmigrasi yang berasal dari APBN dapat dihitung guna memberi justifikasi untuk perluasan [atau penghentian] suatu kebijakan dan program ketransmigrasian.

¹ Untuk kajian lihat Anharudin, dkk. “Membidik Arah Kebijakan Transmigrasi Pasca Reformasi,” dalam http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/artikel_28.htm, diunduh pada 24 Januari 2007; Pantas Freddy Sianturi, dkk.. “Kebijakan Program Transmigrasi di Era Otonomi Daerah.” *Makalah* Pengantar Falsafah Sains Program Pasca Sarjana/S3 Institut Pertanian Bogor, April 2003, dalam http://tumoutou.net/6_sem2_023/kel4-PSL_sem2_023.htm, diunduh pada 24 Januari 2007.

² Lihat Peraturan Pemerintah No. 106 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, beserta aturan pelaksanaannya dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 523 Tahun 2000 Tentang Tatacara Penganggaran, Penyaluran Dana, Pertanggungjawaban dan Pelaporan Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

³ Lihat Hermanto Siregar, “Transmigrasi dan Pemenuhan Hak-Hak Dasar Rakyat,” dalam http://www.nakertrans.go.id/statistik_trans/BERITA%20TRANS/2007/Jan%2707/BT_18_a.php, diunduh pada 24 Januari 2007.

⁴ PDB diartikan sebagai nilai keseluruhan semua barang dan jasa yang diproduksi di dalam wilayah tersebut dalam jangka waktu tertentu (biasanya per tahun). PDB berbeda dari produk nasional bruto karena memasukkan pendapatan faktor produksi dari luar negeri yang bekerja di negara tersebut. Sehingga PDB hanya menghitung total produksi dari suatu negara tanpa memperhitungkan apakah produksi itu dilakukan dengan memakai faktor produksi dalam negeri atau tidak. Sebaliknya, PNB memperhatikan asal usul faktor produksi yang digunakan. Dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Produk_domestik_bruto, diunduh 24 Januari 2007.

⁵ Fuad Bawazier, "Distorsi APBN," Senin, 11 Desember 2006, dalam http://www.republika.co.id/kolom.asp?kat_id=16, diunduh pada 15 Desember 2006.

⁶ Daniel Dhakidae, "Dasar Ekonomi Bagi Keharusan Demokrasi", *Pengantar Diskusi* di Yayasan Perpustakaan Hatta, Yogyakarta, 12 Agustus 1991.

⁷ Kebijakan Transmigrasi 2004-2009 diarahkan pada tiga hal pokok, yaitu (1) Penanggulangan kemiskinan yang disebabkan oleh ketidakberdayaan penduduk untuk memperoleh tempat tinggal yang layak; (2) Memberi peluang berusaha dan kesempatan kerja; (3) Memfasilitasi pemerintah daerah dan masyarakat untuk melaksanakan perpindahan penduduk. Lihat *Renstra Depnakertrans 2005-2009*.

⁸ Dalam pengalaman Amerika Serikat, Renstra mulai digunakan pada 1950-an untuk kegiatan penganggaran. Tahun 1960-an, perencanaan strategis semakin meluas penggunaannya, baik untuk militer maupun sipil, dengan nama PPBS (*Planning-Programming-Budgeting-System*). Penyebaran PPBS ke negara berkembang, termasuk Indonesia dengan kebijakan Rencana Pembangunan Lima Tahun, terutama ketika Robert McNamara menjadi Presiden Bank Dunia. PPBS mensyaratkan stabilitas lingkungan serta pengendalian pusat terhadap proses dan prosedur keorganisasian, paradigma yang khas Orde Baru.

Pengalaman Amerika Serikat menunjukkan kegagalan PPBS dalam perang Vietnam. Puncaknya adalah ketika terjadi embargo minyak tahun 1973 oleh negara-negara Timur Tengah. Ambruknya PPBS dan resesi ekonomi tahun 1980-an memunculkan alternatif tentang restrukturisasi pemerintahan, yang ditandai dengan desentralisasi, deregulasi, dan privatisasi. Paradigma yang baru ini disosialisasikan oleh Bank Dunia dan IMF ke seluruh negara berkembang dengan cerita sukses, kecuali di Indonesia dan Cile. PPBS justru bisa bertahan di Indonesia daripada di negara asalnya dan nyaris tak tersentuh arus reformasi.

Sebagai ilustrasi masih bertahannya PPBS adalah dalam Propenas (Program Pembangunan Nasional) bidang Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial 2001-20048. Kritik yang berkembang adalah bahwa Propenas hanya merupakan rencana program, bertentangan dengan dokumen Rencana Pembangunan Kesehatan, masih mensyaratkan pengendalian pusat dan stabilitas. Propenas dengan penjabarannya dalam bentuk Propeta (Program Pembangunan Tahunan) yang akan menentukan Propeda. Jika Renstra hanya menjadi rencana program atau penganggaran, terlebih-lebih menjadi praktek PPBS, maka hanya akan membenarkan patologi sistem: Cenderung menghasilkan informasi daripada menerimanya, lebih suka berbicara daripada mendengar, dan kekuatannya ditentukan oleh kemampuannya untuk tidak belajar. Misalnya hanya dengan berkata-kata untuk menyelesaikan permasalahan, bukan dengan tindakan yang nyata, apalagi untuk bidang transmigrasi yang langsung bersama warga.