

**PERUBAHAN SISTEM BELANJA PERJALANAN DINAS PEMERINTAH
DARI LUMPSUM MENJADI AT COST
Kajian Kualitatif pada Sekretariat Daerah Kota Pekalongan**

Sri Fadillah

Program Pascasarjana Universitas Stikubank
e-mail : sri.fadillah@gmail.com

Agung Nusantara

Fakultas Ekonomi, Universitas Stikubank
agunisbank@gmail.com

Abstract

Government Official Travel Expenditure System Amendment becomes At Cost Per diems - Qualitative Study on the Regional Secretariat of Pekalongan. The purpose of this study is to investigate the implementation of official travel by the system at cost instead of the lump sum system, then what is perceived by the implementers tour of duty with the system at cost, through the perception of the respondents as well as the qualitative aspects of performance linkage efficiency, effectiveness and accountability of the official travel expenditure system at this cost.

Type of research is the analysis of qualitative data, namely secondary data in the form of a review of definitions and concepts as well as the substance of some of the literature and legislation. In addition, primary data obtained from interviews of selected respondents, and relevant expert opinion in order to get conclusions about changes in the system of government business travel spending per diem be at cost, as well as the achievements of the efficiency, effectiveness and accountability of business travel spending in local government , especially the City of Pekalongan.

The results of this study showed that after the implementation of Permendagri No. 16 of 2013, the implementation of official travel in Pekalongan, if the system is at cost as it is applied to the appropriate regulations is at cost to the cost of transport and accommodation expenses. Basically the perpetrators of this business trip or feel the presence of a potential lost opportunity, that should be their right, they feel economically disadvantaged as compared official travel when the per diem system. These conditions, can be demotivating for the players to make a business trip. Then the Local Government Mayor responded by issuing Regulation No. 20 of 2013, as the basis for standardization of the new prices official travel with the price adjustment points diem and lodging costs, so as to minimize the excesses of the application of laws and regulations in the area of the Central Government and the Central Government expectations will achieve efficiency, effectiveness and accountability of official travel shopping with this system change can be achieved.

Keywords: Government Official Travel Expenditure, Per diems Systems, System At Cost.

Abstrak

Perubahan Sistem Belanja Perjalanan Dinas Pemerintah dari *Lumpsum* menjadi *At Cost* – Kajian Kualitatif pada Sekretariat Daerah Kota Pekalongan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan perjalanan dinas dengan sistem at cost sebagai pengganti sistem lumpsum, kemudian apa yang dirasakan oleh para pelaksana perjalanan dinas dengan sistem at cost, melalui persepsi responden serta keterkaitan aspek kualitatif dari capaian efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas dengan sistem at cost ini.

Jenis penelitian yang digunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu data sekunder yang berupa pengkajian terhadap definisi dan konsep-konsep beserta substansinya dari beberapa literatur dan peraturan perundang-undangan. Selain itu juga data primer yang diperoleh dari wawancara dari para responden terpilih, dan pendapat para pakar yang relevan sehingga didapat kesimpulan tentang perubahan sistem belanja perjalanan dinas pemerintah dari *lumpsum* menjadi *at cost*, serta capaiannya terhadap efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas pada pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kota Pekalongan.

Hasil penelitian ini menunjukkan, setelah diimplementasikannya Permendagri Nomor 16 tahun 2013, pada pelaksanaan perjalanan dinas di Kota Pekalongan, jika sistem *at cost* diterapkan dengan apa adanya sesuai peraturan yang berlaku yaitu *at cost* untuk biaya transport dan biaya penginapan. Pada dasarnya para pelaku perjalanan dinas ini merasakan adanya suatu potensi atau kesempatan yang hilang, yang seharusnya menjadi hak mereka, secara ekonomi mereka merasa dirugikan jika dibandingkan ketika perjalanan dinas dengan sistem *lumpsum*. Kondisi seperti ini, bisa menjadikan demotivasi bagi para pelaku perjalanan dinas. Kemudian Pemerintah Daerah merespon dengan menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 20 tahun 2013, sebagai dasar standarisasi harga perjalanan dinas yang baru dengan penyesuaian harga pada poin uang harian dan biaya penginapan, sehingga dapat meminimalisir eksekusi dari penerapan peraturan-perundangan Pemerintah Pusat di daerah, dan harapan Pemerintah Pusat akan tercapainya efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas dengan perubahan sistemnya ini dapat tercapai.

Kata Kunci : Belanja Perjalanan Dinas Pemerintah, Sistem *Lumpsum*, Sistem *At Cost*.

PENDAHULUAN

Salah satu mata anggaran yang menyerap dana APBD yang nilainya seringkali begitu besar adalah belanja perjalanan dinas. Sepertinya sangat tidak bijak, jika anggaran yang dimiliki daerah baik itu yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun bantuan dana dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) ataupun Dana Alokasi Khusus (DAK) dan atau dari sumber pendapatan lain yang sah menurut undang-undang, jika oleh pemerintah daerah setempat lebih banyak dibelanjakan untuk kegiatan yang kurang jelas pertanggung jawabannya dan kemanfaatannya langsung bagi rakyat.

Pada tahun 2003, Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara telah mengeluarkan ketentuan perjalanan dinas dengan sistem "*Lumpsum*". Melalui sistem *lumpsum* ini, pegawai yang akan melakukan perjalanan dinas akan menerima sejumlah uang tertentu yang dibayarkan sekaligus. Namun, Menteri Keuangan kembali mengeluarkan peraturan Menteri terkait dengan perbaikan sistem *lumpsum* yang diduga memiliki kelemahan dalam implementasinya, menjadi kombinasi antara *lumpsum* dan *at cost*.

Seiring berjalannya waktu, perjalanan dinas dengan sistem campuran antara *lumpsum* dan *at cost* ini, dimana daerah bebas memilih antara sistem mana yang hendak digunakan, dirasa masih menimbulkan banyak penyelewengan dan kebocoran anggaran negara. Maka, terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 16 tahun 2013, tentang

perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 37 tahun 2012 tentang Pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013, Pasal IKetentuan dalam Romawi V Nomor 15 diubah, sehingga komponen-komponen perjalanan dinas khusus untuk hal-hal sebagai berikut dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perjalanan dinas dalam negeri bagi pejabat negara, pegawai negeri dan pegawai tidak tetap yaitu sebagai berikut:

- Sewa kendaraan dalam kota dan biaya transport dibayarkan sesuai dengan biaya riil;
- Uang harian dan uang representasi dibayarkan secara lumpsum dan merupakan batas tertinggi;
- Biaya penginapan dibayarkan sesuai dengan biaya riil. Dalam hal pelaksanaan perjalanan dinas tidak menggunakan fasilitas hotel atau tempat penginapan lainnya, kepada yang bersangkutan diberikan biaya penginapan sebesar 30% (tiga puluh persen) dari tarif hotel di kota tempat tujuan sesuai dengan tingkatan pelaksana perjalanan dinas dan dibayarkan secara *lumpsum*.

Pemerintah Kota Pekalongan, memiliki komitmen kuat dan beritikad baik melaksanakan amanat Permendagri nomor 16 tahun 2013, yaitu menerapkan ketentuan sistem perjalanan dinas dengan sistem *at cost*, yang sebelumnya menggunakan sistem

lumpsum, demi efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas anggaran pemerintah daerah. Diharapkan dari efisiensi anggaran tersebut dapat dibelanjakan untuk kegiatan belanja pemerintah di sektor publik, seperti pembangunan sarana dan prasarana publik, yang manfaat dan peruntukannya jelas untuk kepentingan masyarakat Kota Pekalongan.

Tabel 1.1

Belanja Modal dan Belanja Perjalanan Dinas di Sekretariat Daerah Kota Pekalongan 2010 – 2014

Tahun	Belanja Modal	Belanja Perjalanan Dinas
2010	329.500.000	1.250.000.000
2011	688.500.000	1.350.000.000
2012	760.000.000	1.400.000.000
2013	954.000.000	1.550.000.000
2014	1.218.000.000 (rencana)	1.550.000.000

Sumber : DPA Setda Kota Pekalongan

Dari data di atas dapat terlihat, bahwa adanya efisiensi belanja perjalanan dinas setelah diterapkannya sistem *at cost*, akhirnya dapat dialihkan untuk peningkatan belanja modal pada tahun anggaran 2014, sementara besaran anggaran belanja perjalanan dinas dari tahun 2013-2014 masih tetap sama, hal ini menunjukkan bahwa adanya komitmen Pemerintah Kota Pekalongan untuk melakukan penghematan dalam belanja perjalanan dinas bagi aparaturnya.

Tabel 1.2

Belanja Perjalanan Dinas dan jumlah personil yang Melakukan Perjalanan Dinas di Sekretariat Daerah Kota Pekalongan 2010 – 2014

Tahun	Belanja Perjalanan Dinas	Jumlah Personil yang Melakukan

		Perjalanan Dinas
2010	1.250.000.000	1.010
2011	1.350.000.000	1.170
2012	1.400.000.000	1.235
2013	1.550.000.000	1.365
2014	1.550.000.000 (ekspektasi)	1.500

Sumber : Data DPA, diolah.

Dari tabel diatas, dapat dilihat bahwa terdapat efisiensi anggaran perjalanan dinas, dilihat dari jumlah output personil yang menggunakan anggaran tersebut untuk melakukan kegiatan perjalanan dinas. Dalam hal ini penetapan ekspektasi banyaknya personil yang melakukan perjalanan dinas pada tahun 2014 diatas, berdasarkan SKP (Sasaran Kerja Pegawai) yang ditetapkan pada awal tahun anggaran berjalan.

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk meminimalkan pembengkakan dana perjalanan dinas, antara lain pembiayaan perjalanan dinas harus mempertimbangkan asas selektif, frekwensi, dan substansi. Maka anggaran perjalanan dinas di kementerian dan lembaga pada 2013 lalu telah dipangkas 10-15 persen dari rencana semula 40 persen dari belanja barang dan jasa. Pemangkasan tersebut harus direalokasi untuk kebutuhan masyarakat, bukan dimasukkan ke anggaran birokrasi (sumber : situs resmi Direktorat Jenderal Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri RI)

Upaya lain adalah dengan cara mengubah sistem *lumpsum* pada pembiayaan perjalanan dinas menjadi penggabungan antara *lumpsum* dan *at cost*, yaitudana yang dikeluarkan disesuaikan dengan biaya perjalanan pegawai. Anggaran yang dikeluarkan mengacu pada bukti-bukti perjalanan berupa tiket perjalanan, *bill hotel*, juga *boarding pass*. Untuk

pergantian sistem perjalanan dinas khususnya di Pemerintah Daerah (Pemda), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah menginstruksikan kepada seluruh Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk melaksanakan perjalanan dinas menjadi *at cost* bukan *lumpsum* lagi. Ketika menggunakan sistem *lumpsum*, pegawai yang akan melakukan perjalanan dinas akan menerima sejumlah uang tertentu yang dibayarkan sekaligus. Sedangkan, dengan pola pembiayaan perjalanan dinas menggunakan *at cost* ini, membuat pelaku perjalanan dinas benar-benar dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya ketika menjalankan tugas ke luar daerah. Kebijakan ini mengarah pada transparansi dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas untuk yang bersumber dari APBD.

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi melalui Tempo.co Bisnis saat ditemui usai Rapat Koordinasi Rencana Kerja Pemerintah di kantor Menteri Perekonomian, Kamis, 7 Februari 2013, mengatakan :

"biaya perjalanan dinas akan bersistem at cost atau dibayar sesuai dengan kebutuhan. Kementerian Dalam Negeri pada 23 Januari 2013 telah mengirimkan surat petunjuk anggaran yang baru kepada seluruh pemimpin daerah, di semua daerah sekarang perjalanan dinas harus at cost"

Jika sistem *at cost* dalam anggaran perjalanan dinas dapat dijalankan, maka pemerintah akan memiliki anggaran untuk pembiayaan belanja publik yang semakin besar, seperti pembangunan jalan, jembatan, dan lainnya.

Dari uraian diatas, fenomena yang patut dicerna tiadalah perubahan sistem perjalanan dinas dari lumpsum menjadi *at cost*, memiliki potensi untuk menimbulkan demotivasi bagi pelaksananya, namun mampu mencapai penghematan anggaran, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan transparan dalam pertanggung jawabannya.

Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi beberapa hal sebagai berikut :

1. Pelaksanaan perjalanan dinas dengan sistem *at cost* sebagai pengganti sistem lumpsum, yang mulai diberlakukan sejak

tanggal 1 Mei 2014, di Sekretariat Daerah Kota Pekalongan;

2. Respon pelaku perjalanan dinas dengan sistem *at cost*, melalui persepsi responden;
3. Keterkaitan aspek kualitatif dari capaian efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas dengan sistem *at cost* ini.

Dari tujuan tersebut, diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan pertimbangan dan masukan kepada pembuat kebijakan, bahwa setiap kebijakan pemerintah pusat tidak serta merta dapat diimplementasikan di daerah dan tidak selalu sempurna. Sehingga tujuan kebijakan pemerintah pusat tersebut dapat tercapai, biasanya terdapat celah kelemahannya, dan selanjutnya semoga dari penelitian ini dapat dicari solusi untuk menutup celah kelemahan tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Konsep Dasar Lumpsum dan At Cost

Sistem lumpsumditerapkanterhadap biaya transportasi, biaya penginapan dan biaya hidup selama perjalanan dinas. Dengan sistem ini pegawai yang melakukan perjalanan dinas dapat mengatur sendiri penggunaan uangnya. Apakah dia mau berhemat atau berboros tergantung perilakunya mempergunakan uang. Tidak ada pertanggungjawaban lebih lanjut penggunaan uang tersebut. Satu-satunya alat bukti adalah adanya Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD) yang telah ditandatangani dan dicap oleh instansi tempat tujuan.

Pegawai yang ingin berhemat misalnya menggunakan moda transportasi yang lebih murah. Untuk penginapan mungkin saja tidak menginap di hotel, karena dimungkinkan untuk menginap di rumah teman atau saudara, sehingga dapat menghemat biaya penginapan. Tidak sedikit juga pegawai yang mengurangi waktu bertugas hanya karena ingin mendapatkan sisa uang perjalanan dinas yang lebih besar, dari selisih uang tiket atau

penghematan biaya penginapan. Karena itu, pos perjalanan dinas dalam sistem lumpsum merupakan pos yang mudah diselewengkan untuk mendapatkan dana tambahan bagi pelaku perjalanan dinas. Belanja perjalanan dinas yang menggunakan metode lumpsum dalam penggunaannya cukup dengan pengesahan Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD) dari pejabat yang dituju dan memberi cap maka sahlah dia sebagai pengeluaran.

Sistem at cost ini berbeda dengan sebelumnya yang menggunakan lumpsum, dimana jika ada kelebihan pembayaran dari negara kepada yang bersangkutan tidak dikembalikan dan inilah yang menjadi keuntungan atau saving pegawai yang melaksanakan perjalanan dinas. Namun dengan sistem at cost, maka jika ada kelebihan biaya perjalanan harus dikembalikan ke kas daerah. Dengan sistem at cost ini semua dana SPPD akan diminta tanda terima atau bukti kwitansi/tiket pesawat/boarding pass, juga tiket kamar hotel, transportasi lokal, akomodasi dan yang lainnya.

Biaya Perjalanan Dinas yang diberikan sebagai berikut:

1. Uang Harian yang meliputi uang makan dan uang saku
2. Biaya transport pegawai
3. Biaya penginapan
4. Uang representasi/harian
5. Sewa kendaraan dalam kota

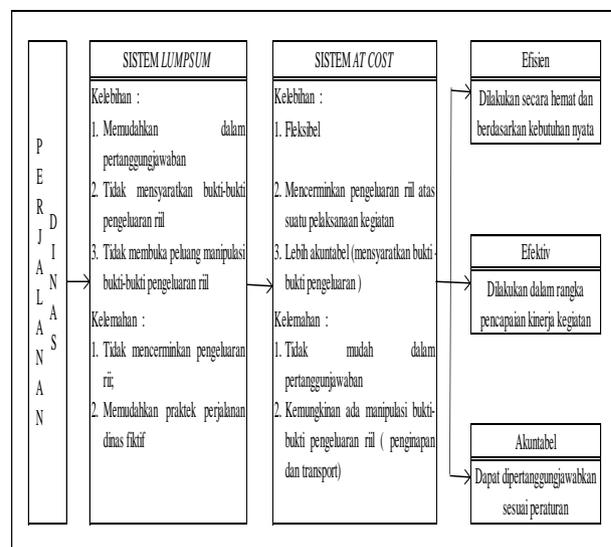
Dengan terbitnya peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2013 ini, maka pemerintah berharap biaya perjalanan dinas bukan sarana untuk mendapat penghasilan tambahan bagi PNS atau anggota DPRD, namun memang digunakan secara riil sesuai kebutuhan dan tidak bisa fiktif. Sehingga diharapkan para pelaku perjalanan dinas ini benar-benar melaksanakan perjalanan dinas dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur pemerintah, dan tidak ada lagi memanfaatkan kelemahan

peraturan perjalanan dinas demi kepentingan pribadi dan motivasi ekonomi semata.

KERANGKA PEMIKIRAN

Bahwa belanja perjalanan dinas dengan sistem lumpsum yang selama ini berjalan dengan berbagai kekurangan dan kelebihannya, telah diubah dengan kebijakan pemerintah pusat dan diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia dengan sistem baru yaitu at cost, tentunya masih dengan berbagai kelemahan dan kelebihan, namun dengan sistem at cost ini diharapkan akan tercapai kegiatan perjalanan dinas yang lebih efisien, efektif dan akuntabel. Kerangka pemikiran yang hendak Peneliti sampaikan dalam penelitian ini, seperti dalam gambar berikut ini :

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



METODE PENELITIAN

Obyek Penelitian dan Metode Pengumpulan Data

Obyek pada penelitian adalah pelaku perjalanan dinas di Kota Pekalongan sejumlah 15 orang responden. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan :

- a. Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder yaitu dengan melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur-literatur, karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan penelitian.
- b. Studi Dokumenter, yakni penelitian terhadap data sekunder berupa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- c. Wawancara, dilakukan dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada responden secara terarah (directive interview) dan mendalam (indepth interview) dengan berpedoman pada daftar pertanyaan.

Wawancara dilakukan secara sampling dengan terbuka kepada para pelaku perjalanan dinas dan pejabat yang berwenang dalam penyusunan kebijakan anggaran di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Pekalongan. Wawancara diharapkan dapat memperjelas dan memberikan gambaran yang komprehensif tentang dampak penerapan sistem at cost terhadap efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas pada pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Pekalongan. Selain itu, peneliti juga melakukan pengamatan–pengamatan terhadap obyek penelitian, dalam hal ini, perilaku pelaku perjalanan dinas, serta pengamatan terhadap fenomena yang terjadi setelah penerapan peraturan/ kebijakan sistem at cost tersebut diberlakukan.

Jenis Data, Sumber Data dan Metode Analisis

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder dapat berupa arsip, catatan, laporan keuangan, publikasi dan sebagainya (Indriantoro dan Supomo, 2002). Sedangkan data primer diperoleh dari sumber aslinya atau lapangan, baik melalui wawancara, observasi maupun kuesioner.

Penelitian ini menggunakan Analisis Data Kualitatif. Analisis dilakukan terhadap data sekunder yang berupa pengkajian terhadap definisi dan konsep–konsep beserta

substansinya dari beberapa literatur dan peraturan perundang-undangan. Demikian pula dilakukan terhadap data primer yang diperoleh dari wawancara dari para responden terpilih, serta pendapat para pakar yang relevan. Pendapat para pakar ini memiliki arti penting agar didapat gambaran tentang perubahan sistem belanja perjalanan dinas pemerintah dari lumpsum menjadi at cost, serta capaiannya terhadap efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas pada pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kota Pekalongan.

Penelitian kualitatif dimulai dengan kegiatan mendefinisikan konsep yang sangat umum, yang sangat mungkin diubah berdasarkan berbagai pertimbangan. Penelitian kualitatif berupaya mencari pola hubungan antar konsep (Brannen, 2005: 11). Di samping itu, penelitian kualitatif menggunakan diri mereka sebagai instrument, mengikuti kondisi kultural obyek amatan, sekaligus mencermati data. Berdasarkan gambaran tersebut maka penelitian kualitatif mengarah pada observasi partisipatoris (Brennan, 2005: 11).

Penelitian ini menggunakan Analisis Data Kualitatif dikarenakan dalam pengukuran terhadap efisiensi dan efektivitas pelaksanaan perjalanan dinas tidak dapat diukur secara nyata/riil, jika seseorang melaksanakan perjalanan dinas, output dari perjalanan dinas itu tidak dapat terukur secara pasti angka ataupun fisiknya (unmeasureable). Selanjutnya untuk akuntabilitas dari perjalanan dinas secara at cost, mungkin saja secara fisik dapat dibuktikan bahwa pertanggungjawabannya sangat akuntabel sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi apakah dalam mendapatkan pertanggung jawaban belanja perjalanan dinas secara at cost tersebut, didalamnya tidak terjadi penyimpangan–penyimpangan yang secara esensi keluar dari dari substansi makna dari akuntabilitas tersebut.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Responden

Penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (indepth interview) secara sampling terhadap beberapa pelaku perjalanan dinas di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Pekalongan. Sampling tersebut dirasa sudah cukup proporsional mewakili para pelaksana perjalanan dinas tersebut diantaranya yang berhasil diwawancarai secara santai sehingga tidak terkesan sebagai interograsi oleh Peneliti adalah merupakan representasi dari seluruh pelaku perjalanan dinas di Pemerintah Kota Pekalongan, yaitu mulai dari Pejabat eselon II, Pejabat Eselon III, Pejabat Eselon IV, Staf pelaksana dan juga pengemudi/sopir yang juga sering melaksanakan perjalanan dinas keluar daerah. Dari hasil wawancara tersebut peneliti mendapat berbagai respon dan reaksi terhadap perubahan sistem perjalanan dinas yang semula dengan sistem lumpsum menjadi sistem at cost.

Responden yang dipilih oleh peneliti dalam penelitian ini dirasa sudah cukup mewakili, karena dari 15 (lima belas) responden yang berhasil diwawancarai oleh peneliti sudah cukup merepresentasikan pendapat dari semua unsur pelaksana perjalanan dinas di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Pekalongan.

Pemilihan responden dari unsur pengemudi/sopir dengan jumlah yang cukup banyak yaitu 4 (empat) orang, dengan alasan yang cukup kuat, bahwa keberadaan dan posisi mereka tidak bisa dipandang sebelah mata, karena mereka juga sangat intens dalam melaksanakan tugas perjalanan dinas ini, sesering intensitas pejabat sebagai atasan mereka, dalam melaksanakan perjalanan dinas keluar daerah.

Pelaksanaan Perjalanan Dinas Sistem At Cost di Sekretariat Daerah Kota Pekalongan

Kebijakan perubahan sistem perjalanan dinas lumpsum menjadi at cost ini, merupakan amanat dari Permendagri nomor 16 Tahun 2013, tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri RI nomor 37 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013. Pemerintah Kota Pekalongan beritikad baik untuk segera melaksanakan amanat Permendagri tersebut dengan segera mengubah sistem perjalanan dinas yang semula lumpsum dengan at cost.

Pelaksanaan secara resmi sistem at cost di Pemerintah Kota Pekalongan dimulai per 1 Mei 2013, kebijakan ini menuai berbagai respon. Pada satu sisi, Pemerintah Kota Pekalongan, memiliki komitmen untuk melaksanakan instruksi dari Pemerintah pusat, bahwa kebijakan perubahan sistem lumpsum menjadi at cost tersebut harus berlaku secara seragam dan serentak pada semua tingkatan pemerintahan baik Kementerian, Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Pusat. Namun pada sisi yang lain, Peneliti dapat menangkap respon yang diberikan oleh para pelaku perjalanan dinas yang berpotensi kehilangan sesuatu, kemudian decision maker Pemerintah Kota Pekalongan, merespon kebijakan pemerintah pusat ini yaitu dengan membuat berbagai produk-produk hukum yang menyangkut kebijakan perjalanan dinas ini, sebagai upaya untuk mengurangi akses dari pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat di daerah tersebut.

Demikianlah respon positif dari Pemerintah Kota Pekalongan, yang menilai, jika perubahan sistem tersebut dimungkinkan akan menimbulkan potensi kehilangan bagi para pelaku perjalanan dinas yang akan melaksanakan tugas dan amanat pemerintah untuk melakukan rapat-rapat koordinasi maupun konsultasi keluar daerah, sehingga akses yang mungkin akan muncul dari perubahan sistem lumpsum menjadi at cost tersebut berupa demotivasi dari para pelaku

dapat diminimalisir sehingga efektivitas pelaksanaan kegiatan perjalanan dinas tetap tercapai.

Persepsi Responden terhadap Pelaksanaan Perjalanan Dinas dengan Sistem At Cost

Pada prinsipnya semua responden dalam penelitian ini sudah memahami betul, tentang apa itu sistem perjalanan dinas dengan sistem at cost sebagai pengganti sistem perjalanan dinas yang lama dengan sistem lumpsum. Para responden mengerti jika sebelumnya mereka melaksanakan tugas keluar daerah untuk perjalanan dinas mereka mendapatkan kompensasi berupa uang harian, uang penginapan, uang transport dan uang representasi berdasarkan sistem paket (lumpsum) yang telah ditetapkan standar harganya, dengan adanya penerapan peraturan pemerintah pusat di daerah yang mengharuskan semua belanja perjalanan dinas harus bersistem at cost, mereka harus menerima kompensasi biaya perjalanan dinas mereka dengan melampirkan semua bukti-bukti pertanggungjawaban selama melaksanakan tugas secara riil, dalam hal ini bukti pembelian bahan bakar minyak (BBM)/struk dari SPBU jika perjalanan dinas dilakukan dengan kendaraan dinas dan tiket/boarding pass jika perjalanan dinas dilakukan dengan kendaraan umum, serta bukti bill hotel. Khusus untuk biaya penginapan, pemerintah masih memberikan kompensasi 30% dari standar harga yang ditetapkan jika tidak dapat menunjukkan bukti resmi dari hotel/penginapan tempat mereka menginap.

Penelitian ini akan membahas secara lebih mendalam tentang poin-poin berikut ini :

- a. Bagaimana reaksi dan respon dari para responden terpilih ini dalam menyikapi perubahan sistem perjalanan dinas dari yang semula dengan sistem lumpsum menjadi sistem at cost.

- b. Pandangan dari para responden tentang sistem perjalanan dinas lumpsum dan sistem at cost.
- c. Bagaimana para responden ini berpendapat, dengan berbagai latar belakang jabatan serta pendidikan yang berbeda dan pola pikir (mind set) yang juga berbeda, tentang dampak dari penerapan peraturan pemerintah pusat di daerah, tentang perubahan sistem perjalanan dinas, yang semula lumpsum menjadi at cost terhadap efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas pada pemerintah

Bahasan (a) Bagaimana reaksi dan respon dari para responden terpilih ini dalam menyikapi perubahan sistem perjalanan dinas dari yang semula dengan sistem lumpsum menjadi sistem at cost.

Atas pokok bahasan ini, peneliti berupaya mengambil informasi mengenai respon dari para responden terpilih ini dalam menyikapi perubahan sistem ini, sehingga dari wawancara secara mendalam (indepth interview) yang dilakukan oleh peneliti, disini dapat diungkap adanya beberapa motif dari para pelaku perjalanan dinas, yang menanggapi perubahan sistem perjalanan dinas ini. Akhirnya oleh peneliti, responden ini dapat dikategorikan dalam 2 (dua) kelompok, yaitu :

1. Kelompok responden yang lebih berorientasi pada motif pelaksanaan tugas ;

Pada kelompok responden yang lebih berorientasi pada motif pelaksanaan tugas ini, didapatkan oleh peneliti dari mereka yang berasal dari kelompok responden dengan latar belakang pejabat eselon dan tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Motivasi mereka melaksanakan perjalanan dinas dengan sistem apapun, mereka laksanakan demi tercapainya efektivitas tujuan pelaksanaan perjalanan dinas itu sendiri.

Meskipun, dalam kelompok ini, mereka juga tidak mengesampingkan motif ekonomi/pribadi sebagai salah satu bentuk pengharapan apresiasi dari pemerintah

terhadap kerelaan dan kesediaan mereka melaksanakan tugas/perintah perjalanan dinas keluar daerah dan meninggalkan keluarga dan kampung halaman dalam beberapa waktu lamanya.

Demikianlah dari kelompok ini masih cenderung memperlihatkan tingkat intelektualitas mereka yang lebih tinggi dan lebih memperlihatkan tanggungjawab mereka sebagai aparatur pemerintah daerah.

2. Kelompok responden yang lebih berorientasi pada motif ekonomi/pribadi.

Kemudian, pada kelompok responden yang lebih berorientasi pada motif ekonomi/pribadi, mereka lebih cenderung bersikap merasa ada sesuatu yang berbeda, ketika take home pay dari pelaksanaan perjalanan dinas yang mereka laksanakan agak mengalami perubahan dari seperti biasanya. Jika sebelumnya mereka bisa menerima semua unsur pembiayaan dalam perjalanan dinas mereka secara paket, akhirnya mereka harus menerima pembayaran berdasarkan sistem at cost dengan berbagai bukti riil yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara akuntabel.

Meski demikian, untuk saat ini mereka masih bisa menikmati uang penginapan yang masih ditoleransi sebesar 30%, artinya bagi personil yang menginap namun tidak dapat menunjukkan biaya menginap sesuai standarisasi, atau menginap di perjalanan, maka kepada yang bersangkutan diberikan haknya sebesar 30% dari ketentuan standarisasi harga. Sebagai contoh dalam hal ini, biasanya seorang sopir menginap sekamar berdua dengan ajudan, kemudian nama yang tertera dalam bill hotel itu tentu saja salah satu dari mereka, yang mendapat penggantian penuh biaya penginapan tentu saja salah satu dari mereka, kemudian salah seorang lagi diberikan haknya sebesar 30% dari ketentuan standarisasi harga.

Demikian dalam kelompok responden yang murni berorientasi pada motif ekonomi/pribadi, kelompok responden ini, oleh peneliti

didapat berasal dari para pengemudi/sopir. Para pengemudi/sopir ini oleh peneliti dijadikan salah satu responden dengan alasan yang cukup kuat, bahwa keberadaan dan posisi mereka tidak bisa dipandang sebelah mata, karena mereka juga sangat intens dalam melaksanakan tugas perjalanan dinas ini, sesering intensitas pejabat sebagai atasan mereka, dalam melaksanakan perjalanan dinas keluar daerah.

Bahasan (b): Pandangan dari para responden tentang sistem perjalanan dinas lumpsum dan sistem at cost.

Dalam poin ini, peneliti ingin menangkap sejauh mana para responden mengerti secara konseptual mengenai sistem lumpsum dan at cost ini, dan didapati oleh peneliti bahwa pada prinsipnya semua responden mengerti dan memahami betul, apa itu perjalanan dinas dengan sistem lumpsum dan perubahannya dengan sistem at cost, meskipun dalam berbagai pengungkapan secara verbal dari bahasa yang sangat ilmiah sampai dengan yang sangat sederhana, sesuai dengan latar belakang pendidikan dan jabatan dari para responden ini.

Bahasan (c): Bagaimana para responden ini berpendapat, dengan berbagai latar belakang jabatan serta pendidikan yang berbeda dan pola pikir (mind set) yang juga berbeda, tentang dampak dari penerapan peraturan pemerintah pusat di daerah, tentang perubahan sistem perjalanan dinas, yang semula lumpsum menjadi at cost terhadap efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas pada pemerintah.

Dalam wawancara peneliti dengan responden, ada responden yang dapat mengungkapkan dan menjelaskan secara sederhana konsep efisiensi dengan contoh sebagai dampak perubahan sistem lumpsum menjadi at cost ini terhadap efisiensi belanja perjalanan dinas ini

Kemudian perubahan sistem lumpsum menjadi at cost ini untuk capaiannya terhadap efektivitas, bahwa salah satu responden

dengan motivasi pelaksanaan tugas, bisa juga menggambarkan bagaimana capaiannya, perubahan sistem ini terhadap efektivitas belanja perjalanan dinas, karena pada prinsipnya apapun sistem perjalanan dinas yang berlaku dalam pemerintah, apabila tujuan dari pelaksanaan kegiatan perjalanan dinas ini sudah tercapai, maka tercapailah efektivitas ini. Sedangkan untuk akuntabilitas, mereka tetap berpendapat, bahwa tidak ada yang salah terhadap laporan pertanggungjawaban pelaksanaan dinas mereka, semua bukti-bukti sah dan akuntabel dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, tiket kereta, boarding pass, bill hotel dan juga struk pembelian BBM dari SPBU, semuanya resmi dan sah dikeluarkan oleh yang lembaga/tempat yang terlibat dalam pelaksanaan perjalanan dinas ini.

Capaian Efektivitas, Efisiensi dan Akuntabilitas dari perubahan Sistem Lumpsum menjadi At Cost

Kebijakan perubahan sistem perjalanan dinas lumpsum menjadi at cost ini, merupakan amanat dari Permendagri nomor 16 Tahun 2013, yang oleh Pemerintah Kota Pekalongan mulai diberlakukan terhitung mulai tanggal 1 Mei 2013, menuai berbagai respon. Pada satu sisi, Pemerintah Kota Pekalongan, memiliki komitmen untuk melaksanakan instruksi dari Pemerintah pusat, bahwa kebijakan perubahan sistem lumpsum menjadi at cost tersebut harus berlaku secara seragam dan serentak pada semua tingkatan pemerintahan baik Kementerian, Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Pusat, namun pada sisi yang lain, Peneliti dapat menangkap respon yang diberikan oleh decision maker Pemerintah Kota Pekalongan, yaitu dengan membuat berbagai produk-produk hukum yang menyangkut kebijakan perjalanan dinas ini, sebagai upaya untuk mengurangi eksese dari pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat di daerah tersebut.

Setelah diimplementasikannya Permendagri Nomor 16 tahun 2013 tersebut pada pelaksanaan perjalanan dinas di Kota Pekalongan, sistem at cost diterapkan dengan apa adanya sesuai peraturan yang berlaku yaitu at cost untuk biaya transport dan biaya penginapan. Pada dasarnya para pelaku perjalanan dinas ini merasakan adanya suatu potensi atau kesempatan yang hilang, yang seharusnya menjadi hak mereka, secara ekonomi mereka merasa dirugikan. Kondisi seperti ini, bisa menjadikan demotivasi bagi para pelaku perjalanan dinas, seperti yang telah diuraikan panjang lebar pada pokok bahasan diatas, dengan berbagai contoh dan ungkapan perasaan dari para responden.

Selama beberapa bulan pelaksanaan perjalanan dinas dengan sistem at cost di Kota Pekalongan, standar harga untuk belanja perjalanan dinas ini, masih menggunakan dengan ketentuan yang berlaku pada Peraturan Walikota nomor 23A tahun 2012, selanjutnya kondisi seperti ini direspon oleh pemerintah daerah dengan menerbitkan Peraturan Walikota Pekalongan, nomor 20 tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Pekalongan nomor 23A tahun 2012 tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2013. Dimana, dalam konsideran, menimbanginya menyatakan :

“bahwa sehubungan dengan diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2013 tentang perubahan atas peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013, dimana biaya penginapan dan biaya transport dalam perjalanan dinas semula lumpsum menjadi biaya riil/at cost, maka Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 23A Tahun 2012 tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa

Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2013 sudah tidak sesuai lagi, sehingga perlu dilakukan perubahan”

(sumber : dokumen Pemerintah Kota Pekalongan)

Perwal nomor 20 tahun 2013 tersebut yang diberlakukan pada sekitar bulan Agustus 2013 tersebut, akhirnya cukup membantu untuk meningkatkan take home pay oleh pelaksana perjalanan dinas, di Pemerintah Kota Pekalongan. Sehingga, kebijakan pemerintah daerah ini direspon positif oleh para aparatur pemda yang dalam hal ini juga para pelaku perjalanan dinas, mereka merasa pemerintah daerah sangat responsif dalam mengakomodir kepentingan aparaturnya.

Selanjutnya, penelitian ini oleh peneliti masih terus berlangsung hingga memasuki semester I tahun 2014. Upaya Pemerintah Kota Pekalongan juga masih berjalan untuk lebih “menyesuaikan” dengan tingkat harga, dengan menerbitkan kembali Peraturan Walikota Nomor 25A Tahun 2013 tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan, Tahun 2014. Sehingga pada tahun 2014 ini, kembali terdapat kenaikan standar harga dalam hal ini hanya pada poin uang harian. Selanjutnya kondisi demotivasi pada para pelaku perjalanan dinas, ketika sistem at cost ini diterapkan apa adanya tanpa respon dari pemerintah daerah, dapat teratasi dengan penyesuaian standar harga, sehingga harapan pemerintah pusat akan tercapainya efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas dengan perubahan sistemnya ini dapat tercapai.

Dengan demikian, menurut peneliti, perubahan sistem lumpsum menjadi at cost ini, untuk capaiannya terhadap efektivitas belanja perjalanan dinas pada Pemerintah Kota Pekalongan, masih tetap tercapai efektivitas tersebut, karena tujuan yang ingin

dicapai oleh pemerintah kota Pekalongan dalam kegiatan belanja perjalanan dinas ini tetap tercapai dengan terselenggaranya perjalanan dinas dalam rangka koordinasi dan konsultasi oleh aparatur pemerintah Kota Pekalongan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

Pemerintah Kota Pekalongan dalam pemberian perintah pelaksanaan perjalanan dinas dilakukan atas dasar seleksi, baik berdasarkan tugas pokok dan fungsinya, ataupun personil yang layak, kapabel dan patut untuk diberangkatkan guna melakukan perjalanan dinas, sehingga benar-benar sesuai dan dapat dipertanggung-jawabkan. Selain itu, pembebanan biayanya pun juga telah disesuaikan dengan mekanisme dan tata perundangan maupun payung hukum yang berlaku. Terdapat pola pikir yang umum berlaku dalam tata kelola keuangan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, bahwa dana yang dibelanjakan besar namun sah, jauh lebih baik dan akuntabel daripada dana sedikit akan tetapi tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pemberlakuan sistem berbayar at cost, yang dimulai sejak tahun anggaran 2013, sesungguhnya dipicu oleh alokasi anggaran yang relatif sangat terbatas, sedangkan personil yang melakukan perjalanan dinas senantiasa meningkat dari tahun ke tahun. Melalui pembayaran at cost pada BBM/tiket transportasi dan toleransi 30% atas penginapan, merupakan terobosan maju dibandingkan dengan sistem lumpsum.

Namun demikian untuk dampak perubahan sistem lumpsum menjadi at cost ini, dalam praktek pertanggungjawabannya secara administrasi keuangan masih akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan dimuka hukum. Memang benar adanya bahwa semua bukti-bukti tersebut sah dan legal, sehingga dapat dilampirkan dalam surat pertanggungjawaban (SPJ) kegiatan perjalanan dinas tersebut. Namun dalam penelitian ini juga dapat terungkap adanya berbagai kreatifitas

manusia dengan berbagai motivasi dan upaya untuk melakukan praktek-praktek yang kurang beretika dalam mendapatkan legalisasi untuk mendapatkan keabsahan bukti-bukti sebagai pendukung pertanggungjawaban pelaksanaan perjalanan dinas tersebut, yang dalam hal ini juga didukung oleh unsur-unsur diluar birokrasi pelaksana perjalanan dinas, misalnya para petugas hotel dan juga bisa saja para pemilik jasa biro perjalanan dan lain sebagainya.

Untuk pengawasan internal maupun eksternal kegiatan belanja perjalanan dinas ini, baik oleh Inspektorat Kota Pekalongan maupun tingkat provinsi yaitu oleh BPKP Provinsi Jawa Tengah, sejauh ini tidak ada kendala dan tidak ditemukan penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara, sehingga pertanggungjawabannya secara akuntabel dapat diterima oleh standar akuntansi keuangan daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dari pembahasan di atas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Mekanisme perubahan sistem lumpsum menjadi at cost mendorong pemerintah daerah lebih transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban kegiatan belanja perjalanan dinas, sesuai dengan apa yang diharapkan pemerintah pusat dalam konsideran Permendagri nomor 16 tahun 2013, bahwa perubahan sistem ini diharapkan demi tercapainya transparansi dan akuntabilitas belanja perjalanan dinas yang bersumber dari APBN/APBD.
2. Pelaksanaan sistem at cost ini, membawa dampak positif bagi peningkatan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas di Kota Pekalongan.
3. Peran Peraturan Walikota dalam meminimalisir eksekusi dari penerapan sistem at cost di Pemerintah Kota Pekalongan sangatlah besar, sehingga

aparatur Pemerintah Daerah sebagai pelaksana perjalanan dinas merasa kepentingannya telah diakomodir oleh Pemerintah Kota Pekalongan, selanjutnya dari kondisi demotivasi ini akhirnya didapatkan hasil akhir yang positif dari pelaksanaan perjalanan dinas di Kota Pekalongan.

REKOMENDASI

Respon pemerintah daerah dengan menerbitkan Peraturan Walikota nomor 20 tahun 2013 sebagai pengganti Peraturan Walikota nomor 23A tahun 2012 tentang standarisasi harga biaya perjalanan dinas. Kemudian pada tahun yang sama terbit kembali Peraturan Walikota Pekalongan nomor 25A tahun 2013 masih tentang standar harga biaya perjalanan dinas yang akan diberlakukan untuk tahun 2014. Kebijakan Perwal ini memanfaatkan otonomi daerah dalam rangka menjustifikasi penerapan kebijakan pemerintah pusat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, R., 2008, *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintah yang Baik di Daerah, Studi di Kabupaten Kebumen*, Universitas Diponegoro.
- Brannen, J. (ed.), 2005. *Memadu Metode Penelitian: Kuantitatif&Kualitatif*. Fakultas Tarbiyah IAIN Antasari Samarinda dan Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/25-pembiayaan-perjalanan-dinas-lebih-selektif-dirilis-02-Agustus-2013>.
- Indriantoro dan Supomo, 2002. *Metode Penelitian*, Jakarta: Gramedia
- Internet :
Keputusan Menteri Keuangan Nomor 7/KMK.02/2003, *tentang Perjalanan*

- Dinas Dalam Negeri bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap.*
- Kuncoro, M. (2003), *Metode Riset untuk Bisnis & Ekonomi, Bagaimana Meneliti & Menulis Tesis*, Erlangga, Jakarta.
- Luli, A., 2013, *Pengaruh Penerapan Sistem At Cost (Pembayaran sesuai dengan Bukti Pengeluaran) pada Perjalanan Dinas dan Pemahaman terhadap Kode Etik*, Jurnal ilmiah Universitas Gunadarma.
- Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta UPP STIM YKPN, P.92
- Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 16 tahun 2013, *tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 37 tahun 2012 tentang Pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013*
- Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005, *tentang Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintah (KK, SAP)*, lampiran II.
- Peraturan Perundang-undangan :
- Peraturan Walikota Nomor 20 tahun 2013, *tentang Perubahan Perwal nomor 23A tahun 2013 Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2013.*
- Peraturan Walikota nomor 25A tahun 2013, *tentang tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2014*
- Peraturan Walikota Pekalongan nomor 23A tahun 2012, *tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2013.*
- Sumenge, A.S., 2013, *Analisis Efektivitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Minahasa Selatan*, Jurnal EMBA Vo.1 No.3 September 2013.
- Tempo.co bisnis, edisi 07 Februari 2013, *Biaya Perjalanan Dinas Pakai Sistem At Cost*