

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang Masalah**

Komisi Penyiaran Indonesia atau KPI merupakan lembaga yang menetapkan standar program siaran, menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran (diusulkan oleh asosiasi atau masyarakat penyiaran kepada KPI). Fungsi lain untuk mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran, memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran, melakukan koordinasi dan kerjasama dengan pemerintah lembaga penyiaran, dan masyarakat serta mempunyai tugas menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan kebutuhan hak asasi manusia.

Dari aspek kebutuhan masyarakat, KPI ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran, ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait. Kemudian KPI juga berkewajiban untuk memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang. Bahkan KPI melaksanakan aktivitas yang bersifat menampung, meneliti, dan menindaklanjuti berbagai aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi yang disuarakan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran, berdasarkan penyusunan terencana sebagai bentuk pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Berdasarkan hasil penelitian dari lembaga pengkajian media Remotivi menunjukkan ketidakpuasannya terhadap kinerja KPI, Rilis hasil survei yang dilakukan oleh Remotivi menunjukkan 94 persen responden tidak puas dengan kinerja Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai otoritas pengawas penyiaran radio dan televisi. Kajian tersebut dirilis pada Februari 2016, pada acara seminar publik bertema "Perlindungan Anak dalam Regulasi Penyiaran" di Gedung Dakwah Muhammadiyah. Remotivi melakukan survei dalam jaringan (daring) dengan 100 responden. Survei dilakukan pada tahun 2015 guna menyoroti

kinerja KPI yang hampir berakhir yaitu periode 2013-2016. Kajian tersebut rekam jeaknya bisa dilihat dari beberapa media, diantaranya berisatasatu.com.

Sama halnya dengan tulisan kolom Kompasiana, Emanuel S Leupe, alumni mahasiswa Ilmu Komunikasi Universitas Nusa Cendana-Kupang NTT dan mahasiswa Progam Pascasarjana Ilmu Komunikasi Unpad Bandung juga menyangsikan kinerja KPI. Pada tulisanya dia mengatakan KPI dalam situs resminya kembali merilis 10 sinetron dan FTV bermasalah dan tidak layak ditonton dengan berdasarkan pada tingginya intensitas pengaduan masyarakat dan hasil evaluasi KPI yang mana isi siaran yang dimaksud melanggar undang-undang Penyiaran dan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (UU P3SPS).

Emanuel beranggapan isi siaran yang dievaluasi bersifat taiping (Non-Live) tidak dilakukan evaluasi pada waktu pra-tayang, jikalau dievaluasi pratayang sudah pasti ditemukan sejumlah pelanggaran yang telah disebutkan sebelumnya. Pengaduan masyarakat justru ada karena setidaknya ada dampak kerugian yang telah dialami.

Begitupun dengan Majalah Tempo pada laman Tempo.com (2014) yang menyoroti masih maraknya siaran iklan politik terselubung di televisi membuat kinerja KPI menuai banyak sorotan dan kritik. Majalah Tempo terang-terangan menulis menemukan bukti bagaimana pemilihan Komisioner KPI sarat pelanggaran dan rekayasa.

Selain itu, Tempo juga menyoroti kinerja rekrutmen yang ditengarai ada pelanggaran. Tim Seleksi Pemilihan KPI hanya terdiri dari tiga orang: Ketua KPI Mochamad Riyanto, Sekretaris Umum Majelis Ulama Indonesia Muhammad Ichwan Syam, dan dosen Fakultas Hukum Universitas Tujuh belas Agustus (Untag) Semarang, Edi Lisdiono.

Berdasarkan Peraturan KPI soal Pedoman Rekrutmen KPI, anggota tim seleksi seharusnya lima orang yang mewakili pemerintah, tokoh masyarakat, dan perguruan tinggi. Selanjutnya dalam proses seleksi juga terdapat pelanggaran. Sejumlah nama yang semestinya lolos ujian kompetensi tereliminasi. Sebaliknya sejumlah orang yang semestinya tereliminasi justru diluluskan hingga akhirnya terpilih menjadi Komisioner KPI.

Mengacu pada Peraturan KPI tentang Pedoman Rekrutmen, seharusnya seleksi Komisioner KPI terdiri atas tiga tahap. Tahap pertama adalah seleksi administrasi atas berkas pendaftaran calon. Tahap kedua adalah uji kompetensi, yang terdiri atas tes tertulis dan tes psikologis. Mereka yang tak lolos di setiap tahap langsung dieliminasi. *Fit and proper test* di parlemen adalah tahap ketiga dan final dari proses seleksi komisioner.

Kenyataannya, semua tahapan itu diabaikan. Dokumen-dokumen hasil pemilihan yang diperoleh menunjukkan Tim Seleksi membuat aturan sendiri untuk menilai calon sehingga banyak calon komisioner yang memiliki kompetensi dan berani tegas terhadap pelanggaran penyiaran tereliminasi, sebaliknya calon yang lebih kompromis justru terpilih.

Selain secara kelembagaan dan institusi KPI, reformasi keuangan di Indonesia telah memasuki segala aspek kehidupan bangsa, baik politik, ekonomi, sosial, budaya dan pandangan hidup. Dalam sektor publik tekanan untuk melakukan keterbukaan dan pengelolaan negara dalam segala bidang semakin terasa, dengan tekanan untuk melaksanakan transparansi, keterbukaan, tatakelola yang baik serta mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan anggaran kepada publik.

Berdasarkan pada ketentuan undang-undang keuangan negara yang berlaku telah mempertegas definisi keuangan negara sehingga dapat menghindari perbedaan pendapat tentang lingkup keuangan negara. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan negara harus dikelola secara tertib, ekonomis, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan dan kepatutan. Pengelolaan keuangan negara harus mengikuti ketentuan dan menghasilkan *output* dan *outcome* yang efektif dengan tujuan yang telah ditetapkan serta harus dikelola oleh orang yang berkompeten, profesional disertai pedoman yang jelas dengan azas-azas tata kelola yang baik.

Dalam sebuah organisasi termasuk KPI, anggaran memegang peran yang sangat penting karena anggaran mengarahkan penggunaan sumberdaya yang

dimiliki organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Dalam konteks kehidupan bernegara, anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk melakukan alokasi sumberdaya secara tepat, distribusi pendapatan yang lebih adil dan menjaga stabilitas perekonomian.

Dalam menjalankan anggaran negara, pemerintah harus mampu menjamin bahwa anggaran yang dilaksanakan sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan bagi kemakmuran rakyat. Dalam rangka mewujudkan *good governance and clean government* di bidang keuangan negara pemerintah Indonesia melaksanakan reformasi dibidang pengelolaan keuangan negara. Reformasi tersebut antara lain ditandai dengan diterbitkannya paket undang undang dibidang keuangan negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan mendasar yang diamanatkan oleh Undang-undang nomor 17 tahun 2003 dimaksud adalah penyusunan anggaran yang berbasis kinerja, yang operasionalisasinya dituangkan dalam PP No. 90 tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL).

Mengacu kepada pasal 3 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, tujuan diberlakukannya kedua peraturan pemerintah tersebut adalah agar keuangan negara dikelola dengan lebih tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomi, efektif, transparan, dan bertanggungjawab. Hal yang tidak kalah penting, pengelolaan keuangan negara juga harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Berdasarkan Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Nomor 01/P/KPI/07/2014 BAB XVI tentang Pembiayaan pasal 65 bahwa: segala biaya yang diperlukan KPI Pusat beserta kesekretariatan KPI Pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara c.q Anggaran Belanja Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja yang menekankan adanya keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran mendorong peningkatan akuntabilitas (*incrase effiency*), mengurangi tingkat pemborosan keuangan negara (*cut waste*) dan meningkatkan manajemen pelayanan publik *improve public management*, karena setiap penyediaan alokasi dana akan selalu dikaitkan dengan

kinerja yang akan dicapai, sehingga dasar pengalokasian dana menjadi lebih obyektif. Penerapan anggaran berbasis kinerja, membuka ruang untuk semakin mempertajam tujuan dan sasaran dalam pencapaian visi dan misi pemerintah yang dilaksanakan melalui program kegiatan negara/ lembaga.

Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi. Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus dapat mencapai keberhasilan dimasa mendatang (Indra Bastian, 2006).

Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien apakah output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif.

Untuk penyusunan anggaran berbasis kinerja lebih dahulu harus menyusun perencanaan strategik (*renstra*). Penyusunan renstra dilakukan secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan dan masyarakat. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolak ukur kinerja dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan perundang-undangan. Pengukuran kinerja (tolak ukur) digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan program kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi lembaga. Semakin baik hasil evaluasi yang diperoleh instansi pemerintah menunjukkan semakin baik tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerjanya serta semakin baik kualitas pembangunan budaya kinerja birokrasi di instansi tersebut.

Proses evaluasi terhadap kementerian atau lembaga dilakukan melihat seluruh aspek yang terkait dengan penerapan manajemen kinerja di instansi pemerintah sehingga mampu membangun etos kerja pemerintahan yang berhasil pada hasil penyelenggaraan pembangunan yang memfokuskan pada upaya memberikan hasil yang bermanfaat bagi publik atau masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar *aplikabel* di lapangan dan berhasil *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu diimplementasikan tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagaimana dipertegas Udoji (dikutip oleh Agustino, 2016) yang mengatakan bahwa pelaksanaan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak terimplementasikan. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini diberi judul: “*Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Pusat*”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang ditetapkan, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah;

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Pusat?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk meneliti dan menganalisis penyusunan dan implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di lembaga Komisi Penyiaran Indonesia Pusat.

#### 1.4 Signifikasi Penelitian

Manfaat Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat baik akademis maupun praktis sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritis

Kegunaan teoritis penelitian ini adalah untuk pengembangan keilmuan, khususnya Ilmu Kebijakan Publik sebagai penguatan teori-teori/konsep-konsep implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja.

##### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk memperbaiki tata kinerja dalam perencanaan dan pengimplementasian Anggaran Berbasis Kinerja di Komisi Penyiaran Indonesia dan pihak-pihak yang memerlukan.

#### 1.5 Fokus Penelitian

Adapun yang menjadi fokus penelitian adalah Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja berdasarkan PP No. 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) di Komisi Penyiaran Indonesia Pusat. Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana Implementasi kebijakan penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada pada Komisi Penyiaran Indonesia Pusat. Kemudian konsep model implementasi George C. Edward III yang mengacu pada empat variabel yaitu komunikasi, Sumber Daya, Dispotition dan Struktur Birokrasi. Untuk mengetahui fokus penelitian pada penelitian ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1**

**Fokus Penelitian Proses penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja**

<b>Fokus</b>	<b>Aspek</b>	<b>Sub Aspek Penelitian</b>
Implementasi kebijakan PP No. 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian / Lembaga (RKA-KL)	Komunikasi	Sebagai upaya memberikan/ menyalurkan infomasi yang jelas, akurat dan konsisten kepada objek kebijakan SebagaiPetunjuk Pelaksana Peraturan

	Sumber Daya	Tingkat Pendidikan petugas pelaksana kebijakan Tingkat pemahaman petugas pelaksana kebijakan terhadap program kebijakan Fasilitas untuk menunjang program kebijakan
	Disposisi	Sikap pelaksana terhadap peraturan
	Struktur Birokrasi	Penyesuaian Prosedur kerja dalam pelaksana kebijakan b. Koordinasi antar pelaksana kebijakan



## 1.6 Sistematika Penelitian

Guna memudahkan penelitian untuk penyusunan tesis ini, maka disusun sistematika penelitian sebagai berikut:

Bab 1: Pendahuluan berisi tentang gambaran latar belakang penelitian yang pada intinya sebagian besar isinya tertuang dalam proposal ini, walaupun kemudian di temukan koreksi/revisi dan atau perbaikan diharapkan tidaklah terlalu signifikan. Bab satu terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan tesis.

Bab 2: Tinjauan Pustaka. Berisikan tentang penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan penelitian yang penulis lakukan. Selain itu dalam bab dua juga menyajikan teori yang melandasi penelitian yaitu tentang kebijakan publik, implementasi kebijakan publik dan konsepso anggaran berbasis kinerja

Bab 3: metode penelitian. Bab ini membahas tentang desain penelitian, metode yang digunakan, teknik pengumpulan data, sumber data dan analisis data hasil penelitian

Bab 4: Gambaran Umum Hasil Penelitian dan Analisa Hasil Penelitian.

Berisikan susunan organisasi, tugas pokok dan fungsi, dan implementasi kebijakan Anggaran di Komisi Penyiaran Indonesia Pusat. Analisis Hasil Penelitian. Dalam bab ini ditulis mengenai analisis dan pembahasan data-data kajian yang dilakukan.

Bab 5: kesimpulan dan saran. Bahasan ini membuat kesimpulan tentang hasil penelitian, selanjutnya membuat saran berkaitan dengan hasil penelitian tersebut.