



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN  
TAHUNAN DEPARTEMEN  
( STUDI KASUS BAGIAN PENYUSUNAN PROGRAM DAN  
ANGGARAN DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM )**

**TESIS**

**NOERMAN ADI SANTOSO**

**0706308894**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
JAKARTA  
DESEMBER, 2009**





**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN  
TAHUNAN DEPARTEMEN  
( STUDI KASUS BAGIAN PENYUSUNAN PROGRAM DAN  
ANGGARAN DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM )**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar  
Magister Sains (M.Si)**

**NOERMAN ADI SANTOSO**

**0706308894**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
PEMINATAN KAJIAN STRATEGIK PERENCANAAN,  
STRATEGI DAN KEBIJAKAN  
JAKARTA  
DESEMBER, 2009**

## **PERNYATAAN MENGENAI TESIS DAN SUMBER INFORMASI**

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen (Studi Kasus Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM) adalah karya saya sendiri dan belum diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Referensi di bagian akhir tesis ini.

Tangerang, Desember 2009



Noerman Adi Santoso  
NPM. 0706308894

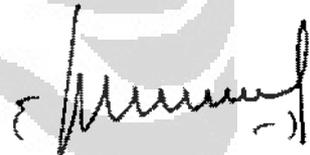
## LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Noerman Adi Santoso  
NPM : 0706308894  
Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional  
Konsentrasi : Kajian Stratejik Perencanaan, Strategi dan  
Kebijakan  
Judul Tesis : Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan  
Departemen (Studi Kasus Bagian Penyusunan  
Program dan Anggaran Departemen Hukum dan  
HAM)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sain (MSi.) pada Konsentrasi Pengkajian Stratejik Perencanaan, Strategi dan Kebijakan Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : DR. Amy S. Rahayu, Msi.



Pembimbing : Drs. Johannes Sutoyo, M.A.



Penguji : Drs. Pantius D. Soeling, M.Si.



Jakarta, Desember 2009

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmatNya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penyusunan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains pada Program Studi Ketahanan Nasional, Konsentrasi Kajian Strategik Perencanaan, Strategi dan Kebijakan Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Penulis menyadari tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Drs. Johannes Sutoyo, MA, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran didalam mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Rina Wulandari dan Naira Ramadanisha selaku istri dan anak saya, Bapak ibu Santoso dan Bapak ibu Djoko selaku orang tua yang telah memberikan dukungan material dan moril dalam mengikuti program pascasarjana.
3. Ibu Bernytha, SH selaku atasan penulis yang telah membantu memberikan kesempatan dan dukungan kepada penulis untuk mengikuti program pascasarjana dan menyelesaikan tesis ini.
4. Teman-teman di Bagian Organisasi dan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan saudara-saudara semua. Dan semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Tangerang , 28 Desember 2009

Penulis

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS  
(Hasil Karya Perorangan)**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang tertanda tangan di bawah ini:

Nama : Noerman Adi Santoso  
NPM : 0706308894  
Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional  
Konsentrasi : Kajian Strategik Perencanaan, Strategi dan Kebijakan  
Jenis Karya : tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen (Studi Kasus Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM).**

beserta perangkat yang ada (bila diperlukan). Dengan hak bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tahap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Tangerang  
Pada tanggal : 28 Desember 2009  
Yang menyatakan



(Noerman Adi Santoso)

## ABSTRAK

Nama : Noerman Adi Santoso  
NPM : 0706308894  
Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional  
Judul Tesis : Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen  
(Studi Kasus Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM).

Reformasi sistem perencanaan belum dilandasi suatu dasar hukum yang kuat sehingga "*rule of the game*" tidak pernah tercipta. Ketiadaan perangkat peraturan yang jelas dan mengikat, dapat menyebabkan sistem perencanaan pembangunan nasional tidak akan menghasilkan sinergi dalam berbagai upaya pembangunan di berbagai tingkatan, sektor dan daerah. Reformasi pengelolaan keuangan sektor publik telah mendorong pengembangan pendekatan yang lebih sistematis dalam penganggaran sektor publik. Pendekatan penganggaran di sektor publik dapat berupa *line item budgeting*, *performance budgeting*, *program budgeting*, dan *zero-based budgeting*.

Penyusunan anggaran Tahunan di lingkungan Departemen Hukum dan HAM belum dilaksanakan secara optimal karena adanya hambatan-hambatan yang mempengaruhi proses penyusunan anggaran. Implementasi kebijakan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang sudah menjadi kebijakan perencanaan dan penganggaran masih belum dapat dilaksanakan sepenuhnya di Departemen.

Penelitian yang digunakan dengan menggunakan Metode Penelitian Kualitatif bertujuan untuk mengembangkan pengertian, konsep-konsep, yang pada akhirnya menjadi tahapan yang dikenal sebagai *grounded theory research*. Sampel yang dipergunakan yaitu pejabat struktural yang bekerja di penyusunan anggaran selama 5 (lima) tahun terakhir. Pengumpulan data melalui wawancara dengan metode observasi dan melalui studi kepustakaan.

Dari hasil mekanisme pelaksanaan penyusunan anggaran tahunan Departemen yang selama ini dilaksanakan, Kendala utama di dalam pelaksanaan penyusunan program dan anggaran tahunan departemen yang berbasis kinerja adalah ketidakkonsistenan sistem atau program *software* yang diajukan oleh Departemen Keuangan dan keterbatasan prasarana dan sarana khususnya dalam masalah jejaring komunikasi informasi sebagai pendukung percepatan proses penyusunan program dan anggaran tahunan departemen.

Kata Kunci :

Penyusunan anggaran, Program dan Kegiatan, Tugas pokok dan Fungsi

## ABSTRACT

Name : Noerman Adi Santoso  
Program of Study : National Resilience Studies  
Concentrated : Strategic Planning, Strategies And Policies  
Title : Annual Budgetary Analysis Department  
(The Case Study on Program and Budget Ministry of Law and Human Rights)

Reform the planning system has not driven a strong legal basis that "the rule of The Game" was never created. The absence of a clear set of rules and binding, can lead to national development planning system will not result in synergy in development efforts at various levels, sectors and regions. Reform of public sector financial management has encouraged the development of a more systematic approach in public sector budgeting. Approach to budgeting in the public sector can be a line item budgeting, performance budgeting, program budgeting, and zero-based budgeting

Annual budgeting within the Ministry of Law and Human Rights are not conducted in an optimal because of the constraints that affect the budgeting process. Policy implementation of performance-based budgeting that has become budgeting planning policies and still can not be fully implemented in the Department.

Research is used by using Qualitative Research Methods aims to develop understanding of concepts, which eventually became known as the stage of grounded theory research. The sample used is structurally officials who worked on drafting the budget for 5 (five) years. Collecting data through interviews and observation methods through the literature study.

From the results of the implementation mechanism of the annual budget for the Department that was conducted, the main obstacle in the conduct of the preparation of annual budget and program performance-based departments is the inconsistency of the system or software program proposed by the Ministry of Finance and the limited infrastructure and facilities, especially in information communication network problems as support the acceleration of the process of drafting the annual budget and program departments.

**Key Words:** Budgeting, program and activities, main task and function.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN TESIS DAN SUMBER INFORMASI	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	15
1.3. Tujuan Penelitian	16
1.4. Manfaat Teoritis	16
1.5. Manfaat Praktis	16
1.6. Ruang Lingkup	16
1.7. Sistematika Penulisan	17
<b>BAB II TINJUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Penyusunan Anggaran	19
2.2. Pengertian Perencanaan	25
2.3. Formating, Implementing dan Evaluating	31
2.4. Faktor yang Mempengaruhi Hasil Perencanaan dan Penyusunan Anggaran	36
2.5. Operasionalisasi Konsep	45
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Pendekatan Penelitian	48
3.2. Instrumen Penelitian	53
3.3. Sampel Sumber Data	53
3.4. Pengumpulan Data	54
3.4.1. Proses Pengumpulan Data	54
3.4.2. Teknik Pengumpulan Data	55
3.5. Analisis Data	61
3.5.1. Proses Analisis Data	61
3.5.2. Teknik Analisis Data	62

<b>BAB IV</b>	<b>GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1.	Gambaran Umum Objek Penelitian	64
4.1.1.	Kedudukan, Tugas dan Fungsi Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia	64
4.1.2.	Susunan Organisasi Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia	65
4.2.	Hasil Penelitian	71
4.2.1.	Formating, Implementing dan Evaluating	71
a)	Formating	71
b)	Implementing	81
c)	Evaluating	86
4.2.2.	Faktor Kendala dan yang menjadi bahan penetapan Kebijakan	89
a)	Faktor Kendala	89
b)	Faktor yang menjadi bahan penetapan kebijakan	91
4.3.	Pembahasan	92
<b>BAB V</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
5.1.	Kesimpulan	100
5.2.	Saran	105
<b>DAFTAR REFERENSI</b>		106

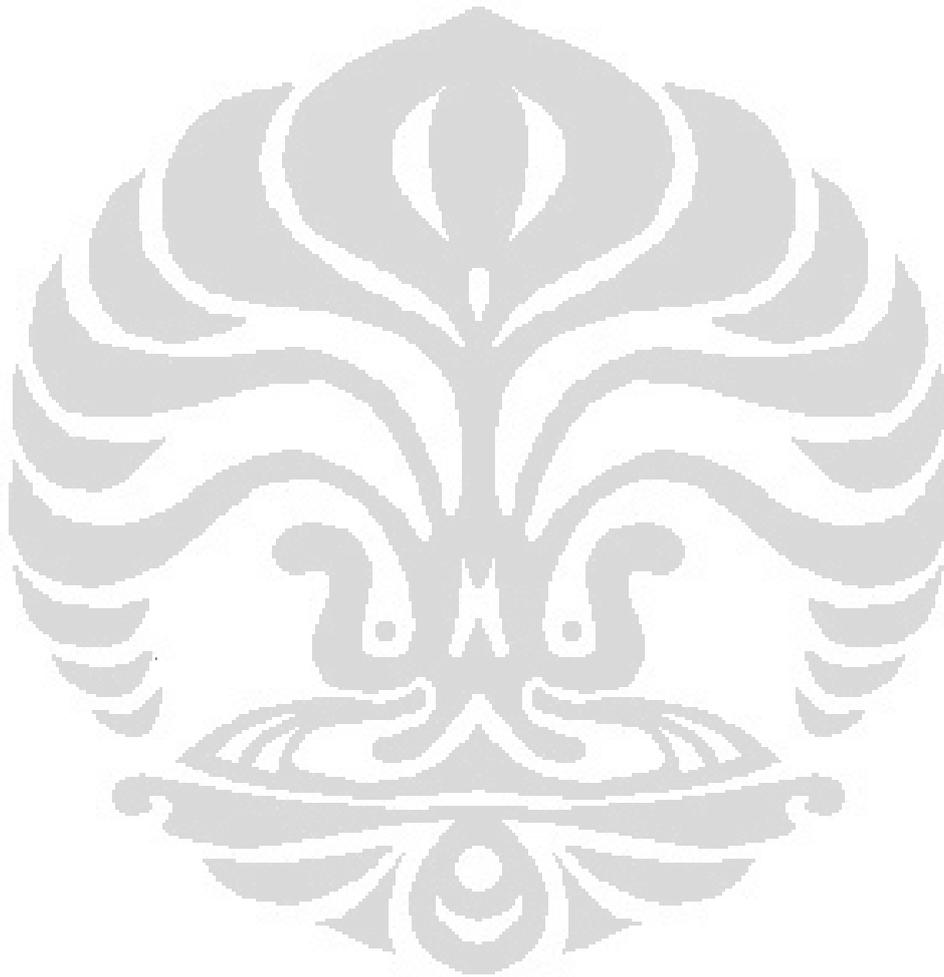
## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Siklus Perencanaan	35
Gambar 2.2. Alur Proses Data dan Informasi	43
Gambar 3.1. Jadwal Kegiatan Penelitian	51



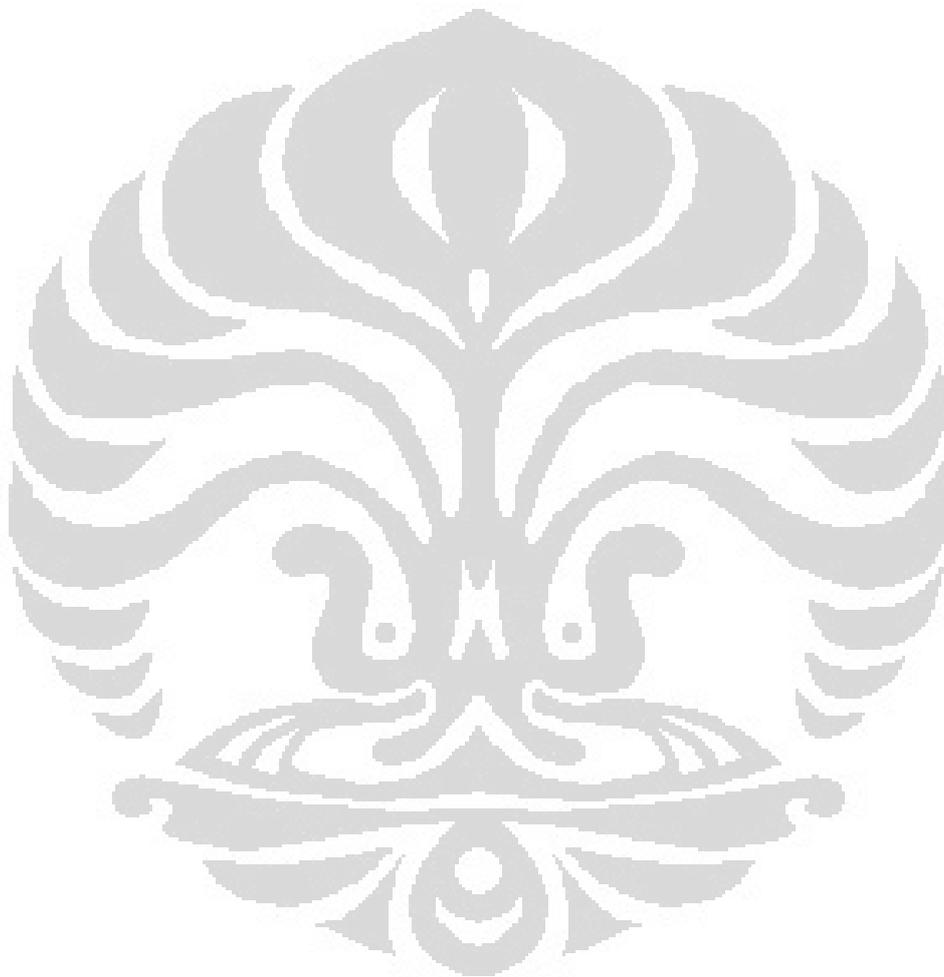
## DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 3.1.	Jadwal Kegiatan Penelitian	51
Tabel 3.2.	Penelitian Terdahulu Yang Relevan	63



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 01. Daftar Kuesioner
- Lampiran 02. Pedoman Wawancara Terstruktur
- Lampiran 03. Hasil Wawancara



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Proses perencanaan setelah pasca otonomi daerah juga tidak luput dari beberapa permasalahan yang krusial dan signifikan. Reformasi kelembagaan politik pemerintahan belum berjalan baik. Sistem perencanaan belum dilandasi suatu dasar hukum yang kuat sehingga "*rule of the game*" tidak pernah tercipta. Ketiadaan perangkat peraturan yang jelas dan mengikat, dapat menyebabkan sistem perencanaan pembangunan nasional tidak akan menghasilkan sinergi dalam berbagai upaya pembangunan di berbagai tingkatan, sektor dan daerah. Dengan demikian, John R. Commons (1934) menyebutkan bahwa seperangkat aturan main atau tata cara untuk kelangsungan sekumpulan kepentingan (*a set of working rules of going concerns*) tidak akan menciptakan 2 demarkasi penting yaitu konvensi (*conventions*) dan aturan main (*rules of the game*).

Perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan definisi tersebut, maka perencanaan mempunyai unsur-unsur: (1) berhubungan dengan hari depan; (2) mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis; dan (3) dirancang untuk mencapai tujuan tertentu (Kunarjo, 1992).

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang

Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Desentralisasi ini menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom.

Adanya desentralisasi pengelolaan pemerintahan daerah dan tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas, memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Sistem ini diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara. Agar Indonesia tidak semakin jatuh maka birokrasi Indonesia perlu melakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi itu sesungguhnya harus dilihat dalam kerangka teoritik dan empirik yang luas, mencakup didalamnya penguatan masyarakat sipil (*civil society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan mempengaruhi. Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi kita saat ini.

Globalisasi tak hanya menuntut peningkatan peran sektor swasta, tetapi juga menuntut sektor publik untuk memperbaiki kinerjanya dalam rangka melayani kebutuhan pasar global. Hal ini telah berlangsung di Thailand, Singapura, Malaysia, dan Filipina. Di Singapura, misalnya, munculnya pasar global ditanggapi pemerintah dengan meningkatkan kompetensi *civil service* agar mereka mampu menjawab tantangan zaman dan lebih kompetitif di dunia internasional. Kepekaan Birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan birokrasi yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat *vertical top down* daripada *horizontal partisipative*

Seiring dengan adanya reformasi pengelolaan sektor publik yang ditandai dengan munculnya era *New Public Management* (NPM), telah mendorong adanya usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam penganggaran sektor publik. Terdapat empat jenis pendekatan penganggaran di sektor publik dengan penekanan yang berbeda-beda untuk setiap pendekatan tersebut. Keempat pendekatan dalam penganggaran ini adalah *line item budgeting*, *performance budgeting*, *program budgeting*, dan *zero-based budgeting* (Kluvers, 1999). Pemerintah Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah menetapkan penggunaan pendekatan

penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran. Penganggaran berbasis kinerja (PBK) merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai. Beberapa penulis menggunakan istilah yang berbeda untuk penganggaran berbasis kinerja ini. Hatry (1999) menggunakan istilah penganggaran berbasis hasil (*results-based budgeting*), sedangkan Osborne dan Gaebler (1992) menggunakan istilah penganggaran untuk hasil (*budgeting for results*). Untuk selanjutnya, dalam tesis ini digunakan istilah penganggaran berbasis kinerja yang disingkat PBK. PBK dapat dikatakan merupakan hal baru karena pusat perhatian diarahkan pada *outcome* dan mencoba untuk menghubungkan alokasi sumber daya secara eksplisit dengan *outcome* yang ingin dicapai (Hatry, 1999). Definisi PBK yang diungkapkan oleh Negara Bagian Maine, Amerika Serikat dalam Smith (1999) adalah bahwa anggaran kinerja menghubungkan pengeluaran dengan hasil. PBK mengalokasikan sumber daya didasarkan pada pencapaian *outcome* yang dapat diukur secara spesifik. *Outcome* didefinisikan melalui proses perencanaan strategis yang mempertimbangkan isu kritis yang dihadapi lembaga, kapabilitas lembaga, dan masukan dari *stakeholder*.

Sebelum dikeluarkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, penyusunan anggaran menggunakan pendekatan tradisional yang mana hanya berorientasi pada input, bukan

output. Sebagai contoh pada periode berjalan, suatu unit kerja meminta kenaikan jumlah anggaran pendapatan karena inflasi, maka metoda penyusunan anggaran yang berorientasi input dan menentukan kenaikan anggaran berdasarkan inflasi atau perubahan harga seperti itu disebut *incremental budgeting*.

Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar terhadap anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. *Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan publik.

Setelah terjadi krisis keuangan, administrator negara mulai memikirkan kembali proses penganggaran secara serius. Perubahan dalam pola pikir ini akhirnya menghasilkan penerbitan Undang-Undang 17/2003 mengenai Keuangan Negara, yang mengubah standar yaitu, belanja rutin dan pembangunan dan mengonsolidasikannya menjadi satu anggaran bersama. Undang-undang ini pun memperkenalkan perencanaan pengeluaran jangka menengah dan konsep penganggaran berbasis kinerja.

Perbedaan antara metode tradisional dengan metode baru adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Tabel perbandingan Metode Anggaran

ITEM	PBK	TRADISIONAL
Singkatan dari	Penggaran Berbasis Kinerja	Kinerja Berbasis Anggaran
Arti	Anggaranlah yang disusun sesuai dengan beban target kinerja tertentu.	Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan ketersediaan anggaran yang ditetapkan dalam plafon anggaran belanja

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum sebagai berikut:

1. Komprehensif atau komparatif
2. Terintegrasi dan lintas departemen
3. Proses pengambilan keputusan yang rasional
4. Berjangka panjang
5. Spesifikasi tujuan dan perangkaan prioritas
6. Analisis *total cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*)
7. Berorientasi input, output, dan outcome (*value for money*), bukan sekedar input.
8. Adanya pengawasan kinerja.

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistimatis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian

keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Dewasa ini perencanaan pembangunan menghadapi tantangan berat, bukan saja karena perkembangan lingkungan strategik domestik dan internasional menghadapkan batasan-batasan terhadap kiprah perencanaan dalam mendorong pembangunan masa depan yang lebih baik, tetapi juga

berkembang anggapan bahwa lembaga perencanaan pembangunan tidak diperlukan, karena keberadaannya selama ini hanya memperpanjang jalur alokasi sumber-sumber yang bukan merupakan tanggung jawabnya, dan telah menimbulkan dampak negatif dalam peningkatan efisiensi anggaran. Dan dikala masyarakat mengharapkan manajemen pemerintahan dapat mengembangkan kebijakan yang efektif dalam mewujudkan pemulihan perekonomian dan mendorong bangkitnya kembali pembangunan di seluruh tanah air, perencanaan pembangunan belum juga menggemakan suatu irama yang membangkitkan.

Menghadapi tantangan-tantangan tersebut, di samping sistem perencanaan harus mampu mendayagunakan pemaafaatan sumber-sumber yang tersedia secara optimal, juga adalah mengembangkan kebijakan-kebijakan yang inovatif yang mendorong transformasi ekonomi daerah berbasis sumber daya setempat.

Dalam hubungan perencanaan pembangunan, hal itu mempunyai makna bahwa lembaga-lembaga atau unit perencanaan pembangunan pusat atau daerah memiliki *degree of freedom* tertentu untuk mengembangkan dan menawarkan rencana kebijakan yang bersasaran mengoptimalkan pemanfaatan keunggulan komparatif dan peningkatan keunggulan kompetitif yang ada di daerah. Dengan kebijakan seperti itulah terbentang tantangan-tantangan luas untuk mengembangkan potensi-potensi lokal melalui pengembangan berbagai langkah kebijakan inovatif yang dapat mendorong akselerasi perkembangan dan pembangunan. Secara implisit hal

itu juga mengandung arti bahwa relokasi sumber-sumber dari suatu daerah ke daerah lain akan mendorong perkembangan di daerah bersangkutan, yang pada gilirannya akan meningkatkan permintaan efektif dari daerah tersebut serta mendorong arus permintaan pada daerah lainnya, sehingga terjadi peningkatan kemajuan pada kedua daerah.

Jones dan Pendlebury (2000) menjelaskan bahwa anggaran menyediakan hubungan penting antara perencanaan dan pengendalian. Peran perencanaan dinyatakan dalam bentuk input yang diperlukan untuk menjalankan aktivitas yang direncanakan. Peran pengendalian dilakukan dengan mempersiapkan anggaran dengan suatu cara yang memperlihatkan secara jelas masukan dan sumber daya yang dialokasikan kepada individu atau departemen untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Pengendalian dapat dilakukan dengan membandingkan hasil yang dianggarkan dengan hasil yang diperoleh untuk menjamin bahwa tingkat pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan tercapai.

Maddox (1999) menjelaskan pengendalian adalah suatu proses melalui mana manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan keuangan andal, dan kebijakan, hukum, dan peraturan yang relevan diikuti.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran sebagai berikut:

1. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah

Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada instansi pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien.

Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru, dalam penganggaran tahunan. Pada saat yang sama, harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah. Cara ini juga memberikan peluang untuk melakukan analisis apakah instansi pemerintah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan.

2. Penerapan penganggaran secara terpadu

Dengan pendekatan ini, semua kegiatan instansi pemerintah disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Hal tersebut merupakan tahapan yang

diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja. Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program, sangat penting untuk mempertimbangkan biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional.

### 3. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja

Pendekatan ini memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itu, program dan kegiatan instansi pemerintah harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan Rencana Kerja Tahunan (RKT).

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga pemerintah yang bertugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia (Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005). Sebagai

lembaga pemerintah yang menyediakan jasa pelayanan hukum dan hak asasi manusia, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang hukum dan hak asasi manusia
2. Pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya
5. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Berdasarkan fungsi di atas, maka Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia membawahi beberapa Unit Eselon I yang menangani bidang hukum dan hak asasi manusia yang terdiri dari:

1. Sekretariat Jenderal
2. Inspektorat Jenderal
3. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
4. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum
5. Direktorat Jenderal Pemasarakatan
6. Direktorat Jenderal Imigrasi
7. Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual
8. Direktorat Jenderal HAM
9. Badan Pembinaan Hukum Nasional

10. **Badan Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM.**

Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM mempunyai tugas pokok melaksanakan pembinaan, koordinasi penyusunan rencana dan anggaran, pengorganisasian, ketatalaksanaan serta evaluasi dan penyusunan laporan Departemen berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Peraturan Menteri Hukum dan HAM, 2005).

Biro Perencanaan melaksanakan fungsinya sebagai Biro dalam menyusun perencanaan program dan anggaran Departemen dengan mekanisme kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Mekanisme penyusunan dilakukan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dari Direktorat Jenderal Anggaran melalui alat aplikasi RKA-KL (Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga). Dalam penyusunan perencanaan penganggaran tersebut dilaksanakan berdasarkan pagu yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan. Lebih lanjut mengenai mekanisme kerja penyusunan anggaran akan dibahas pada Bab II.

Dalam proses penyusunan perencanaan yang dilaksanakan, tiap-tiap satuan kerja memberikan usulan terhadap program kegiatan yang akan dilaksanakan setiap tahunnya. Ada beberapa kendala yang dihadapi oleh setiap satuan kerja dalam mengajukan usulan pelaksanaan program kegiatan antara lain berupa perubahan kebijakan terhadap organisasi yang secara keseluruhan akan mempengaruhi tugas pokok dan fungsi serta keterbatasan alokasi anggaran yang tersedia. Pelaksanaan kegiatan yang didasarkan

kepada tugas pokok dan fungsi belum berorientasikan kepada output. Dasar penetapan alokasi anggaran hanya memperhitungkan biaya kegiatan yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya dengan memperhitungkan angka inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Akibat proses perubahan kebijakan Pemerintah terhadap sistem perencanaan dan keuangan berdampak pada perubahan terhadap struktur organisasi sehingga mengakibatkan perubahan terhadap mekanisme pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Perubahan tersebut yaitu penyusunan perencanaan yang berbasis anggaran kinerja yang merupakan bagian dari sistem penganggaran yang bersifat *unified budgeting*. Sebelum adanya kebijakan di bidang perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan penyusunan anggaran dilaksanakan oleh 2 unit organisasi yaitu Biro Perencanaan yang bertugas menyusun anggaran rutin dan Biro Keuangan yang bertugas menyusun anggaran pembangunan.

Sebelum adanya perubahan kebijakan tersebut, selama ini Biro Perencanaan hanya mengelola anggaran pembangunan. Pengelolaan anggaran pembangunan ini hanya bersifat kegiatan-kegiatan jangka pendek. Sejalan dengan perubahan tugas pokok dan fungsi tersebut menyebabkan penyusunan proyeksi anggaran, baik yang bersifat rutin dan pembangunan sudah menjadi tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan disamping itu harus tetap memperhatikan keselarasan pelaksanaan kegiatan terhadap pencapaian visi dan misi.

Sebagaimana yang tertuang dalam Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM sebelumnya yang diatur dalam Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM nomor M.04.PR.07.10 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman dan HAM, tugas pokok dan fungsi Biro Keuangan salah satunya adalah penyusunan anggaran Departemen. Sejalan dengan adanya kebijakan pemerintah melalui Undang-undang nomor 17 tahun 2004 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional maka tugas pokok penyusunan anggaran tersebut dialihkan kepada Biro Perencanaan, mengingat implementasi Undang-undang tersebut diatas mengisyaratkan terpusatnya penyusunan program dan anggaran.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Perubahan kebijakan Pemerintah dalam penerapan sistem perencanaan nasional dan sistem keuangan negara, menyebabkan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan mengalami perubahan yang signifikan sehingga perubahan tersebut harus dapat diimplementasikan oleh setiap bagian di lingkungan Biro Perencanaan.

Yang menjadi pokok permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Apakah penyusunan anggaran di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sudah melaksanakan sistem penganggaran berbasis kinerja?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dalam penyusunan anggaran Departemen Hukum dan HAM?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk melihat sejauh mana pelaksanaan penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Departemen Hukum dan HAM.
2. Untuk melihat faktor-faktor yang menjadi bahan penetapan kebijakan perencanaan penyusunan program dan anggaran di lingkungan Departemen Hukum dan HAM.

### **1.4 Manfaat Teoritis**

Sebagai sumbangan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya terhadap perencanaan dan penganggaran di lingkungan Departemen Hukum dan HAM.

### **1.5 Manfaat Praktis**

Sebagai masukan sebagai bahan rekomendasi kebijakan penyusunan perencanaan dan penganggaran bagi Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM.

### **1.6. Ruang Lingkup**

Untuk itu penelitian dibatasi pada analisis peranan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan dalam penyusunan program dan anggaran Departemen Hukum dan HAM guna meningkatkan kualitas perencanaan pada instansi vertikal dalam mendukung pencapaian tugas pokok dan fungsi Departemen Hukum dan HAM di baik pusat maupun daerah.

### 1.7. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan penelitian ini sebagai berikut:

#### BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup, dan sistematika penulisan.

#### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab ini akan diuraikan tinjauan teori tentang Mekanisme Penyusunan Anggaran, Pengertian Perencanaan, Siklus Perencanaan, Kebijakan Pemerintah, yang mempunyai hubungan yang relevan dengan topik penelitian.

#### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini akan membahas mengenai metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mulai dari pendekatan penelitian, Sumber data dan Instrumen Penelitian, Proses Pengumpulan Data, serta Proses Analisis Data.

#### Bab IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai hasil penelitian yang menggunakan teknik wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan perencanaan dan melakukan pengamatan melalui teknik *Participant observer* terhadap penyusunan anggaran serta studi dokumentasi dengan

mempelajari dan mengamati dokumen berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta literatur mengenai pengelolaan anggaran. Juga menganalisis permasalahan dan hambatan-hambatan yang ada sehingga dapat ditentukan strategi dalam penyelenggaraan penyusunan program dan anggaran yang lebih baik pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM.

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan saran atau rekomendasi serta keterbatasan penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Penyusunan Anggaran

Salah satu ciri yang menunjukkan rencana berorientasi pada pelaksanaan adalah adanya hubungan yang erat dengan penganggaran/penyusunan anggaran. Keadaan ini merupakan cerminan bahwa yang direncanakan mendapatkan kepastian akan penyediaan anggarannya. Dalam kegiatan perencanaan dan penyusunan anggaran perlu “terciptanya keserasian hubungan kerjasama antar unit perencanaan dan unit penganggaran” (Bintoro Tjokroamidjojo : 167). Kegiatan penyusunan anggaran tidak dapat dipisahkan dengan kegiatan perencanaan. M. Arief Djamaluddin (1982 : 39) antara lain mengemukakan bahwa perencanaan, pembuatan program dan anggaran dari suatu organisasi merupakan satu kesatuan yang bulat dan tidak dapat terpisahkan. Dalam bukunya itu antara lain disiratkan bahwa perencanaan, pembuatan program dan penyusunan anggaran merupakan kegiatan terpadu dalam fungsi-fungsi manajemen.

M. Suparmoko (1997 : 49) memberikan pengertian anggaran sebagai suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Anggaran (singkatan dari anggaran keuangan atau anggaran pendapatan dan belanja) ialah rencana yang luas yang dinyatakan dengan angka-angka uang, dengan mana suatu rencana kerja untuk jangka waktu tertentu dicapai. Lebih

lanjut T.M. Siahaan (1973 : 16) menyebutkan prinsip-prinsip anggaran sebagai berikut:

1. Prinsip keseluruhan (*comprehensiveness*), dimana anggaran yang disusun harus mencakup semua aktifitas keuangan organisasi
2. Prinsip kesatuan (*unity*), dimana anggaran disusun dengan angka-angka bruto baik untuk pendapatan maupun pengeluaran/belanja sehingga mencerminkan kebulatan
3. Prinsip perincian (*specification*), di mana anggaran disusun secara terperinci sehingga jelas rencana kerja dan akibat-akibat keuangannya
4. Prinsip kecermatan (*accuracy*), dimana anggaran harus diperkirakan secara cermat. Prinsip ini juga mempermudah pelaksanaan dan meningkatkan efisiensi
5. Prinsip keterbukaan (*transparancy*), dimana anggaran yang disusun harus dijelaskan kepada rakyat dan mudah dipahami.

Menurut Munandar (2000 : 1), *budget* (anggaran) ialah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.

Dari pengertian tersebut diatas, dapat diketahui bahwa suatu *budget* mempunyai empat unsur, yaitu:

1. Rencana, ialah suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktifitas atau kegiatan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang

2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada di dalam perusahaan
3. Dinyatakan dalam unit moneter, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan yang beraneka ragam
4. Jangka waktu tertentu yang akan datang, yang menunjukkan bahwa *budget* berlakunya untuk masa yang akan datang.

Selanjutnya Munandar (2000:10) mengatakan ada tiga kegunaan pokok *budget*, yaitu:

1. Sebagai Pedoman kerja *Budget* berfungsi sebagai pedoman kerja dan memberikan arah serta sekaligus memberikan target-target yang harus dicapai oleh kegiatan-kegiatan perusahaan di waktu yang akan datang.
2. Sebagai alat pengkoordinasian kerja  
*Budget* berfungsi sebagai alat pengkoordinasian kerja agar semua bagian-bagian yang terdapat di dalam perusahaan dapat saling menunjang, saling bekerjasama dengan baik, untuk menuju kesasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian kelancaran jalannya perusahaan akan lebih terjamin.
3. Sebagai alat pengawasan kerja.  
*Budget* berfungsi pula sebagai tolok ukur, sebagai alat pembanding untuk menilai realisasi kegiatan perusahaan nanti. Dengan membandingkan antara apa yang tertuang di dalam *budget* dengan apa yang dicapai oleh realisasi kerja perusahaan, dapatlah dinilai apakah

perusahaan telah sukses bekerja ataukah kurang sukses bekerja. Dari perbandingan tersebut dapat pula diketahui sebab-sebab penyimpangan antara *budget* dengan realisasinya, sehingga dapat pula diketahui kelemahan-kelemahan dan kekuatan-kekuatan yang dimiliki perusahaan. Hal ini akan dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan yang sangat berguna untuk menyusun rencana-rencana (*budget*) selanjutnya secara lebih matang dan lebih akurat.

Dalam kaitannya dengan penganggaran (*budgeting*) Munandar (2000 : 16), mengatakan bahwa yang dimaksud dengan *budgeting* ialah proses kegiatan yang menghasilkan *budget* tersebut sebagai hasil kerja (*output*), serta proses kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi *budget*, yaitu fungsi-fungsi pedoman kerja, alat pengkoordinasian kerja dan alat pengawasan kerja. Secara lebih terperinci, proses kegiatan yang tercakup dalam *budgeting* tersebut antara lain:

1. Pengumpulan data dan informasi yang diperlukan untuk menyusun *budget*.
2. Pengolahan dan penganalisaan data dan informasi tersebut untuk mengadakan taksiran-taksiran dalam rangka menyusun *budget*.
3. Menyusun *budget* serta menyajikannya secara teratur dan sistematis.
4. Pengkoordinasian pelaksanaan *budget*.
5. Pengumpulan data dan informasi untuk keperluan pengawasan kerja, yaitu untuk mengadakan penilaian (*evaluasi*) terhadap pelaksanaan *budget*.

6. Pengolahan dan penganalisaan data tersebut untuk mengadakan interpretasi dan memperoleh kesimpulan-kesimpulan dalam rangka mengadakan penilaian (evaluasi) terhadap kerja yang telah dilaksanakan, serta menyusun kebijakan-kebijakan sebagai tindak lanjut dari kesimpulan tersebut.

Pemerintah mempunyai peranan penting dalam pengendalian perekonomian di dalam suatu Negara, oleh karena itu Pemerintah menjalankan fungsi anggaran sebagaimana yang disebutkan oleh Aronson di dalam bukunya *Public Finance* (1985), secara rinci menjelaskan pendapatnya tentang fungsi-fungsi anggaran, yang diuraikan sebagai berikut:

1. *Budgets help us control the size of government. Without well-defined budget procedures that require legislative action, we might lose our ability to limit the level of public spending. (Some people, of course, argue that even with current budgeting procedures public spending that become uncontrollable).*
2. *Budgeting also improves the accountability, management, and planning of public sector activities. Formal budgeting and accounting technique can be used to check on whether or not money has been used in the way prescribed by the people of the community and the legislature. Bureaucrats and elected officials who abuse their power can be embarrassed by auditors whose job it is to assure us that public funds are spent legally if not effectively.*
3. *The budget is also a planning tool. It forces people to compare the benefits of various projects with the costs of such projects and may therefore put such people in a better position to make wise decisions. Modern budget procedures also contain projections of expenditures and revenues, and as long as these estimates are thought of as projections rather than forecasts of the future they too can improve people's understanding of the long-run implications of a decision.*

Berdasarkan uraian Aronson di atas, disebutkan bahwa dengan anggaran dapat membantu mengendalikan besarnya suatu Pemerintahan.

Tanpa dirumuskan dengan benar prosedur anggaran yang mengikutsertakan pihak legislatif tersebut, maka kita akan kehilangan kemampuan untuk membatasi tingkat pengeluaran publik. (Banyak orang berpendapat, bahwa walaupun dengan menggunakan prosedur anggaran yang terbaru, pengeluaran akan tetap tidak terkontrol).

Anggaran juga dapat meningkatkan akuntabilitas, manajemen dan perencanaan pada aktivitas sektor publik. Anggaran formal dan teknik-teknik akuntansi dapat digunakan oleh masyarakat dan legislatif untuk menguji, apakah uang telah digunakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Birokrat dan pejabat yang dipilih apabila menyalahgunakan kekuasaannya akan dipermalukan oleh pemeriksa (*auditor*) yang mempunyai tugas memberikan keyakinan kepada kita, bahwa dana masyarakat dibelanjakan secara legal.

Dan anggaran itu sendiri merupakan alat perencanaan. Hal itu memberikan kemampuan pada masyarakat untuk membandingkan keuntungan dari proyek-proyek dengan biayanya, dan akan memposisikan masyarakat pada tempat yang baik dalam membuat keputusan yang lebih luas. Prosedur anggaran modern berisi proyeksi dari pendapatan dan pengeluaran, dan sepanjang anggaran belanja itu memungkinkan untuk diproyeksikan dari perkiraan dimasa akan datang, akan dapat meningkatkan kemampuan pengertian masyarakat terhadap implikasi keputusan jangka panjang. Dengan kata lain, bahwa anggaran dapat berfungsi sebagai alat

kontrol atau pengendalian dan pengawasan, juga sebagai alat pertanggungjawaban/akuntabilitas serta sebagai alat perencanaan.

Dari uraian tersebut dapat disarikan bahwa fungsi anggaran sebagai berikut:

1. Pengendali pemerintah dalam penggunaan dana publik.
2. Sebagai alat untuk mengukur akuntabilitas, kemampuan manajemen dan perencanaan.
3. Sebagai alat kontrol bagi legislatif dan rakyat.

Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama (Mardiasmo : 63), yaitu sebagai alat perencanaan (*planning tool*), alat pengendalian (*control tool*), alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*), alat politik (*political tool*), alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*), alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*), alat motivasi (*motivation tool*), alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*)

## 2.2. Pengertian Perencanaan

Perencanaan merupakan salah satu fungsi organik manajemen. Sebagai salah satu fungsi organik manajemen, perencanaan merupakan kegiatan yang mutlak untuk dilakukan oleh setiap organisasi karena merupakan salah satu alat untuk mencapai tujuan. Bintoro Tjokroamidjojo (1996 : 12) mengemukakan pengertian perencanaan antara lain sebagai berikut:

1. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu
2. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif
3. Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa.

Dengan adanya kegiatan perencanaan akan diperoleh atau dihasilkan kegiatan-kegiatan sistematis yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Oleh karenanya, kegiatan perencanaan memegang peranan yang signifikan bagi keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Mengenai arti pentingnya melakukan kegiatan perencanaan Bintoro Tjokroamidjojo mengemukakan sebagai berikut:

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin

3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*)
4. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukuran atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi (*control evaluation*). (Bintoro Tjokroamidjojo, 1996:9)

Kegiatan perencanaan akan menghasilkan rencana, yang merupakan dokumen resmi dan menjadi bentuk kebijakan serta pedoman dalam pelaksanaan operasionalnya. Rencana sebagai hasil dari kegiatan/proses perencanaan merupakan bentuk kebijakan yang harus dirujuk dalam mencapai sasaran organisasi dan penetapan prosedur terbaik untuk mencapainya. Selain itu dengan adanya rencana akan dimungkinkan (James A.F. Stoner & Charles Wankel, 1993 : 22) organisasi memperoleh serta mengikat sumberdaya yang diperlukan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:

1. Anggota organisasi melanjutkan rangkaian kegiatan yang konsisten dengan tujuan dan prosedur yang telah ditetapkan
2. Kemajuan ke arah pencapaian tujuan dapat dipantau dan diukur sehingga tindakan perbaikan dapat diambil bilamana kemajuan tidak dapat dicapai.

Sedangkan Sondang P. Siagian (1986 : 81 – 84) lebih lanjut menyebutkan ciri-ciri rencana yang baik yaitu:

1. Rencana harus mempermudah pencapaian tujuan
2. Rencana harus dibuat oleh orang-orang yang benar-benar memahami tujuan organisasi
3. Rencana harus disertai oleh suatu perincian yang teliti
4. Rencana harus bersifat sederhana
5. Rencana harus luwes.

Lebih lanjut Stoner (1993 : 130) juga mengemukakan bahwa rencana dapat diuraikan menjadi dua jenis utama, yaitu: Rencana strategis yang dirancang untuk mencapai tujuan organisasi secara keseluruhan; dan rencana operasional yang memberikan rincian tentang bagaimana rencana strategis itu dilaksanakan.

Sedangkan LAN (1985: 31) mendefinisikan perencanaan sebagai berikut:

1. Suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu.
2. Proses penentuan tujuan, penentuan kegiatan dan penentuan aparat pelaksana kegiatan untuk mencapai tujuan.
3. Usaha yang diorganisasikan berdasarkan perhitungan-perhitungan untuk memajukan perkembangan tertentu.

Dari berbagai definisi perencanaan di atas, dapat dilihat bahwa perencanaan meliputi penetapan tujuan dan sasaran organisasi, cara-cara

atau kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut, terkait dengan lingkungan organisasi di masa depan, dan menghasilkan dokumen tertulis yang disebut rencana.

Perencanaan adalah keputusan untuk masa yang akan datang, apa yang dilakukan, bilamana akan dilakukan dan siapa yang melakukan. Sekalipun waktu yang akan datang jarang dapat diperkirakan secara tepat, terutama faktor-faktor diluar jangkauannya, tetapi dengan proses intelektual perencanaan diharapkan dapat mendekati kebenaran. Hal ini atas pertimbangan bahwa keputusan harus berdasarkan atas maksud/tujuan organisasi pengetahuan dan perkiraan yang diperhitungkan. Jelasnya bahwa perencanaan dimaksudkan untuk memperoleh sesuatu dalam waktu yang akan datang dan usaha cara efektif untuk pencapaiannya.

Menurut Conyers dan Hills (1990), definisi perencanaan adalah sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Berdasarkan definisi tersebut berarti ada 4 (empat) elemen dasar perencanaan yaitu:

1. Merencanakan berarti memilih.

Perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan karena tidak semua yang diinginkan dapat dilakukan dan dicapai pada saat yang bersamaan. Hal ini mengisyaratkan bahwa hubungan antara perencanaan dengan proses pengambilan keputusan.

2. Perencanaan merupakan alat alokasi sumber daya.

Sumber daya yang dimaksud disini adalah segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian tujuan tertentu. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana penggunaan sumber daya yang tersedia sebaik-baiknya

3. Perencanaan merupakan alat pencapaian tujuan.

Konsep perencanaan sebagai alat untuk pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan mereka didefinisikan kurang tepat atau sering kali tujuan yang ditetapkan oleh pimpinan.

4. Perencanaan untuk masa depan.

Salah satu elemen penting dalam perencanaan adalah elemen waktu. Tujuan dalam perencanaan dirancang untuk dicapai di masa yang akan datang, oleh karena itu perencanaan berkaitan dengan masa depan.

Perencanaan mempunyai banyak manfaat antara lain adalah:

1. Membantu manajemen untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan lingkungan
2. Membantu dalam kristalisasi penyesuaian pada masalah-masalah utama.
3. Memungkinkan manajer memahami keseluruhan gambaran operasi lebih jelas
4. Membantu penempatan tanggung jawab lebih tepat
5. Memberikan cara pemberian perintah untuk beroperasi

6. Memudahkan dalam melakukan koordinasi diantara berbagai bagian organisasi
7. Membuat tujuan lebih khusus, terperinci dan lebih mudah dipahami
8. Meminimumkan pekerjaan yang tidak pasti
9. Menghemat waktu, usaha dan dana.

Menurut Duncan (1996), perencanaan strategis adalah suatu proses yang digunakan untuk menelaah pengembangan dan situasi dalam hal tata cara pengambilan keputusan di dalam suatu organisasi. Hasil dari perencanaan strategis sendiri adalah rencana dan strategis. Filosofi yang menghubungkan perencanaan strategis dengan keputusan pelaksanaan rutin organisasi dalam pengelolaannya, disebut manajemen strategis, sehingga dapat disimpulkan bahwa perencanaan strategis merupakan bagian dari manajemen strategis.

### 2.3. Formating, Implementing dan Evaluating

Menurut Wahyudi (1996), bahwa manajemen strategi dapat diartikan sebagai suatu seni dan ilmu dari suatu perbuatan (*formating*), penerapan (*implementing*) dan evaluasi (*evaluating*) terhadap keputusan-keputusan strategis antara fungsi-fungsi yang memungkinkan sebuah organisasi mencapai tujuan organisasi dimasa mendatang. Dari pengertian tersebut, maka kemudian disimpulkan bahwa manajemen strategis mengandung dua hal penting, yaitu:

1. Manajemen strategik, terdiri atas tiga proses, yaitu:

- a. Pembuatan strategis, meliputi pengembangan misi dan tujuan jangka panjang, pengidentifikasian peluang dan ancaman dari luar serta kekuatan dan kelemahan organisasi, pengembangan alternatif strategi dan penentuan strategi yang sesuai untuk diadopsi.
  - b. Penerapan strategis, meliputi penentuan sasaran-sasaran operasional tahunan, kebijakan organisasi, memotivasi karyawan dan mengalokasikan sumber-sumber daya agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan.
  - c. Evaluasi atau kontrol strategi, yaitu mencakup usaha-usaha untuk memotori seluruh hasil-hasil dari pembuatan dan penerapan strategi, termasuk di dalamnya mengukur kinerja individu dan organisasi langkah-langkah perbaikan jika diperlukan.
2. Manajemen Strategik, memfokuskan pada penyatuan atau penggabungan aspek-aspek pemasaran, riset dan pengembangan keuangan atau akuntansi dan produksi atau operasional dan produksinya dari suatu organisasi.

Menurut Djoko Wijono, manajemen strategis pada umumnya dibagi dalam enam segmen utama yaitu:

1. Analisis keadaan yang sedang berjalan.
2. Memeriksa proses yang akan datang.
3. Menyusun atau menunjukkan jalan yang akan datang.

4. Meletakkan strategi dalam kerja.
5. Pelaksanaan rencana strategi.
6. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan dan hasil.

Dalam pelaksanaan manajemen strategis ada tiga manfaat yang diperoleh organisasi (Djoko Wijono, 1999) yaitu:

1. Konsistensi kegiatan.

Manajemen strategis menyediakan kegiatan-kegiatan organisasi yang bersifat konsisten.

2. Meningkatkan kesadaran manajerial.

Proses manajemen strategis menciptakan suatu pikiran yang berwawasan lingkungan, berpikir dan berperilaku proaktif, berpandangan ke masa depan.

3. Melibatkan semua tingkatan organisasi.

Manajemen strategis memberikan peluang kepada semua anggota organisasi untuk terlibat dalam proses manajemen. Tidak hanya mendorong komitmen, tetapi juga mengurangi resistensi atau perlawanan terhadap perubahan.

Menurut Pearce dan Robinson (1997) ada enam unsur manajemen strategis yang berpengaruh terhadap perencanaan strategis, unsur-unsur itu adalah:

1. Misi organisasi merupakan pernyataan umum yang menguraikan produk, pasar dan teknologi, yang digarap perusahaan yang mencerminkan nilai dan prioritas para pengambil keputusan.

2. Profil perusahaan menggambarkan kualitas dan kuantitas sumber daya keuangan, manusia dan fisik perusahaan.
3. Lingkungan eksternal perusahaan terdiri dari semua keadaan dan kekuatan yang mempengaruhi pilihan strategi dan menentukan situasi persaingan.
4. Analisa pilihan strategis merupakan proses penyaringan dimana dilakukan penilaian secara simultan atas lingkungan eksternal dan profil perusahaan sehingga memungkinkan perusahaan mengidentifikasi berbagai peluang interaktif yang mungkin menarik.
5. Sasaran jangka panjang adalah hasil yang diharapkan oleh suatu organisasi dalam kurun waktu beberapa tahun.
6. Strategi umum adalah rencana umum dan menyeluruh mengenai tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh perusahaan untuk mencapai sasaran jangka panjangnya dalam suatu lingkungan yang dinamis.

Perencanaan strategis bukanlah tujuan dalam perencanaan strategis itu sendiri, tetapi semata-mata merupakan kumpulan konsep untuk membantu para pemimpin untuk membuat keputusan penting dan melakukan tindakan penting.

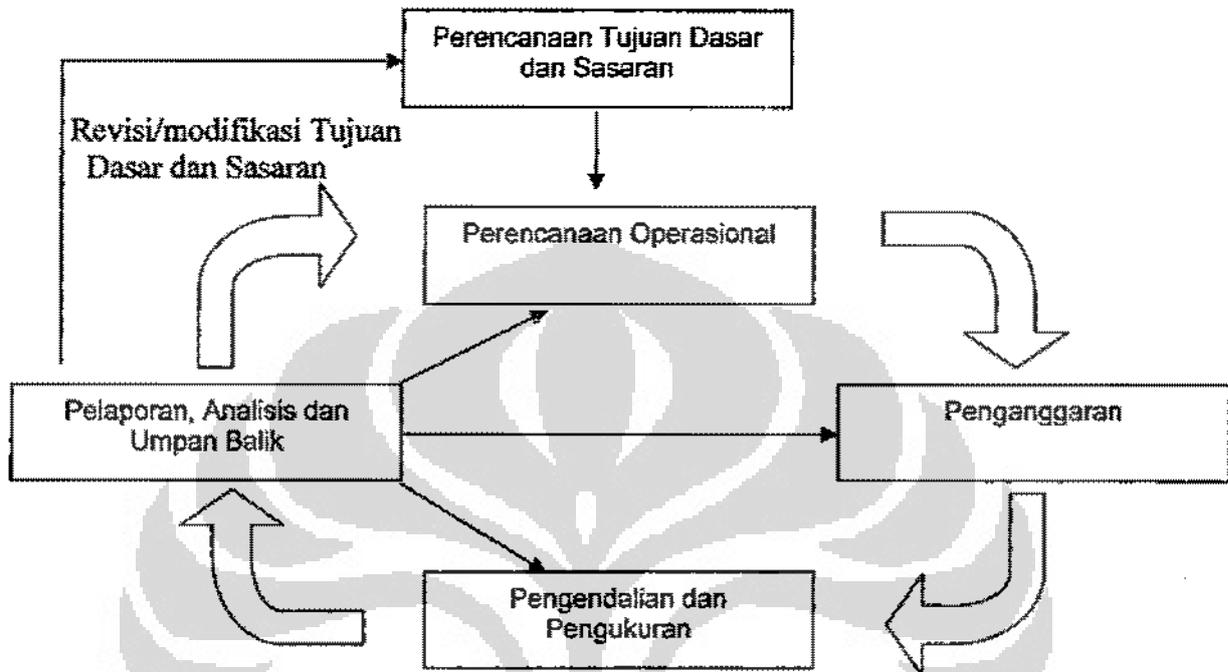
Menurut Bryson (2003 : 54-81) ada 8 (delapan) langkah urutan proses perencanaan strategis yaitu:

1. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
2. Memperjelas mandat organisasi.

3. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
4. Menilai lingkungan internal.
5. Menilai lingkungan eksternal.
6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu.
8. Menciptakan visi organisasi yang efektif dimasa depan.

Kedelapan langkah diatas menjadi pedoman dalam bertindak, melihat hasil dan evaluasi, merupakan bagian integral dari proses perencanaan, implementasi dan evaluasi. Sehingga dalam implementasi dan evaluasi suatu rencana strategis tidak harus menunggu proses ke delapan langkah tersebut selesai, tetapi berjalan bersamaan dengan proses pembuatan suatu rencana strategis. Perubahan-perubahan dapat dilakukan selama proses tersebut berjalan apabila memang benar-benar dibutuhkan untuk merespon lingkungan baik internal maupun eksternal.

Gambar 2.1. Siklus Perencanaan



Sumber : Jones dalam Mardiasmo, 2002 : 180

#### 2.4. Faktor yang Mempengaruhi Hasil Perencanaan dan Penyusunan Anggaran

Sumberdaya manusia adalah semua kegiatan manusia yang produktif dan semua potensinya untuk memberikan sumbangan yang produktif kepada masyarakat" (Soeroto, 1986 : 4). Sumberdaya manusia atau pegawai merupakan salah satu unsur administrasi yang terpenting apabila dibandingkan dengan unsur-unsur administrasi yang lainnya.

Sumberdaya manusia merupakan sumber terpenting yang mungkin dimiliki oleh suatu organisasi (Sondang P. Siagian, 1982 : 6), oleh karenanya wajar bila perhatian utama ditujukan pada sumber ini oleh organisasi dalam mencapai tujuannya. Tanpa tersedianya sumber daya yang cukup, baik kuantitas dan terutama kualitasnya, maka unsur-unsur

Universitas Indonesia

administrasi/pendukung lainnya tersebut kurang dapat memberikan manfaat bagi keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pencapaian tujuan organisasi akan mendapatkan hambatan apabila sumberdaya manusia yang dimilikinya tidak memadai. Pegawai sebagai sumberdaya manusia yang bisa merancang/merencanakan, memproduksi barang dan jasa, mengawasi mutu, memasarkan produk, dan mengalokasikan sumberdaya lainnya seperti keuangan, data dan informasi, dan yang lebih penting adalah menentukan tujuan strategi organisasi.

Demikian pula, ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas dan terampil serta profesional dalam kegiatan perencanaan dan penyusunan anggaran memiliki peranan yang sangat penting dalam memperoleh kualitas yang dihasilkan yaitu rencana dan anggaran yang baik, serta dapat dipertanggungjawabkan. Kondisi seperti inilah yang mendorong perlunya pengelolaan atau penanganan sumberdaya manusia secara sungguh-sungguh agar dapat “didayagunakan untuk mencapai tujuan organisasi dengan efektif dan efisien” (Prasetya Irawan, dkk, 1997 : 3). Pengelolaan sumberdaya manusia saat ini tidak hanya dilihat sebagai faktor produksi dengan mengabaikan faktor yang lain, tetapi sebagai manusia dengan segala permasalahannya yang kompleks. Sumberdaya manusia dapat menjadi aset yang berharga bila mempunyai produktivitas kerja yang tinggi, akan tetapi bisa menjadi beban organisasi bila tidak produktif.

Faktor sumberdaya manusia atau pegawai yang mempengaruhi hasil perencanaan dan penyusunan anggaran antara lain dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

- a. Kemampuan pegawai yang dapat dilihat dari indikator pendidikan formal yang dimilikinya
- b. Ketrampilan dan keahlian pegawai yang dapat dilihat dari indikator kepesertaan pegawai dalam pendidikan dan pelatihan teknis fungsional, kecepatan dan ketepatan kerja
- c. Pengalaman kerja pegawai yang dapat dilihat dari indikator masa kerja pegawai.

Kemampuan pegawai yang ada perlu terus ditingkatkan antara lain dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengikuti pendidikan formal lanjutan bagi para pegawai, terutama untuk pendidikan SMTA, S1, dan S2 ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Sedangkan pendidikan dan pelatihan juga dibuka lebar bagi para pegawai, terutama pendidikan dan pelatihan yang dapat menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan, antara lain pendidikan dan pelatihan penelitian dan pengembangan, pengelolaan proyek, penyusunan anggaran dan administrasi keuangan.

Kebijaksanaan adalah berbagai kegiatan pengambilan keputusan yang strategis yang menyangkut keseluruhan organisasi, serta keterkaitan dengan hal-hal yang nilainya strategis ditinjau dari sudut kepentingan kelestarian

organisasi yang pada gilirannya akan memungkinkan mencapai tujuan yang telah ditetapkan baginya. Kebijaksanaan beserta seluruh kegiatan perumusannya berarti pemberian arah yang akan ditempuh oleh organisasi untuk satu kurun waktu yang panjang dimasa yang akan datang. Dalam kegiatan analisis dan perumusan kebijakan, sesuatu yang amat penting adalah pengambilan keputusan untuk mengalokasikan dan mempergunakan sumber dana, daya dan tenaga manusia yang paling kritis sifatnya, sehingga dengan demikian tantangan, kesempatan, gangguan dan ancaman yang mungkin dihadapi organisasi dimasa depan akan dapat diantisipasi dengan baik.

Faktor-faktor kebijakan yang mempengaruhi kegiatan perencanaan penyusunan program dan anggaran adalah:

a. Rencana Jangka Panjang

Rencana jangka panjang sering disebut Rencana Strategis (Renstra), rencana yang menyeluruh, rencana manajerial yang komprehensif. Menurut Sondang (1986 : 179) bahwa " Sebagai rencana jangka panjang yang bersifat strategis bagi organisasi, dalam perumusannya dilakukan dengan pendekatan lebih kualitatif dibandingkan dengan kuantitatif". Cici-ciri rencana jangka panjang (LAN, 1985) dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Bersangkutan dengan masa depan organisasi dari keputusan-keputusan yang diambil sekarang. Perencanaan jangka panjang melihat rangkaian yang fleksibel tentang keadaan dari hubungan sebab-akibat dalam masa depan oleh adanya keputusan yang

Universitas Indonesia

diambil sekarang. Identifikasi manfaat, kemungkinan-kemungkinan yang menguntungkan dan alternatif tindakan dikombinasikan dengan data informasi yang tepat dijadikan landasan bagi keputusan yang diambil sekarang, serta dengan mengurangi sekecil mungkin faktor-faktor yang merugikan.

- 2) Suatu proses, yang dimulai dari penentuan sasaran/obyektif, penentuan strategi dan kebijaksanaan dalam mencapai sasaran, serta mengembangkan rencana operasional guna menjamin pelaksanaan strategi. Dalam perencanaan ini ditentukan apa yang akan dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Perencanaan jangka panjang bukanlah penentuan tentang apa yang harus dihasilkan sekarang, tetapi berusaha menjawab pertanyaan : apa yang dilakukan telah benar, apa sasaran yang hakiki, apa yang dihasilkan akan bermanfaat ?
- 3) Dengan perencanaan jangka panjang dicoba untuk melihat keadaan masa depan yang diinginkan.
- 4) Perencanaan jangka panjang menintegrasikan rencana strategis dan rencana operasional, sasaran-sasaran dan kebijaksanaan dari segala tingkat organisasi.

Disamping itu, perencanaan jangka panjang dapat berupa:

- 1) Studi perkiraan atau proyeksi keadaan masa depan dalam jangka waktu yang cukup panjang, yang didasarkan pada variabel-

variabel ekonomi maupun kondisi-kondisi lainnya (perencanaan perspektif).

2) Suatu perencanaan kebijakan untuk mencapai tujuan dalam jangka panjang.

b. Rencana Jangka Menengah

Rencana jangka menengah sering juga disebut dengan rencana jangka sedang dan merupakan wujud konkret dari penjabaran rencana jangka panjang. Dalam rencana ini tergambar dengan jelas usaha-usaha untuk melaksanakan kebijakan rencana strategis organisasi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Kegiatan perencanaan jangka menengah merupakan bagian dari perencanaan jangka panjang. Rencana jangka menengah juga merupakan pentahapan, penterjemahan, dan apabila perlu dilakukan penyesuaian untuk menjamin kontinuitas dan keberhasilan pelaksanaan jangka panjang.

Hasil pelaksanaan rencana jangka menengah terdahulu harus menjamin landasan bagi pelaksanaan rencana tahap berikutnya. Rencana jangka menengah tersebut dibuat secara berjenjang mulai dari eselon terendah dalam suatu organisasi sampai dengan eselon yang tertinggi.

c. Rencana Jangka Pendek

Sondang ( 1986 : 181 ) menyebutkan bahwa, rencana jangka pendek merupakan penjabaran lebih rinci dari rencana jangka panjang

dan menengah. Biasanya berupa kegiatan-kegiatan operasional organisasi antara lain:

- 1) Penjabaran berbagai fungsi organisasi
- 2) Kegiatan penunjang yang diperlukan dijabarkan secara rinci, seperti keuangan, kepegawaian, logistik, dan prosedur
- 3) Kuantifikasi dilakukan atas kegiatan dan digambarkan dalam hasil yang diharapkan.

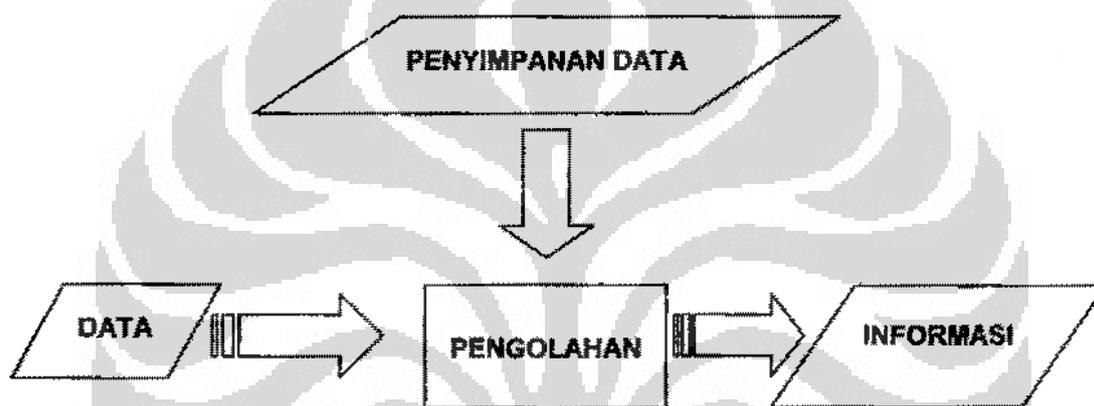
Perencanaan jangka pendek pada dasarnya dibedakan dalam tiga macam ( LAN : 42 ), yaitu:

- 1) Perencanaan tahunan, merupakan pentahapan dan penterjemahan dari rencana jangka menengah, dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian bilamana diperlukan.
- 2) Perencanaan untuk memecahkan masalah-masalah yang mendesak, untuk jangka waktu kurang lebih satu tahun.
- 3) Perencanaan kerja dalam pelaksanaan tugas rutin, antara lain berupa perencanaan triwulan, bulanan, mingguan, dan bahkan harian, termasuk prosedur kerja dan cara-cara kerja.

Istilah data dan informasi sering saling tukar pemakaiannya. Pada prinsipnya data merupakan bahan baku yang diolah untuk memberikan informasi. Data adalah kelompok teratur simbol-simbol yang mewakili kualitas, tindakan, benda, dan lain sebagainya. Data dapat terbentuk dari karakter yang berupa alfabet, angka maupun simbol khusus lainnya. Data disusun dan diolah dalam bentuk struktur data, struktur file dan pusat data.

Sedangkan informasi adalah data yang telah diolah menjadi suatu bentuk yang berarti bag penerimanya dan bermanfaat dalam mengambil keputusan saat ini atau di saat yang akan datang (Gordon B. Davis, 1985 : 28). Gordon lebih lanjut menggambarkan hubungan antara data dengan informasi atau alur proses dari data menjadi informasi:

Gambar 2.2. Alur Proses Data dan Informasi



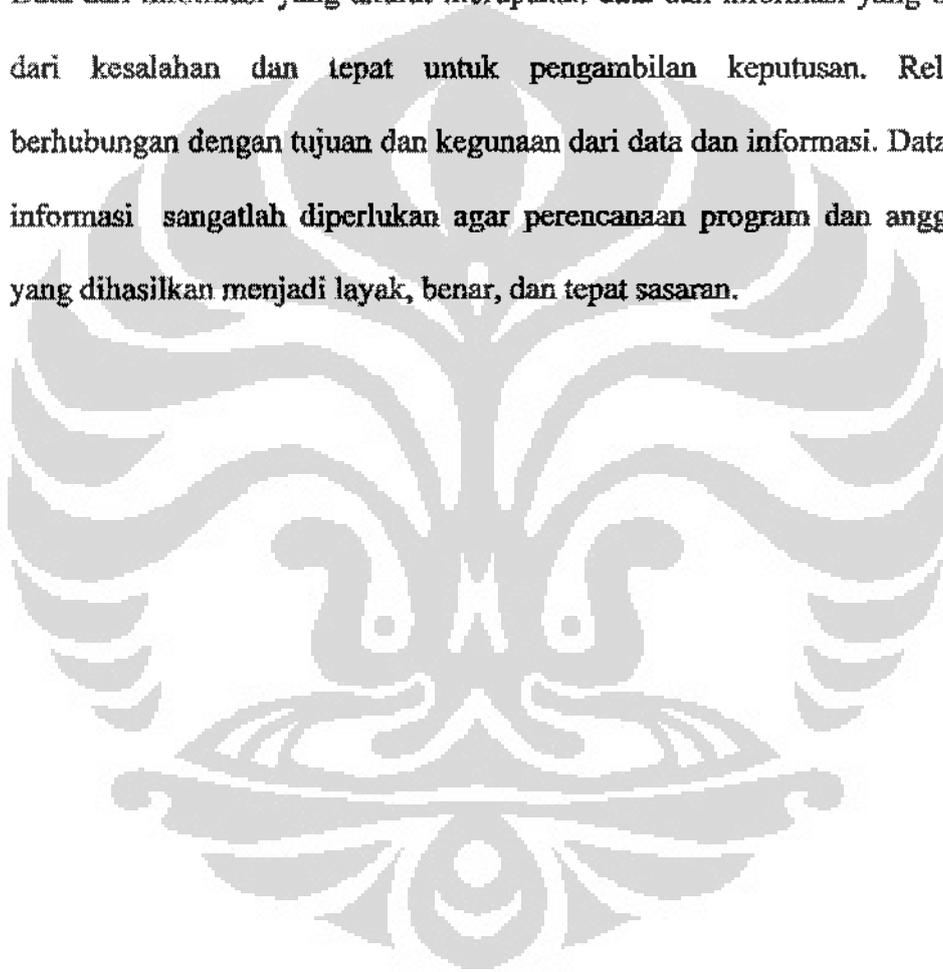
Sumber : Gordon ( 1985 : 28 )

Pengurusan informasi terdiri dari pengumpulan, pengolahan/klasifikasi, penyimpanan dan pengambilan kembali. Sistem informasi dalam suatu organisasi harus diciptakan, dikembangkan dan dipelihara terutama untuk pimpinan, karena dengan jalan demikian "kelompok pimpinan akan dapat berfungsi dengan lebih efektif dan efisien" (Sondang P. Siagian, 1982: 25). Informasi yang tersedia harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Lengkap
2. Mutakhir
3. Akurat (dapat dipercaya)

#### 4. Relevan.

Data dan informasi yang tersedia dengan lengkap dalam arti yang utuh dan komplit atas data dan informasi sangat diperlukan untuk pengambilan keputusan. Data yang mutakhir merupakan data yang terkini atau terbaru. Data dan informasi yang akurat merupakan data dan informasi yang bebas dari kesalahan dan tepat untuk pengambilan keputusan. Relevan berhubungan dengan tujuan dan kegunaan dari data dan informasi. Data dan informasi sangatlah diperlukan agar perencanaan program dan anggaran yang dihasilkan menjadi layak, benar, dan tepat sasaran.



## 2.5. Operasionalisasi Konsep

KONSEP	INDIKATOR	PERTANYAAN WAWANCARA
1. Formaling	1. Pengembangan misi dan tujuan jangka panjang	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tugas pokok dan fungsi terhadap pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2003 ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu penyusunan kegiatan tiap Bagian terhadap pencapaian visi dan misi Biro Perencanaan ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan ?</li> </ul>
	2. Pengidentifikasian peluang dan ancaman dari luar serta kekuatan dan kelemahan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak / Ibu koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing - masing Bagian ?</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu koordinasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan antar Unit ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu efektifitas penyelenggaraan kegiatan terhadap pencapaian tugas pokok dan fungsi ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu fungsi koordinasi terhadap proses administrasi perencanaan dan anggaran ?</li> </ul>
	3. Pengembangan alternatif strategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen ?</li> </ul>
	4. Penentuan strategi yang sesuai untuk diadopsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu ketersediaan sarana dan prasarana terhadap upaya peningkatan kualitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi ?</li> </ul>

2. Implementing	1. Penentuan sasaran operasional tahunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kebijakan Pimpinan terhadap pelaksanaan kegiatan masing-masing Bagian ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu efektifitas penggunaan anggaran terhadap perencanaan kegiatan ?</li> </ul>
	2. Kebijakan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kemampuan penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing-masing Bagian ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kemauan politik (<i>political will</i>) terhadap kebijakan perencanaan di lingkungan Departemen Hukum dan HAM ?</li> </ul>
	3. Memotivasi karyawan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu rekrutmen dan penempatan SDM terhadap upaya peningkatan kinerja perencanaan ?</li> </ul>
	4. Mengalokasikan sumber-sumber daya agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kuantitas tenaga SDM perencanaan yang diperlukan dalam peningkatan kualitas penyusunan program ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu persepsi pegawai terhadap pelaksanaan kegiatan ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu dampak perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan terhadap kemampuan SDM Departemen ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu dukungan teknologi terhadap setiap usulan kegiatan ?</li> </ul>
3. Evaluating	1. Usaha-usaha untuk memotori seluruh hasil-hasil dari pembuatan dan penerapan strategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu apabila ada keterbatasan anggaran terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi ?</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu evaluasi pelaksanaan kegiatan setiap Bagian sebagai bahan acuan untuk penyusunan rencana periode ke depan ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu dukungan informasi perencanaan terhadap pelaksanaan kegiatan tiap Bagian ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu upaya peningkatan anggaran untuk sarana dan prasarana ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu efektifitas penetapan alokasi anggaran pada setiap Unit Utama ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu efektifitas koordinasi dengan unit utama dalam pelaksanaan kegiatan ?</li> </ul>
	2. Mengukur kinerja individu dan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu pemahaman pegawai terhadap tugas pokok dan fungsi masing-masing Bagian ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu penyusunan kegiatan yang disusun berdasarkan skala prioritas ?</li> <li>▶ Bagaimana menurut Bapak/Ibu kemungkinan tidak adanya peningkatan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan yang menunjang tugas pokok dan fungsi ?</li> </ul>
	3. Langkah-langkah perbaikan jika diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Dalam keterkaitan dalam penyusunan program dan anggaran adakah saran dan masukan yang dapat Bapak/Ibu sampaikan ? (Mohon dijelaskan)</li> </ul>

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Pendekatan Penelitian**

Dalam konteks judul penelitian Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen dengan mengambil studi kasus di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan Pendekatan Penelitian Kualitatif.

Menurut Sugiyono di dalam bukunya yang berjudul Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif (Sugiyono, 2007) menegaskan bahwa Metode Penelitian Kualitatif menekankan pada makna, penalaran, definisi suatu situasi tertentu (dalam konteks tertentu), lebih banyak meneliti hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari. Pendekatan kualitatif, lebih lanjut, mementingkan pada proses dibandingkan dengan hasil akhir; oleh karena itu urutan kegiatan dapat berubah-ubah tergantung pada kondisi dan banyaknya gejala-gejala yang ditemukan. Tujuan penelitian biasanya berkaitan dengan hal-hal yang bersifat praktis.

Jika kita menggunakan pendekatan kualitatif, maka dasar teori sebagai pijakan ialah adanya interaksi simbolik dari suatu gejala dengan gejala lain yang ditafsir berdasarkan pada budaya yang bersangkutan dengan cara mencari makna semantis universal dari gejala yang sedang diteliti. Pada mulanya teori-teori kualitatif muncul dari penelitian-penelitian antropologi, etnologi, serta aliran fenomenologi dan aliran idealisme. Karena teori-teori

ini bersifat umum dan terbuka maka ilmu sosial lainnya mengadopsi sebagai sarana penelitiannya.

Tujuan utama penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif ialah mengembangkan pengertian, konsep-konsep, yang pada akhirnya menjadi teori, tahap ini dikenal sebagai *grounded theory research*.

Melihat sifatnya, pendekatan kualitatif desainnya bersifat umum, dan berubah-ubah atau berkembang sesuai dengan situasi di lapangan. Kesimpulannya, desain hanya digunakan sebagai asumsi untuk melakukan penelitian, oleh karena itu desain harus bersifat fleksibel dan terbuka.

Pada pendekatan kualitatif, data bersifat deskriptif, maksudnya data dapat berupa gejala-gejala yang dikategorikan ataupun dalam bentuk lainnya, seperti foto, dokumen dan catatan-catatan lapangan pada saat penelitian dilakukan.

Sampel kecil merupakan ciri pendekatan kualitatif karena pada pendekatan kualitatif penekanan pemilihan sample didasarkan pada kualitasnya bukan jumlahnya. Oleh karena itu, ketepatan dalam memilih sample merupakan salah satu kunci keberhasilan utama untuk menghasilkan penelitian yang baik. Sampel juga dipandang sebagai sample teoritis dan tidak representative

Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif, maka yang bersangkutan akan menggunakan teknik observasi atau dengan melakukan observasi terlibat langsung, seperti yang dilakukan oleh para peneliti bidang antropologi dan etnologi sehingga peneliti terlibat langsung dengan yang

diteliti. Dalam praktiknya, peneliti akan melakukan review terhadap berbagai dokumen dan foto-foto yang ada. Interview yang digunakan ialah interview tertutup.

Dalam penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif, peneliti tidak mengambil jarak dengan yang diteliti. Hubungan yang dibangun didasarkan pada saling kepercayaan. Dalam praktiknya, peneliti melakukan hubungan dengan yang diteliti secara intensif. Apabila sample itu manusia, maka yang menjadi responden diperlakukan sebagai partner bukan obyek penelitian.

Analisis data dalam penelitian kualitatif bersifat induktif dan berkelanjutan yang tujuan akhirnya menghasilkan pengertian-pengertian, konsep-konsep dan pembangunan suatu teori baru, contoh dari model analisa kualitatif ialah analisa domain, analisa taksonomi, analisa komponensial, analisa tema kultural, dan analisa komparasi konstan (*grounded theory research*). Pendekatan kualitatif banyak memakan waktu, reliabilitasnya dipertanyakan, prosedurnya tidak baku, desainnya tidak terstruktur dan tidak dapat dipakai untuk penelitian yang berskala besar dan pada akhirnya hasil penelitian dapat terkontaminasi dengan subyektifitas peneliti.

Terkait dengan topik bahasan penelitian ini yaitu Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen dengan mengambil Studi Kasus Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, maka topik tersebut bisa dikatakan masih belum jelas gambarannya. Hal inilah yang menjadikan alasan peneliti

menggunakan pendekatan penelitian kualitatif sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh Sugiyono (2007: 22) bahwa penggunaan pendekatan penelitian kualitatif cocok untuk meneliti masalah penelitian yang belum jelas, masih remang remang bahkan masih gelap. Dalam arti, sesuai dengan rumusan masalah penelitian ini yaitu apakah penyusunan anggaran di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sudah melaksanakan sistem penganggaran berbasis kinerja.

Penelitian kualitatif disebut *Participant Observation* karena peneliti itu sendiri yang harus menjadi instrumen utama dalam pengumpulan data dengan cara mengobservasi langsung objek yang ditelitinya. Penelitian kualitatif sangat bergantung dengan hasil pengamatan peneliti tidak terbatas pada urusan data dokumen dan objek penelitian saja. Dalam pendekatan kualitatif, teori tidak menjadi pembimbing sentral bagi peneliti dalam merancang penelitian dan menafsirkan data penelitian. Sumber pokok jawaban permasalahan penelitian terletak pada data-data yang dikumpulkan peneliti di lapangan, bukan bersumber dari teori. Sedangkan teori di dalam penelitian ini digunakan untuk membantu memperjelas karakteristik data.

Melalui proses yang dilakukan secara bertahap, teori dapat dibangun dengan mengumpulkan konsep dan data yang ditemukan di lapangan, dianalisis dengan teori yang digunakan dalam penelitian, kemudian akan membentuk suatu penafsiran yang komprehensif terhadap konsep-konsep tersebut sehingga diharapkan dapat membentuk teori baru atau

menyempurnakan teori yang sudah ada sebelumnya. Hal ini tidak jauh berbeda dengan yang dikemukakan oleh Cresswell mengenai pentingnya penelitian kualitatif dalam pengumpulan data, yakni sebagai berikut :

*“In qualitative research, the text or word data are analyzed using increasing levels of abstraction. From coding text segments, the researches forms themes and may interrelate the themes form broad generalizations”.*

Data yang dikumpulkan berupa deskripsi fenomena atau gejala-gejala yang menjadi permasalahan penelitian, uraian detail yang menjelaskan sesuatu seperti apa adanya serta memberi gambaran yang jelas tentang perencanaan strategis penyusunan program dan anggaran

Penelitian dilakukan di lingkungan Bagian Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia

Penelitian ini dilaksanakan selama lebih kurang 100 hari kerja kerja atau 4 bulan yaitu dari awal bulan September sampai akhir bulan Desember 2009. Adapun jadwal kegiatan penelitian sebagai berikut:

Tabel 3.1  
Jadwal Kegiatan Penelitian

URAIAN	WAKTU TAHUN 2009															
	SEPTEMBER				OKTOBER				NOVEMBER				DESEMBER			
	MINGGU KE				MINGGU KE				MINGGU KE				MINGGU KE			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Penelitian Pendahuluan																
Menyusun Proposal																
Seminar Proposal																
Penyusunan Instrumen																
Uji Coba Instrumen																
Monitoring Data																
Menyusun Naskah Tesis																
Ujian Tesis																

### 3.2. Instrumen Penelitian

Menurut Sugiyono (2007: 59) ada dua hal utama yang mempengaruhi kualitas data hasil penelitian yaitu: kualitas instrument penelitian, dan kualitas pengumpulan data.

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrument penelitian atau alat peneliti adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti sebagai instrument juga harus “divalidasi” seberapa jauh peneliti kualitatif siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun ke lapangan. Validasi terhadap peneliti sebagai instrument penelitian meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti di mana dalam penelitian ini adalah tentang Strategi Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen khususnya di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai obyek penelitian.

Adapun yang melakukan validasi adalah peneliti sendiri (Sugiyono, 2007: 59) melalui evaluasi diri seberapa jauh pemahaman terhadap metode kualitatif, penguasaan teori, dan wawasan terhadap bidang yang diteliti, serta kesiapan dan bekal memasuki lapangan.

### 3.3. Sampel Sumber Data

Menurut Sugiyono (2007: 146) dalam penelitian kualitatif, sampel sumber data dipilih secara *purposive* dan bersifat *snowball sampling*.

Penentuan sampel sumber data pada proposal masih bersifat sementara dan akan berkembang kemudian setelah peneliti di lapangan. Dalam hal ini penentuan jumlah sampel sumber data untuk sementara berjumlah 5-10 orang yang dalam realisasinya akan berkembang.

Adapun alasan peneliti menetapkan mereka sebagai sampel sumber data adalah (Sugiyono, 2007: 146):

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi. Sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui tetapi juga dihayati.
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti
3. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi
4. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil kemasannya sendiri.
5. Mereka yang pada mulanya tergolong “cukup asing” dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan semacam guru atau narasumber.

### **3.4. Pengumpulan Data**

#### **3.4.1 Proses Pengumpulan Data**

Untuk menggali informasi yang dibutuhkan dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana telah diformulasikan dalam bab sebelumnya, penulis menggunakan pendekatan kualitatif, analisis data

sekunder dengan mengirimkan pedoman wawancara ke beberapa Kantor Wilayah.

Wawancara mendalam secara langsung, baik formal dan informal dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara dengan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka dan tidak berstruktur sehingga penulis dapat mengajukan pertanyaan kepada informan tentang fakta-fakta atas satu kejadian atau peristiwa dan diharapkan dapat meminimalisir disinformasi dan kesalahan penafsiran atau interpretasi data atau informasi yang diperoleh selama penelitian.

Sedangkan wawancara tidak langsung dilakukan dengan mengirimkan pedoman wawancara ke beberapa Kantor Wilayah melalui pos, karena informan dalam penulisan ini terdiri dari Kanwil-Kanwil Departemen Hukum dan HAM yang terdapat di berbagai kota.

Selanjutnya penulis juga melakukan observasi dengan menggunakan teknik *participant observer* yakni dengan terlibat langsung dalam proses pelaksanaan pengelolaan anggaran sambil melakukan pengamatan.

Sedangkan kajian dokumentasi dengan cara mempelajari dan menganalisa dokumen berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan serta literatur yang berhubungan dengan strategi penyusunan program dan anggaran pada Sekretariat Jenderal.

#### **3.4.2. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian kualitatif, teknik pengumpulan data yang utama adalah observasi partisipatif, wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan

gabungan ketiganya atau disebut juga sebagai triangulasi (Sugiyono, 2007: 147).

Secara garis besar, observasi partisipatif yang dilakukan melalui wawancara mendalam yang akan dilakukan pada saat di lapangan berpedoman pada wawancara mendalam secara terstruktur yang terkait dengan masalah sebagai berikut:

1. Variabel *Formating*, dengan Indikator Pengembangan misi dan tujuan jangka panjang, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
  - a. Bagaimana pendapat Bapak atau Ibu berkenaan dengan penyempurnaan tugas pokok dan fungsi terhadap pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2003?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu penyusunan kegiatan tiap Bagian terhadap pencapaian visi dan misi Biro Perencanaan?
  - c. Bagaimana menurut Bapak/Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencanaan unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan?
2. Variabel *Formating*, dengan Indikator Pengidentifikasian peluang dan ancaman dari luar serta kekuatan dan kelemahan organisasi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
  - a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing-masing Bagian?

gabungan ketiganya atau disebut juga sebagai triangulasi (Sugiyono, 2007: 147).

Secara garis besar, observasi partisipatif yang dilakukan melalui wawancara mendalam yang akan dilakukan pada saat di lapangan berpedoman pada wawancara mendalam secara terstruktur yang terkait dengan masalah sebagai berikut:

1. Variabel *Formating*, dengan Indikator Pengembangan misi dan tujuan jangka panjang, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
  - a. Bagaimana pendapat Bapak atau Ibu berkenaan dengan penyempurnaan tugas pokok dan fungsi terhadap pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2003?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu penyusunan kegiatan tiap Bagian terhadap pencapaian visi dan misi Biro Perencanaan?
  - c. Bagaimana menurut Bapak/Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencanaan unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan?
2. Variabel *Formating*, dengan Indikator Pengidentifikasian peluang dan ancaman dari luar serta kekuatan dan kelemahan organisasi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
  - a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing-masing Bagian?

- b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu koordinasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan antar Unit?
  - c. Bagaimana menurut Bapak/Ibu efektifitas penyelenggaraan kegiatan terhadap pencapaian tugas pokok dan fungsi ?
  - d. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu fungsi koordinasi terhadap proses administrasi perencanaan dan anggaran?
3. Variabel *Formating*, dengan Indikator Pengembangan alternatif strategi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
- a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan?
4. Variabel *Formating*, dengan Indikator Penentuan strategi yang sesuai untuk diadopsi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana menurut Bapak atau Ibu ketersediaan sarana dan prasarana terhadap upaya peningkatan kualitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi?
5. Variabel *Implementing* dengan Indikator Penentuan sasaran operasional tahunan, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kebijakan Pimpinan terhadap pelaksanaan kegiatan masing-masing Bagian?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu efektifitas penggunaan anggaran terhadap perencanaan kegiatan?
6. Variabel *Implementing* dengan Indikator Kebijakan organisasi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
- a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kemampuan penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing-masing Bagian?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen?
  - c. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kemauan politik (*political will*) terhadap kebijakan perencanaan di lingkungan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia?
7. Variabel *Implementing* dengan Indikator memotivasi karyawan, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:  
Bagaimana menurut Bapak atau Ibu rekrutmen dan penempatan SDM terhadap upaya peningkatan kinerja perencanaan?
8. Variabel *Implementing* dengan Indikator mengalokasikan sumber-sumber daya agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kuantitas tenaga SDM perencanaan yang diperlukan dalam peningkatan kualitas penyusunan program?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu persepsi pegawai terhadap pelaksanaan kegiatan?
  - c. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu dampak perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan terhadap kemampuan SDM Departemen?
  - d. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu dukungan teknologi terhadap setiap usulan kegiatan?
9. Variabel *Evaluating* dengan Indikator Usaha-usaha untuk memotori seluruh hasil-hasil dari pembuatan dan penerapan strategi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
- a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu apabila ada keterbatasan anggaran terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu evaluasi pelaksanaan kegiatan setiap Bagian sebagai bahan acuan untuk penyusunan rencana periode ke depan?
  - c. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu dukungan informasi perencanaan terhadap pelaksanaan kegiatan tiap Bagian?
  - d. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu upaya peningkatan anggaran untuk sarana dan prasarana?

- e. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu efektifitas penetapan alokasi anggaran pada setiap Unit Utama?
10. Variabel *Evaluating* dengan Indikator Mengukur kinerja individu dan organisasi, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:
- a. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu pemahaman pegawai terhadap tugas pokok dan fungsi masing-masing Bagian?
  - b. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu penyusunan kegiatan yang disusun berdasarkan skala prioritas?
  - c. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kemungkinan tidak adanya peningkatan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan yang menunjang tugas pokok dan fungsi?
11. Variabel *Evaluating* dengan Indikator Langkah-langkah perbaikan jika diperlukan, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut: Dalam keterkaitan dalam penyusunan program dan anggaran adakah saran dan masukan yang dapat Bapak atau Ibu sampaikan?

Ketigapuluh butir pertanyaan tersebut, masih dapat berkembang saat di lakukan wawancara mendalam terhadap beberapa pihak yang dinilai kompeten yaitu:

1. Pejabat struktural di bidang perencanaan lima (5) orang
2. Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan pada setiap Direktorat Jenderal sebanyak sepuluh (10) orang.

Informan dipilih karena dianggap dapat memberikan penjelasan dan informasi yang dibutuhkan dengan mengacu pada pedoman wawancara yang telah disusun.

### **3.5. Analisis Data**

#### **3.5.1. Proses Analisis Data**

Setelah melakukan tahapan penelitian, pengolahan data dan informasi yang telah dikumpulkan maka proses selanjutnya adalah analisis data berdasarkan kajian-kajian teori perencanaan strategik dan teori pengelolaan anggaran yang sesuai dengan kerangka teori.

Dalam proses wawancara penulis akan menggali informasi dari informan tentang strategi apa yang selama ini digunakan dalam tahap-tahap pengelolaan anggaran, tingkat keberhasilan dan hambatan-hambatannya, dan harapan-harapan tentang sistem, standar dan praktek pengelolaan anggaran selanjutnya penulis akan membandingkan antara standar tahap-tahap pengelolaan anggaran dengan hasil yang dicapai organisasi yang pada akhirnya dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

Data yang diperoleh baik melalui proses observasi dan wawancara, selanjutnya dipindah dan dituangkan dalam bentuk tulisan (transkrip data). Setelah itu dilakukan pengelompokan data, data yang berhubungan disatukan dan data yang tidak berhubungan tidak dimasukkan agar memudahkan dalam mengolahnya (kategorisasi data). Dalam tahapan ini sebelumnya dilakukan pembuatan koding terhadap data yang telah dikumpulkan, baik melalui observasi, wawancara, maupun kajian literatur.

Tahapan penelitian lainnya yang penting untuk dilakukan oleh penulis ialah melakukan proses *check and recheck* atau triangulasi dan selanjutnya dibuatkan kesimpulan dari data.

Selain itu untuk mendukung hasil temuan di lapangan dan memperkuat landasan konseptual, maka berbagai tulisan ilmiah atau hasil penelitian sejenis dijadikan sebagai acuan dalam penelitian. Proses selanjutnya adalah analisis dan penyajian data secara deskriptif kualitatif melalui penggunaan analisis isi naratif dan pemahaman interpretatif.

### 3.5.2. Teknik Analisis Data

Menurut Sugiyono (2007: 147), dalam penelitian kualitatif, teknik analisis data lebih banyak dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data. Tahapan dalam penelitian kualitatif adalah tahapan memasuki lapangan dengan *grand tour*, dan *minitour questions*, analisis datanya dengan analisis domain. Tahap ke dua, adalah menentukan focus, teknik pengumpulan data dengan *minitour questions*, analisis data dilakukan dengan analisis taksonomi. Selanjutnya pada tahap seleksi, pertanyaan yang digunakan adalah pertanyaan struktural, analisis data dengan analisis komponensial. Setelah dianalisis komponensial dilanjutkan dengan analisis tema.

Tabel 3.2.  
 Penelitian Terdahulu Yang Relevan

NO	JUDUL TESIS	DISUSUN OLEH	PROGRAM STUDI	TAHUN
1	Faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja di propinsi DKI Jakarta	M.Aris Firmansyah	ilmu sosial dan ilmu politik, ilmu administrasi	2003
2	Persepsi atas faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas hasil perencanaan dan penyusunan anggaran belanja LIPI	PS. Trimo Syukur	ilmu sosial dan ilmu politik, ilmu administrasi	2001
3	Analisis kualitatif pemilahan rawat inap di paviliun DR.R Darmawan P.S. RSPAD Gatot Soebroto periode anggaran 1997/1998 sampai 2000/2001	Maharani Utami Dewi	Kajian administrasi rumah sakit, program pasca sarjana	2002
4	Penerapan sistem perencanaan program dan pengendalian anggaran perpustakaan	Tahsinul Manaf	Ilmu perpustakaan, program pasca sarjana	2001
5	Analisis anggaran belanja departemen kesehatan pada masa pra dan era desentralisasi	Sri Nurwati	Perencanaan dan kebijakan publik, fakultas ekonomi	2002
6	Persepsi pegawai tentang perencanaan anggaran di sekretariat negara republik Indonesia	Mailani Amperawan	Ilmu administrasi, administrasi dan kebijakan publik	2003
7	Strategi penyusunan program-kegiatan di lingkungan biro perencanaan sekretariat jenderal Departemen Hukum dan HAM RI suatu pendekatan analisis SWOT	Johannes O.P.S	kajian ketahanan nasional, program pasca sarjana	2007
8	strategi pengelolaan anggaran pada sekretariat jenderal Departemen Hukum dan HAM RI	Anna Ermita	kajian ketahanan nasional, program pasca sarjana	2007

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1. Gambaran Umum Objek Penelitian**

##### **4.1.1. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia**

Organisasi dan tata kerja di lingkungan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia diatur berdasarkan Peraturan Menteri Nomor M.09-PR.07.10 TAHUN 2007 di mana dalam Bab I, Pasal 1, disinggung masalah Kedudukan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah unsur pelaksana Pemerintah.
- b. Departemen dipimpin oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Kemudian, di dalam Pasal 2 disinggung masalah Tugas Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai berikut: "Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia."

Selanjutnya, di dalam Pasal 3 disinggung masalah Fungsi Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai berikut:

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang hukum dan hak asasi manusia
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya
- e. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

#### **4.1.2. Susunan Organisasi Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia**

Di dalam Peraturan Menteri No. M.09-PR.07.10 TAHUN 2007, Bab II, Pasal 4 dijelaskan susunan organisasi di lingkungan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai berikut:

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia terdiri atas:

- a. Sekretariat Jenderal
- b. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
- c. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum
- d. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan
- e. Direktorat Jenderal Imigrasi
- f. Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual
- g. Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia
- h. Inspektorat Jenderal
- i. Badan Pembinaan Hukum Nasional
- j. Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia

k. **Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia**

l. **Staf Ahli.**

Dalam konteks topic penelitian ini yaitu Strategi Penyusunan Anggaran, maka peneliti memfokuskan pada Sekretariat Jenderal khususnya Biro Perencanaan. Mengapa demikian? Karena sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsi dari Biro Perencanaan membawahi permasalahan penyusunan anggaran. Hal ini dapat dilihat pada Peraturan Menteri No. M.09-PR.07.10 TAHUN 2007, Bab III, Pasal 5 di mana ditegaskan sebagai berikut: Sekretariat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas serta pembinaan dan pemberian dukungan administrasi Departemen.

Kemudian pada Pasal 6 ditegaskan sebagai berikut: Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Sekretariat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas unit-unit organisasi di lingkungan Departemen
- b. Penyelenggaraan pengelolaan administrasi umum untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Departemen
- c. Penyelenggaraan hubungan kerja di bidang administrasi dengan Kementerian Koordinator, Kementerian Negara, Departemen lain, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan lembaga lain yang terkait
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Selanjutnya, pada Pasal 7, dijelaskan susunan organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Biro Perencanaan
- b. Biro Kepegawaian
- c. Biro Keuangan
- d. Biro Perlengkapan
- e. Biro Hubungan Masyarakat dan Hubungan Luar Negeri
- f. Biro Umum.

Khusus Biro Perencanaan dijelaskan pada Pasal 8 sebagai berikut:

Biro Perencanaan mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, koordinasi penyusunan rencana dan anggaran, pengorganisasian, ketatalaksanaan serta evaluasi dan penyusunan laporan Departemen berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian pada Pasal 9 dijelaskan sebagai berikut: Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Biro Perencanaan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data perencanaan Departemen
- b. Penyusunan rencana strategis yang meliputi rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah dan rencana pembangunan tahunan
- c. Penyusunan program dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen
- d. Pelaksanaan pemberian bimbingan teknis perencanaan Departemen

- c. Penyusunan evaluasi rencana dan laporan Departemen
- f. Pelaksanaan pembinaan organisasi di lingkungan Departemen
- g. Pelaksanaan pembinaan ketatalaksanaan di lingkungan Departemen
- h. Pelaksanaan urusan tata usaha Biro Perencanaan.

Pada Pasal 10 dijelaskan tentang susunan organisasi Biro Perencanaan sebagai berikut:

- a. Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data
- b. Bagian Penyusunan Program dan Anggaran
- c. Bagian Evaluasi dan Laporan
- d. Bagian Organisasi
- e. Bagian Ketatalaksanaan
- f. Kelompok Jabatan Fungsional.

Terkait dengan masalah topic bahasan penelitian ini yaitu Strategi Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, maka peneliti memfokuskan pada Bagian Penyusunan Program dan Anggaran di mana telah diatur pada Pasal 15 sebagai berikut: Bagian Penyusunan Program dan Anggaran mempunyai tugas melaksanakan koordinasi, penyusunan perencanaan, program dan anggaran serta pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan Departemen.

Kemudian pada Pasal 16 dijelaskan bahwa untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Bagian Penyusunan Program, dan Anggaran menyelenggarakan fungsi:

- a. Koordinasi penyusunan perencanaan, program dan anggaran

- b. Pengelolaan, pengolahan dan analisis data
- c. Penyusunan rencana strategis yang meliputi rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah dan rencana pembangunan tahunan
- d. Penyusunan program, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Departemen
- e. Pelaksanaan pemberian bimbingan teknis perencanaan Departemen.

Selanjutnya pada Pasal 17 dijelaskan tentang susunan organisasi

Bagian Penyusunan Program dan Anggaran yang terdiri atas:

- a. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran I
- b. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran II
- c. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran III
- d. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran IV

Akhirnya pada Pasal 18 dijelaskan tentang tugas dari masing masing subbagian tersebut diatas yaitu:

- a. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran I mempunyai tugas melakukan pengelolaan, pengolahan dan analisis data, penyusunan rencana, program dan anggaran, penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan Unit Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Pemasarakatan, dan Inspektorat Jenderal serta Kantor Wilayah Departemen Hukum

dan Hak Asasi Manusia di Jawa Barat, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI. Yogyakarta, Jawa Timur dan Bali.

- b. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran II mempunyai tugas melakukan pengelolaan, pengolahan dan analisis data, penyusunan rencana, program dan anggaran, penyiapan bahan penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan Unit Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia, dan Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan, Kepulauan Bangka Belitung, dan Lampung.
- c. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran III mempunyai tugas melakukan pengelolaan, pengolahan dan analisis data, penyusunan rencana, program dan anggaran, penyiapan bahan penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan Unit Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi

Manusia di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Irian Jaya Barat.

- d. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran IV mempunyai tugas melakukan pengelolaan, pengolahan dan analisis data, penyusunan rencana, program dan anggaran, penyiapan bahan penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan Unit Sekretariat Jenderal, dan Badan Pembinaan Hukum Nasional serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Gorontalo, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur

## **4.2. Hasil Penelitian**

### **4.2.1. Formating, Implementing dan Evaluating**

#### **4.2.1.a. Formating**

Dalam konteks Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang telah menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran. Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, masih memiliki institusi di daerah yang di mana rawan bila

penugasan dan kewenangannya di serahkan kepada daerah, maka secara otomatis pula Departemen Hukum dan HAM harus mematuhi perundang undangan tersebut. Oleh karena itu, secara internal pun di lingkungan departemen khususnya masalah susunan organisasinya masih memiliki struktur yang memiliki tugas dan fungsi monitoring ke institusi Departemen Hukum dan HAM di daerah. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 18 Peraturan Menteri Nomor M.09-PR.07.10 TAHUN 2007 di mana sangat memperhatikan dan menimbang adanya perundang undangan yang berkaitan dengan hubungan keuangan pusat daerah.

"Di departemen kita masih memiliki institusi di daerah yang di mana rawan bila penugasan dan kewenangannya di serahkan kepada daerah, maka secara otomatis pula kita ini harus mematuhi perundang undangan tersebut. Oleh karena itu, secara internal pun di lingkungan departemen ini, khususnya masalah susunan organisasinya masih memiliki struktur yang memiliki tugas dan fungsi monitoring ke institusi kita di daerah. Hal ini dapat dilihat pada orta departemen di mana sangat memperhatikan dan menimbang adanya perundang undangan yang berkaitan dengan hubungan keuangan Pusat Daerah. dengan demikian, karena eksistensi kita masih memiliki tugas dan fungsi di daerah maka secara otomatis pula dalam strategi penyusunan anggaran tahunan departemen harus pula mempertimbangkan implementasi dari Undang Undang 25 tahun 2004 tersebut". (wawancara Kepala Biro Perencanaan tanggal 2 desember 2009)

Dalam Pasal 18 Peraturan Menteri Nomor M.09-PR.07.10 TAHUN 2007 masing masing subbagian harus memberikan masukan berupa draft rencana anggaran yang ke bagian penyusunan program dan anggaran untuk dipadukan dengan unit unit yang lainnya. Sehingga menjadi draft usulan program dan anggaran ke Departemen Keuangan. Dalam pembuatan draft usulan program dan anggaran menggunakan sistem *bottom up* bukan menggunakan sistem *top down* . Di dalam mengimplementasikan Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Departemen Hukum dan di daerah yang paling memahami berbagai masalah, tantangan, dan kebutuhan yang diperlukan baik yang bersifat operasional dan non operasional namun, permasalahan yang muncul dengan diterapkan Undang Undang No. 17 Tahun 2003 ini adalah penyusunan anggaran tahunan yang memakan waktu lebih lama dikarenakan proses *bottom up* dan kinerja masing masing unit kerja dan pelaksana untuk bisa menjadi sebuah draft anggaran tahunan yang diusulkan kepada Departemen Keuangan.

Dalam proses revisi penyusunan anggaran juga mengalami beberapa kendala

“revisi dari penyusunan anggaran tahunan di departemen keuangan pun masih membutuhkan waktu dikarenakan ada usulan program dan anggaran yang diberi tanda bintang (ditunda atau ditolak). Sehingga departemen harus melakukan revisi draft usulan program dan anggaran. Selanjutnya disampaikan lagi ke departemen Keuangan. Proses ini tidak cukup sekali bahkan bisa saja revisi usulan draft anggaran tahunan berulang kali. Padahal, unit yang kompeten menangani masalah ini dan unit yang terkait memiliki tugas dan fungsi kescharian di sisi lain”. (wawancara Kepala Biro Perencanaan tanggal 2 desember 2009)

Kondisi ini membuat program penyusunan anggaran berbasis kinerja memakan waktu. Namun dapat diakui bahwa dengan program ini kebocoran atau kemubaziran uang negara bisa diminimalisasi walau belum optimal.

Selain itu, dengan program penyusunan anggaran berbasis kinerja juga terjadi keterlambatan realisasi anggaran. Memang secara teori, per januari anggaran bisa direalisasi. Namun dalam prakteknya, realisasi anggaran bisa

turun di atas bulan April. Hal ini jelas membuat realisasi anggaran kurang terserap pada program program yang telah dijadwalkan. Otomatis, daya serap anggaran kurang optimal dan beberapa program menjadi tidak terlaksana.

Masalah penyusunan kegiatan tiap Bagian terhadap pencapaian visi dan misi Biro Perencanaan bahwa Visi dapat tercapai bila saja misi terpenuhi. Namun, seperti yang di uraikan di atas, bahwa dengan program penyusunan anggaran berbasis kinerja di mana memakan waktu yang tidak sedikit, maka jelas pelaksanaan program dan anggaran jadi mundur. Ini pun masih bagus, bahkan beberapa program tidak bisa dilaksanakan mengingat realisasi anggaran yang secara teori bisa direalisasi pada bulan Januari namun dalam prakteknya pada umumnya baru bulan April. Padahal di bulan desember kita harus sudah tutup buku di mana sudah tidak ada lagi pelaksanaan program.

Masalah penyusunan kegiatan tiap Bagian terhadap pencapaian visi dan misi Biro Perencanaan

“penyusunan kegiatan tiap bagian dapat tercapai bila saja misi terpenuhi. Namun, dengan program penyusunan anggaran berbasis kinerja di mana memakan waktu yang tidak sedikit, maka jelas pelaksanaan program dan anggaran jadi mundur. Ini pun masih bagus, bahkan beberapa program tidak bisa dilaksanakan mengingat realisasi anggaran yang secara teori bisa direalisasi pada bulan Januari namun dalam prakteknya pada umumnya baru bulan April. Padahal di bulan desember kita harus sudah tutup buku di mana sudah tidak ada lagi pelaksanaan program” ”. (wawancara Kepala Bagian Organisasi tanggal 2 desember 2009)

Kalau dilihat dari kondisi seperti hasil wawancara diatas, praktis pelaksanaan jadwal program yang telah dianggarkan rata rata efektif hanya

tersisa waktu 9 bulan pelaksanaannya. Konsekuensinya bila ada program yang memakan waktu lebih dari 9 bulan hampir bisa dipastikan dicontreng dari jadwal program. Ini berakibat pada daya serap anggaran yang menjadi kurang optimal. Dengan demikian, pencapaian misi kurang optimal di mana secara otomatis pencapaian visi pun menjadi terganggu karena banyak kendala yang dihadapi baik internal maupun eksternal.

Menanggapi kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan dimana Departemen hukum dan ham adalah salah satu sub sistem di dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Otomatis pula, kualitas perencanaan yang menurut departemen hukum dan ham ini telah dinilai baik, namun belum tentu baik menurut departemen yang kompeten di dalam mengkaji draft usulan anggaran tahunan departemen yaitu Departemen Keuangan

“proses penyusunan anggaran tahunan departemen yang kita susun berbasis kinerja, bersifat bottom up dan berpegang pada sistem dan prosedur yang telah ditetapkan oleh Departemen Keuangan, dinilai oleh pihak kita dianggap telah berkualitas, pada akhirnya setelah dikaji oleh Departemen Keuangan dikembalikan kepada kita untuk dilakukan berbagai revisi. Hal ini bisa terjadi berulang kali. Gambaran ini memperlihatkan sulit kita secara pihak bahwa apakah penyusunan draft anggaran tahunan departemen yang kita buat telah berkualitas atau belum sehingga bisa dikatakan sangat relative bergantung dari perspektif mana kita melihatnya apakah dari perspektif kepentingan tercapainya visi dan misi departemen kita atau dari perspektif kepentingan departemen keuangan yang lebih mengutamakan efisiensi dan efektifitas anggaran”. (wawancara Kepala Bagian Penyusunan Program dan Anggaran tanggal 2 desember 2009)

Koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing-masing Bagian. Koordinasi dalam artian memonitoring proses penyusunan anggaran tahunan kepada unit unit yang terkait dilakukan sejak dini di mana biasanya

telah diberi peringatan pada unit unit terkait untuk menyiapkan data data, pengumpulan informasi, proyeksi program kedepannya dan lainnya yang dibutuhkan untuk penyusunan anggaran dilakukan pada pertengahan tahun setiap tahunnya. Jadi awal bulan Mei semua unit yang terkait telah menyiapkan segala kebutuhan yang diperlukan. Kemudian pada bulan Juni antara pusat dan unit saling berkomunikasi secara intens atas segala hal yang berkaitan dengan penyusunan anggaran. Hal ini tidak saja dilakukan internal departemen melainkan juga eksternal yaitu membangun komunikasi dengan Departemen Keuangan khususnya masalah ada tidaknya perubahan *software* dan *hardware* yang terkait dengan program penyusunan anggaran tahunan departemen. Bila saja ada perubahan di dalam *software*, biasanya Departemen Keuangan memberikan semacam training untuk mengaplikasikan *software* yang mereka akan gunakan. Dengan demikian, departemen hukum dan ham tetap berpegang pada prinsip bottom up dan berbasis kinerja. Hal ini ditunjukkan dengan perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas.

Masalah koordinasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan antar unit, kepala bagian pengumpulan dan pengolahan data memberikan pendapat

“Kendala yang rutin dihadapi dari tingkat persiapan hingga penyusunan anggaran tahunan adalah koordinasi antar unit unit yang

terkait. Adapun kendala utamanya adalah bahwa data, informasi dan segala hal yang dibutuhkan untuk penyusunan anggaran bukanlah bersifat independent data melainkan interdependent data. Maksudnya, data yang dibutuhkan suatu unit terkait dengan data yang ada di lain unit. Sehingga bila saja satu unit belum melaksanakan inventaris data padahal data yang telah terinventaris itu dibutuhkan oleh unit lain, maka otomatis unit yang bersangkutan akan tertunda. Pada gilirannya, terjadi keterlambatan dan ketergesa gesaan saat penyusunan anggaran tahunan departemen. Hampir dipastikan hal tersebut akan mengurangi kualitas penyusunan draft anggaran tahunan departemen. Kurangnya kualitas penyusunan draft anggaran tahunan departemen yang disampaikan kepada Departemen Keuangan, menciptakan revisi berulang kali. Untuk mencegahnya, maka sejak bulan Maret, kita biasanya membangun komunikasi internal kepada unit unit terkait untuk penyiapan segala hal yang dibutuhkan saat draft awal penyusunan anggaran tahunan departemen mulai dikerjakan. Kemudian, melakukan antisipasi jika saja ada data yang dibutuhkan belum juga tersusun oleh unit lain yang terkait. Biasanya, bila terjadi hal ini maka kita akan melakukan proyeksi ke depan berdasarkan data anggaran tahun lalu untuk program yang berkelanjutan. Maksudnya, ada program yang tidak selesai untuk satu tahun fiskal. Seperti, prasarana dan sarana yang terkait dengan *security* program keimigrasian, lembaga pemasyarakatan dan sebagainya". (wawancara Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data tanggal 2 desember 2009)

Terkait dengan pertanyaan efektifitas penyelenggaraan kegiatan terhadap pencapaian tugas pokok dan fungsi dimana pengertian efektifitas itu sendiri adalah tepat sasaran. Sedangkan efisiensi adalah tepat guna. Bila mana kita menilai apakah tugas pokok dan fungsi dari penyelenggaraan penyusunan anggaran tahun depan itu efektif atau tidaknya, hal ini sangat bergantung pada apakah program yang telah terjadwalkan dan teranggarkan ini bisa mencapai tepat sasaran yang akan dicapai disesuaikan dengan waktu anggaran. Mengingat waktu realisasi anggaran untuk program yang telah disetujui untuk dilaksanakan oleh Departemen Keuangan dengan catatan tidak diberi bintang. Namun berdasarkan pengalaman selama ini, tingkat

efektifitas penyusunan anggaran tahunan berbanding terhadap realisasi dan daya serap anggaran tahunan departemen, rata ratanya mencapai 65%. Jadi bisa dikatakan daya serap anggaran hanya mencapai 65% sedangkan 35% nya dari realisasi anggaran terkendala oleh berjalannya waktu anggaran yang berakhir pada bulan Desember. Oleh sebab itu, arti penting koordinasi adalah kesiapan data sejak inventarisasi data, hingga pelaksanaan draft awal penyusunan anggaran tahunan departemen harus diperhatikan oleh semua unit unit terkait jika kita ingin kegiatan penyusunan anggaran tahunan departemen memiliki tingkat efektifitas yang tinggi terhadap daya serap anggaran tahunan. Pada gilirannya, berarti program program yang telah teranggarkan bisa optimal terealisasi.

Mengingat penyusunan anggaran tahunan departemen beranjak dari unit unit internal di lingkungan kerja Departemen ini, maka kendala yang bersifat teknis administrasi perencanaan dan anggaran bisa dikatakan kurang signifikan. Karena di dalam Pasal 15 hingga Pasal 18 Peraturan Menteri Nomor M.09 TAHUN 2007 dengan tegas mengatur tatakerja unit unit yang di bawah Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal Departemen HUKUM dan HAM Republik Indonesia. Diharapkan unit unit terkait dalam proses penyusunan anggaran tahunan departemen menyadari tugas dan fungsi masing masingnya. Sehingga tidak menjadi kendala yang bersifat teknis administratif.

“berdasarkan pengalaman yang ada selama ini, terjadi pula kendala yang bersifat teknis administratif di tingkat lapangan terutama dalam lambat merespon disposisi yang biasanya terjadi pada institusi kita

yang berada di daerah sehingga unit terkait lainnya terutama di pusat harus menunggu. Hal ini berimbas pada proses penyusunan anggaran di meja unit lainnya. Karena sistem penganggaran berbasis kinerja menitikberatkan perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Cara untuk mengantisipasinya, maka kita terus membangun komunikasi dengan semua lini dalam unit unit terkait baik yang ada di pusat maupun di daerah. Sehingga bila saja terjadi keterlambatan dalam menindaklanjuti disposisi dari pusat ke daerah atau sebaliknya kita bisa melacak sedini mungkin di mana letak distorsinya". (wawancara Kepala Bagian Organisasi tanggal 2 desember 2009)

Kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen diakui sejak dilansirnya program penyusunan anggaran berbasis kinerja. Kesemuanya ini menjadikan kedudukan biro perencanaan menjadi lebih sibuk, dinilai memiliki kompetensi dalam artinya tempat bertanya dari unit unit yang terkait di dalam proses penyusunan anggaran tahunan. Disamping itu dengan keterbatasan sumber daya manusia baik dari sisi kualitas maupun kuantitas, masalah penyusunan anggaran tahunan membuat biro perencanaan menjadi berat bebannya. Apalagi dengan ketidakkonsistenan sistem yang diajukan oleh Departemen Keuangan di mana ini membuat kita selalu mulai dari titik nadir di satu sisi, tapi tugas penyusunan anggaran tahunan harus tetap berjalan ditengah tengah kondisi ketidakkonsistenan sistem di sisi lain. Kondisionalitas ini, sudah barang tentu menjadikan kedudukan biro perencanaan sebagai koodinator menjadi sangat strategis.

"setelah Format Penyusunan Program dan Anggaran yang telah ditentukan oleh Departemen Keuangan kita terima berupa *software*,

maka dilakukan distribusi ke unit unit dan instisusi daerah yang terkait. Sejak ini pula, Biro Perencanaan bertugas dan berfungsi sebagai koordinator terselenggaranya prosesi penyusunan program dan anggaran. Dalam hal ini juga, biro perencanaan selalu menyiapkan langkah langkah antisipasi jika saja ada kendala data yang terkait dengan unit lainnya. Untuk itu, biro perencanaan memiliki dokumentasi data program yang sama di tahun berjalan yang di mana bisa diproyeksikan ke depannya. Langkah ini ditempuh guna draft usulan penyusunan Program dan Anggaran tidak mengalami keterlambatan untuk sampai ke Departemen Keuangan yang akan melakukan kajian. Dengan pertimbangan bahwa masih ada kesempatan melakukan revisi program dan anggaran sambil menunggu data yang update, tugas dan fungsi koordinator dari Biro Perencanaan memiliki arti penting di saat terjadi kendala data. Selain juga untuk mensinkronisasi data data yang masuk dari unit unit dan institusi di daerah yang terkait". ". (wawancara Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Imigrasi tanggal 2 desember 2009)

Secara ideal kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana pada unit terkait tetap berpegang pada produk hukum yang berlaku. Persoalannya adalah produk hukum yang dijadikan pedoman kita melaksanakan tugas dan fungsi selama ini termakan oleh waktu. Karena begitu produk hukum ini dibakukan tanpa melihat pergerakan waktu dan tantangan, maka kita akan terperangkap antara berpegang pada produk hukum yang sebenarnya sudah usang dengan realitas tantangan di tingkat lapangan padahal produk hukumnya belum tersedia. Hal inilah kita harus cermat terhadap produk hukum yang sifatnya substansif dan yang tidak substantif. Sehingga kualitas perencanaan dapat terpenuhi.

"kualitas perencanaan itu bukan suatu hal yang sifatnya statis, melainkan sarat dengan hal hal yang sifatnya dinamis sesuai dengan tantangan di tingkat lapangan. Dalam hal ini mana yang diutamakan atau diprioritaskan yaitu apakah kita menekankan pada sekedar mencapai daya serap anggaran yang tinggi walau program program yang ada dan teranggarkan sebenarnya kurang bisa mengantar pada

pencapaian visi dan misi. Atau pada penekanan kualitas perencanaan program dan anggaran yang lebih memprioritaskan pencapaian visi dan misi. Kedua hal ini sulit untuk dipertemukan Mengapa demikian? Karena dengan sistem penganggaran berbasis kinerja ini kita lebih termakan waktu baik untuk mendapatkan persetujuan maupun realisasi anggaran. Sehingga saat penyusunan anggaran yang terburu buru ini kadang kala kita menjadi terperangkap pada hal hal yang bersifat pragmatis yaitu yang penting ada program yang bisa terlaksana supaya daya serap anggaran tinggi. Sehingga untuk tahun depan, bisa dianggarkan kembali. Tanpa kita mengindahkan program yang ideal yang nota bene untuk itu membutuhkan kajian yang memakan waktu yang tidak sebentar". (wawancara Kepala Bagian Evaluasi dan Pelaporan tanggal 2 desember 2009)

Menanggapi ketersediaan sarana dan prasarana terhadap upaya peningkatan kualitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Bapak Othman Nasution selaku Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data Biro Perencanaan

"memang kita tidak memungkiri bahwa untuk membangun suatu komunikasi terutama dengan institusi insitusi kita di daerah, selama ini kita terkendala oleh prasarana dan sarana khususnya dalam masalah jejaring multimedia di mana ini sebenarnya akan mempermudah dan mempercepat kerja penyusunan anggaran tahunan departemen. Mengapa demikian? Minimalnya prasarana dan sarana jejering komunikasi informasi mengakibatkan penyampaian data yang bersifat urgent untuk kepentingan penyusunan anggaran tahunan departemen baik dari pusat ke daerah maupun sebaliknya menjadi terlambat. Sehingga disposisi juga tidak segera mendapat respon dari unit yang kompeten". (wawancara Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data tanggal 2 desember 2009)

#### **4.2.1.b. Implementing**

Tingkat implementasi kebijakan yang terkait dengan proses penyusunan program dan anggaran, pada intinya tetap berpegang pada produk hukum yang berlaku. Namun tidak tertutup kemungkinan munculnya kebijakan yang bersifat varian dari produk hukum yang ada di

mana hal ini dilakukan untuk meminimalisasi munculnya kendala di lapangan, misalnya mempertimbangkan data suatu program belum juga terselesaikan oleh unit terkait, maka diputuskan kebijakan untuk melakukan proyeksi terhadap anggaran program yang sama di tahun berjalan untuk dijadikan patokan penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Keputusan ini ditempuh, mengingat usulan draft penyusunan program dan anggaran harus segera masuk ke Departemen Keuangan untuk dikaji. Selain itu pula, didasarkan pertimbangan bahwa ada kesempatan untuk melakukan revisi sambil menunggu selesainya data yang *update* yang sedang dilakukan oleh unit terkait.

Sejauh mana efektifitas penggunaan anggaran terhadap perencanaan kegiatan? efektifitas lebih menekankan pada tepat sasaran. Terkait antar penggunaan anggaran dengan perencanaan kegiatan atau program, maka rata ratanya hanya memiliki daya serap 65% dari realisasi anggaran. Mengapa demikian? Karena, keterlambatan turunnya anggaran yang secara teori semestinya pada bulan Januari, tetapi prakteknya selama ini rata rata baru turun di bulan April sehingga hanya tersisa waktu yang efektif untuk pelaksanaan program selama 9 bulan. Oleh sebab itu, program program yang terlaksana rata rata bersifat pragmatis. Sehingga sulit untuk memenuhi visi dan misi bagian, biro, sekretariat jenderal dan departemen

Kemampuan penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing-masing bagian tidak signifikan. Maksudnya, dari sisi motivasi karyawan dan kualitas sumber daya manusia memenuhi apa yang diminta di

dalam *software* yang ada. Persoalan muncul jika diperkenalkan *software* baru oleh Departemen Keuangan. Hal ini jelas membuat para pelaksana harus mempelajari terlebih dahulu walau telah diberikan *training*. Namun tidak semua data yang ada bisa diselesaikan atau dibahas di dalam *training* yang rata rata berlangsung paling lama 30 hari. Padahal data data yang ada bukan data di pusat melainkan juga di institusi institusi di daerah. Kendala lainnya adalah saat mentransfer pemahaman *software* yang baru ini ke para pelaksana di daerah. Mengingat keterbatasan prasarana dan sarana jejaring komunikasi. Kendatipun ada penugasan ke daerah, hal ini juga terkendala dengan minimnya anggaran yang tersedia untuk "*tour of duty*." Kondisionalitas ini yang di mana bersumber dari unsur eksternal, menciptakan kurang optimalnya penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing-masing Bagian. Jadi bukan karena ketidakmampuan para pelaksana yang ada di lingkup bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan

Dalam hal lain disebutkan, rekrutmen dan penempatan SDM terhadap upaya peningkatan kinerja perencanaan, ada pendapat bahwa bahwa sekarang ditentukan oleh masa lalu, masa depan ditentukan masa sekarang. Begitu pula, tentang masalah rekrutmen dan penempatan sumber daya manusia di lingkungan Departemen hukum dan ham sekarang ini yang bisa dinilai masih jauh dari ideal baik dari sisi rasio antara beban tugas dengan jumlah sumber daya manusia yang ada maupun dari sisi prinsip "*The right man and The right palace*"

“banyak dijumpai di beberapa unit kerja dan teknis di mana sumber daya manusia yang ada tidak pas dengan tugas dan pekerjaannya terutama dari sisi pendidikan formal yang dimiliki terhadap tantangan tugas dan pekerjaan mereka. Selain itu juga ada beberapa unit yang berlebihan sumber daya manusia namun di unit lain kekurangan. Masalahnya, tidak bisa dilakukan mutasi dikarenakan sumber daya manusia yang ada di unit lain tidak bisa begitu saja dimutasikan ke unit lain dikarenakan latar belakang pendidikan formal yang ada kurang kondusif terhadap tantangan tugas dan pekerjaan yang ada. Sehingga ketidakmerataan sumber daya manusia antara pendidikan formal yang dimiliki dengan bidang tugas dan pekerjaan yang ada menjadi salah satu kendala yang akan menjadikan kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen jauh dari yang diharapkan. Kondisionalitas ini jelas memberikan pengaruh besar saat dilakukan draft penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Sehingga tidak mengherankan apabila terjadi revisi berulang kali setelah dilakukan kajian oleh departemen keuangan”. (wawancara Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia tanggal 4 desember 2009)

Dari sisi kuantitas tenaga SDM perencanaan yang diperlukan dalam peningkatan kualitas penyusunan program telah terjadi ketidakmerataan antara pendidikan formal yang dimiliki dengan tantangan tugas dan pekerjaan yang ada. Khusus di bagian Penyusunan Program dan Anggaran masih kekurangan sumber daya manusia yang memiliki pendidikan formal yang mendukung tantangan tugas dan pekerjaan yang ada.

Ditinjau dari persepsi pegawai terhadap pelaksanaan kegiatan bahwa mayoritas persepsi para pegawai khususnya di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran terhadap pelaksanaan kegiatan penyusunan program dan anggaran tahunan bisa dikatakan baik dan mendukung. Walaupun ada keluhan tentang perubahan sistem atau program *software* penyajian penyusunan program dan anggaran tahunan departemen

yang dikeluarkan oleh departemen keuangan. Hal ini masuk di akal karena, begitu ada perubahan sistem atau program software penyajian penyusunan program dan anggaran tahunan departemen, maka masalah data yang diperlukan jelas mengalami perubahan pula. Dengan kata lain data kadangkala harus dilakukan olahan terlebih dahulu di mana proses olahan data berbeda dengan sistem atau program sebelumnya. Sehingga para pegawai tidak bisa cukup melakukan *update* data saja tetapi harus melakukan elaborasi data untuk bisa diakses ke dalam sistem atau program software yang baru. Sudah barang tentu, hal ini memakan waktu bila dibandingkan tidak ada perubahan sistem atau program *software* yang diajukan oleh departemen keuangan

Dijelaskan lebih lanjut mengenai dampak perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan terhadap kemampuan sumber daya manusia departemen

“Ada tidaknya perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan tidak signifikan terhadap kemampuan sumber daya manusia departemen yang notabene mayoritas tidak menganut prinsip *“The Right Man and The Right Palace”* musti begitu bukan berarti, tidak ada dampak pada tugas dan fungsi Biro Perencanaan. Karena, kendatipun dari sisi pendidikan formal yang dimiliki kurang mendukung tugas dan pekerjaan yang dihadapi namun sejalan dengan perjalanan waktu mereka telah terlatih secara *“know how”* dan *“Learning by doing”* yang terasah oleh tantangan, tugas dan pekerjaan selama ini. Namun begitu terjadi perubahan, sudah barang tentu mereka harus memulai untuk mengenal *“what kind of duty”* di mana dari sisi pendidikan formal mereka belum mengenalnya. Misal, seorang anak hanya sekedar menghafal rumus matematika. Begitu rumus itu diputar balikan maka hampir dipastikan mengalami kebingungan. Sebab, yang dia lakukan untuk memecahkan soal matematika sekedar tradisi bukan berangkat dari sebuah pemahaman yang mendalam. Namun kondisionalitas ini bisa dicarikan solusinya

dengan melakukan berbagai pendidikan dan pelatihan. Hal inilah, arti penting BPSDM sebagai pusat transfer "*practical knowledge* atau *applicated knowledge*" bukan transfer "*teoritical knowledge*". (wawancara Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum tanggal 4 desember 2009)

Dari segi dukungan teknologi dalam mensupport kegiatan penyusunan program dan anggaran sudah memenuhi standar minimal. Namun, teknologi jejaring komunikasi informasi untuk kelancaran *sharing* data dari pusat ke daerah atau sebaliknya masih belum memenuhi standar minimal. Karena, jejaring unit dan institusi yang berada di bawah naungan departemen hukum dan ham banyak tersebar di daerah. Padahal baik pusat maupun daerah membutuhkan kecepatan penyampaian dan penerimaan "*Message*" terutama yang terkait dengan masalah data yang diperlukan untuk penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Apalagi data yang diperlukan membutuhkan "*space*" yang besar. Oleh karena itu, kerap kali terjadi idle time saat menyusun program dan anggaran karena lambatnya data masuk untuk di *entry* ke *software* yang telah ditentukan.

#### 4.2.1.c Evaluating

Dengan adanya masalah keterbatasan anggaran terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi berimbas pada kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen yang menyebabkan program program yang terjadwal mayoritas terperangkap pada program yang pragmatis bukan program untuk pencapaian visi dan misi. Hal ini juga berkaitan dengan

tidak adanya peningkatan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan yang menunjang tugas pokok dan fungsi

“dengan mencermati kondisi keuangan negara saat ini semua itu bisa saja terjadi. Kalau sampai terjadi, maka langkah kita adalah melakukan inventarisasi data untuk kemudian melakukan kajian ulang khususnya pada program yang mengarah kepada pencapaian visi dan misi. Dikarenakan, program ini bersifat berkesinambungan. Setelah itu pada program yang bersifat pragmatis. Untuk proyeksi besaran anggaran cukup melihat realisasi anggaran tahun berjalan Dengan demikian, kendatipun ada pemotongan atau perampingan pada jumlah program yang bersifat berkesinambungan, maka paling tidak tetap ada program dalam klasifikasi tersebut yang masih bisa dilaksanakan. Bisa dimisalkan disini dalam tahun berjalan ada lima program yang bersifat berkesinambungan namun mengingat keterbatasan anggaran di tahun depan, maka dibuatlah perampingan tinggal tiga program saja”.  
(wawancara Kepala Biro Perencanaan tanggal 10 desember 2009)

Dalam pengevaluasian kegiatan setiap bagian sebagai bahan acuan untuk penyusunan rencana periode ke depan lebih dititikberatkan pada program program yang bersifat pragmatis. Sedangkan untuk program yang mengarah kepada pencapaian visi dan misi menggunakan skala prioritas.

Dari dukungan informasi perencanaan terhadap pelaksanaan kegiatan terdapat kendala yaitu masalah keterbatasan jejaring teknologi informasi terutama pada tingkat daerah. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa dukungan informasi perencanaan untuk mencapai kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen masih jauh dari apa yang diharapkan. Semestinya, jejaring teknologi informasi di daerah dan dipusat ditingkatkan guna mendukung tugas dan pekerjaan bagian bagian yang terkait dengan penyusunan draft awal program dan anggaran tahunan departemen.

Terdapat upaya peningkatan anggaran untuk sarana dan prasarana tetapi dengan mempertimbangkan kemampuan pemerintah yang tertuang di dalam APBN tahun berjalan, maka proyeksi ke depannya sulit untuk melakukan upaya peningkatan anggaran untuk pemenuhan kebutuhan prasarana dan sarana. Konsekuensi logisnya adalah kita melakukan inventaris data kemudian melakukan skala prioritas yang bersifat berkesinambungan. Dengan model ini diharapkan segala kebutuhan prasarana dan sarana yang dibutuhkan ada saatnya akan terpenuhi.

"dengan pertimbangan keterbatasan anggaran, melihat APBN tahun berjalan sekarang ini, maka hampir dipastikan kita melakukan inventarisasi data yang kemudian dibuat skala prioritas program. Program-program yang masuk di dalam skala prioritas adalah program yang lebih bersifat program berkesinambungan, karena program tersebut pada umumnya merupakan program yang mengarah pada pencapaian visi dan misi di mana sulit untuk dilakukan hanya satu periode tahun fiskal. Sedangkan program yang bersifat pragmatis tidak masuk ke dalam program yang di skala prioritas dikarenakan cukup dilaksanakan satu periode tahun fiskal saja. Seperti perbaikan prasarana dan sarana kantor, teknologi yang *portable*, pendidikan dan pelatihan kekhususan dan sebagainya". (wawancara Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan IV Bagian Penyusunan Program dan Anggaran tanggal 10 desember 2009)

Dari segi efektifitas koordinasi dengan unit utama dirasakan kurang optimal. Ini disebabkan Karena biro perencanaan sangat bergantung pada masuknya data dari unit unit dan institusi yang tersebar di daerah. Jadi, luasnya jangkauan di satu sisi dan ditambah dengan kendala jejaring teknologi informasi mengakibatkan kurang optimalnya pusat membangun komunikasi yang intens. Dalam hal ini kerap kali terjadi distorsi dalam penyampaian dan penerimaan "*message*" yang dibutuhkan untuk proses

penyusunan program dan anggaran. Dan juga koordinasi di tingkat pusat terutama dengan unit unit utama bisa terselenggara secara optimal mengingat kedekatan geografis dan kemudahan jejaring teknologi komunikasi informasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa untuk melakukan koordinasi ke unit atau institusi di daerah kurang efektif namun untuk koordinasi dengan unit unit utama yang berada di pusat berlangsung efektif bahkan intens.

#### **4.2.2. Faktor Kendala dan yang menjadi bahan penetapan Kebijakan**

##### **4.2.2.a. Faktor Kendala**

Kendala eksternal adalah ketidakkonsistenan sistem yang diajukan oleh departemen keuangan. Padahal setiap departemen memiliki karakteristik masing masing dalam program kegiatannya di satu sisi. Sedangkan di sisi lain, sistem yang diajukan oleh departemen keuangan terlalu generalisasi. Hal ini jelas menyulitkan pihak departemen hukum dan ham dalam menyesuaikan antara program kegiatan yang ada dengan sistem yang dikehendaki oleh departemen keuangan. Akibatnya, ada program kegiatan yang sebenarnya bersifat spesifik seperti pelatihan keimigrasian yang bersifat teknis sandi atau intelijen terpaksa dimasukkan ke dalam program kegiatan BPSDM di mana hal ini jelas sangat jauh signifikansinya.

Kendala internal yang dihadapi adalah koordinasi data dari unit unit yang terkait mengingat data yang dibutuhkan bukan suatu hal yang bersifat independent melainkan interdependent.. Hal ini terkait dengan jenis dan sifat data informasi. Seperti misalnya, data informasi anggaran kegiatan

intelijen keimigrasian. Jelas data informasi anggarannya tidak bersifat baku, karena kegiatan ini tidak bisa diprediksikan suatu masalah bisa selesai. Sehingga prediksi berapa besaran anggaran yang dibutuhkan harus menunggu terlebih dahulu apa apa saja yang akan dilakukan dan kemungkinan yang akan terjadi dalam masalah intelijen keimigrasian. Akibatnya, pihak yang menangani penyusunan anggaran *to be or not to be* harus menunggu dari pihak yang kompeten di satu sisi. Sedangkan di sisi lain, kita berkejaran waktu yang telah ditetapkan oleh departemen keuangan.

“Pengerjaan penyusunan anggaran pada program yang sifatnya interdependen, menjadikan kita bekerja terburu buru. Hampir dipastikan hasilnya pun kurang optimal. Sebab, data informasi anggaran dibuat berdasarkan perkiraan kasar saja yang penting tercantum ada anggaran. Padahal dalam prakteknya bisa jadi apa yang tercantum tidak sesuai dengan kebutuhan yang riil. Ini suatu hal yang dirasakan sangat kurang dalam sistem sekarang ini” (wawancara Kepala Biro Perencanaan tanggal 10 desember 2009)

Begitu data informasi anggaran dalam kegiatan seperti dikatakan diatas tersusun hampir mendekati riilnya, namun perkiraan perhitungan secara kasar telah terlanjur dimasukkan ke departemen keuangan, maka kita terpaksa menunggu kesempatan adanya revisi. Hal ini bisa berlangsung berulang kali. Ironisnya, begitu anggaran mendapat persetujuan dari anggota dewan dalam bentuk APBN, waktu pelaksanaan rata rata tersisa hanya 9 bulan. Akibatnya, jelas ada kegiatan program yang terkait dengan misalnya kegiatan pelatihan intelijen keimigrasian kurang optimal. Pada gilirannya, hasil pelatihannya pun kurang dari apa yang diharapkan.

Boleh dikatakan kendala yang harus diperhatikan ke depannya adalah masalah sumber daya manusia di mana kurang akurasinya penempatan.

“sekarang ini jumlah pegawai di lingkungan biro perencanaan saja ada kurang lebih 70 orang. Dengan komposisi Sarjana Strata 1 sebanyak 50 yang mayoritas berlatarbelakang pendidikan formal Sarjana Hukum, Sarjana Strata 2 sebanyak 10 orang dengan mayoritas berlatarbelakang pendidikan formal Magister Sains, sedangkan 10 orang berpendidikan formal lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas. Komposisi yang kurang seimbang ini di mana di biro perencanaan yang mustinya didukung oleh mereka yang berpendidikan formal ekonomi hampir bisa dikatakan kurang jumlahnya. Jelas hal ini merepotkan kita dalam melakukan penyusunan perencanaan anggaran”. (wawancara Kepala Bagian Ketatalaksanaan tanggal 10 desember 2009)

Ketimpangan komposisi ini bermula dari rekrutmen masa lalu di mana ada anggapan bahwa Departemen Kehakiman (sebelum reformasi) berkuat banya di bidang hukum. Dan juga sebelum reformasi sistem anggaran kita menganut sistem tradisional dan APBN kita menganut anggaran berimbang. Sehingga setiap departemen memperoleh Daftar Isian Proyek yang direncanakan oleh BAPPENAS dalam hal ini departemen tinggal melaksanakan. Jadi kurang menekankan arti penting pegawai yang bukan lulusan sarjana hukum. Atau dengan kata lain, sarjana ekonomi khususnya akuntansi hampir dikatakan saat itu sekedar juru catat saja sehingga kurang berperan dalam membuat dan menyusun anggaran tidak seperti sekarang ini.

#### **4.2.2.b. Faktor yang menjadi Bahan Penetapan Kebijakan**

Terkait dengan masalah penyusunan anggaran tahunan maka faktor utama yang menjadi bahan penetapan kebijakan adalah data informasi yang

meliputi: jumlah pegawai, prasarana dan sarana, program kegiatan, jumlah pegawai yang akan pensiun, perkiraan penerimaan pegawai dan kunjungan kerja Menteri dan para pejabat eselon I baik dalam domain domestik maupun luarnegeri.

#### 4.3. Pembahasan

Sebagaimana kita ketahui bahwa perencanaan, pembuatan program dan anggaran dari suatu organisasi merupakan satu kesatuan yang bulat dan tidak dapat terpisahkan. Dengan demikian, Kegiatan penyusunan anggaran tidak dapat dipisahkan dengan kegiatan perencanaan.

Dalam konteks tersebut, terkait dengan Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen, Biro Perencanaan mendisposisi Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data untuk melakukan Pengumpulan Data dari unit unit terkait dalam penyusunan program dan penyusunan anggaran terutama yang eksistensinya berada di berbagai belahan Nusantara melalui 4 (empat) sub bagian yaitu Subbagian Pengumpulan dan Pengolahan Data I; Subbagian Pengumpulan dan Pengolahan Data II; Subbagian Pengumpulan dan Pengolahan Data III; dan Subbagian Pengumpulan dan Pengolahan Data IV.

Adapun data yang dibutuhkan oleh Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data terkait dengan strategi penyusunan program dan anggaran adalah dalam bentuk rencana yang luas yang dinyatakan dengan angka-angka nominal mata uang rupiah, dengan mana suatu rencana kerja untuk

jangka waktu 1 (satu) tahun fiskal ke depan yang hendak dicapai sesuai dengan visi dan misi organisasi.

Selama ini, data anggaran yang dibutuhkan dan di *entry* di bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data tetap berpegang pada prinsip-prinsip sebagai berikut: a. Prinsip keseluruhan (*comprehensiveness*), dimana anggaran yang disusun harus mencakup semua aktifitas keuangan organisasi; b. Prinsip kesatuan (*unity*), dimana anggaran disusun dengan angka-angka bruto baik untuk pendapatan maupun pengeluaran/beban sehingga mencerminkan kebulatan; c. Prinsip perincian (*specification*), di mana anggaran disusun secara terperinci sehingga jelas rencana kerja dan akibat-akibat keuangannya; d. Prinsip kecermatan (*accuracy*), di mana anggaran harus diperkirakan secara cermat. Prinsip ini juga mempermudah pelaksanaan dan meningkatkan efisiensi; e. Prinsip keterbukaan (*transparancy*), di mana anggaran yang disusun harus dijelaskan kepada rakyat dan mudah dipahami. Untuk maksud memudahkan saat dilakukan pengolahan data melalui program software yang telah disediakan oleh Departemen Keuangan.

Kemudian, hasil data yang telah diolah tersebut, disampaikan kepada Bagian Penyusunan Program dan Anggaran. Disaat dilakukan penyusunan program dan anggaran, bagian Penyusunan Program dan Anggaran berpegang pada prinsip perencanaan yaitu: a. Suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu; b. Suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-

baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif; c. Penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa.

Disamping itu juga memperhatikan hal hal sebagai berikut; a. suatu pengarahan dan kegiatan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan; b. dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin; c. Memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*); d. Dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya; e. Adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukuran atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi (*control evaluation*).

Butir butir tersebut diatas dijadikan dasar bagi Bagian Penyusunan Program dan Anggaran saat dilakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Sebagaimana kita ketahui bahwa penganggaran berbasis kinerja adalah metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari

keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja, berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Untuk memudahkan dan melancarkan tugas dan pekerjaan penyusunan program dan anggaran tahunan departemen, maka disediakan program software oleh Departemen Keuangan.

Satu hal yang tidak kalah penting adalah rencana anggaran berbasis kinerja lebih menitikberatkan pada rencanan anggaran jangka menengah. Mengapa demikian? Karena kondisi politik di era reformasi ini bisa saja seorang Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan di Indonesia hanya satu kali putaran selama 5 tahun saja. Sehingga program program kerja yang hendak dicapai adalah program jangka menengah yang diejawantahkan dalam program jangka pendek. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa

rencana jangka menengah yang berjalan dinilai cukup untuk dijadikan landasan bagi rencana jangka menengah ke depannya.

Sebagaimana kita ketahui Rencana jangka menengah sering juga disebut dengan rencana jangka sedang dan merupakan wujud konkrit dari penjabaran rencana jangka panjang. Dalam rencana ini tergambar dengan jelas usaha-usaha untuk melaksanakan kebijaksanaan rencana strategis organisasi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Kegiatan perencanaan jangka menengah merupakan bagian dari perencanaan jangka panjang. Rencana jangka menengah juga merupakan pentahapan, penterjemahan, dan apabila perlu dilakukan penyesuaian untuk menjamin kontinuitas dan keberhasilan pelaksanaan jangka panjang.

Hasil pelaksanaan rencana jangka menengah terdahulu harus menjamin landasan bagi pelaksanaan rencana tahap berikutnya. Rencana jangka menengah tersebut dibuat secara berjenjang mulai dari eselon terendah dalam suatu organisasi sampai dengan eselon yang tertinggi.

Setelah penyusunan program dan anggarannya tahunan departemen telah selesai maka disampaikan kepada Biro Perencanaan untuk dilakukan pengkajian ulang sebelum disampaikan kepada Sekretaris Jenderal untuk mendapat persetujuan Menteri. Melalui berbagai revisi, dan dinilai telah sesuai dengan program penganggaran berbasis kinerja serta mengikuti rambu rambu program software yang diajukan oleh Departemen Keuangan maka melalui Sekretaris Jenderal disampaikan kepada Menteri untuk

mendapat persetujuan yang selanjutnya disampaikan kepada Departemen Keuangan.

Sudah barang tentu di Departemen Keuangan, usulan anggaran yang disampaikan oleh masing masing departemen termasuk dari Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia dilakukan pengkajian dari berbagai perspektif yang telah menjadi standar Departemen Keuangan. Oleh karena itu, bisa terjadi beberapa kali revisi penyusunan program dan anggaran tahunan departemen.

Melalui beberapa kali revisi penyusunan program dan anggaran, pada akhirnya mendapat persetujuan oleh Departemen Keuangan. Untuk kemudian dilakukan pelaksanaan oleh Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia khususnya kepada unit unit kerja terkait yang program dan anggarannya telah mendapat persetujuan oleh Departemen Keuangan. Maksudnya, usulan program dan anggaran telah disetujui dan dialokasikan anggarannya. Sehingga unit kerja dapat segera melaksanakan program programnya mengingat waktu pelaksanaan program harus selesai sebelum tutup buku anggaran pada setiap bulan Desember.

Bagian Evaluasi dan Laporan, pun mulai bekerja seiring dengan pelaksanaan program dan anggaran yang dilaksanakan oleh unit unit kerja terkait. Hal ini disebabkan keterbatasan waktu pelaksanaan program dan anggaran di mana tutup buku anggaran jatuh pada bulan Desember.

Untuk menghindari terjadinya tumpukan tugas dan pekerjaan maka Bagian Evaluasi dan Laporan melakukan cicilan pekerjaan. Sehingga disaat

mendekati bulan tutup buku anggaran yaitu jatuh pada bulan Desember, maka Bagian Evaluasi dan Laporan telah siap melakukan penyusunan laporan pelaksanaan program dan anggaran.

Dari uraian di atas maka dapat ditarik sebuah kesimpulan sementara bahwa format penyusunan program dan anggaran tahunan di lingkungan Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia bisa dikatakan Cukup Baik dari aplikasi teori yang digunakan dalam penelitian ini. Dikarenakan Format tatakerja dan susunan organisasi di bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia berpegang teguh pada Peraturan Menteri Nomor M.09-PR.07.10 TAHUN 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM. Karena di dalam pasal 15 hingga pasal 18 jelas digambarkan Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) masing masing unit teknis dan kerja yang ada.

Ditambah lagi, unit-unit terkait dalam penyusunan program dan anggaran berpegang pada produk hukum yang ada seperti Undang Undang No. 25 Tahun 2004 dan Undang Undang No. 17 Tahun 2003

Kendatipun secara format dapat dikatakan cukup baik, namun saat penyusunan program dan anggaran dijumpai berbagai kendala. Kendala eksternal adalah ketidakkonsistenan sistem yang diajukan oleh Departemen Keuangan. Kendala internal yang dihadapi adalah koordinasi data dari unit unit yang terkait mengingat data yang dibutuhkan bukan suatu hal yang bersifat independent melainkan interdependent. Sehingga bila saja satu unit

terlambat merespon data yang dibutuhkan oleh unit lain padahal data itu dibutuhkan saat melakukan draft awal penyusunan anggaran tahunan departemen, maka bisa dipastikan terjadi kemunduran waktu.

Terkait dengan kendala internal tadi, maka kualitas penyusunan pun menjadi berkurang karena dilakukan terburu buru. Sehingga terjadi revisi berulang kali. Revisi berulang kali memunculkan sikap pragmatis saat penyusunan anggaran.

Terkait dengan kualitas penyusunan program dan anggaran tadi, hampir dipastikan berakibat pada sulitnya pencapaian visi dan misi bagian, biro, sekretariat jenderal dan departemen

Satu hal yang tidak kalah penting adalah rendahnya daya serap anggaran karena antara realisasi dengan pelaksanaan program terperangkap pada waktu tutup buku anggaran di bulan Desember. Dan, keterbatasan prasarana dan sarana di dalam membangun jejaring komunikasi informasi dari pusat ke daerah atau sebaliknya.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Kesimpulan bukan merupakan hasil kerja merangkum atas apa yang telah dibahas di bab sebelumnya. Kesimpulan adalah menjawab terhadap apa yang telah menjadi rumusan masalah dan tujuan penelitian. Oleh karena itu, di dalam rumusan masalah penelitian ini ada 2 (dua) pertanyaan yang harus dijawab di dalam bab kesimpulan ini yaitu:

Pertama, apakah penyusunan anggaran di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia sudah melaksanakan sistem penganggaran berbasis kinerja. Dari perspektif variable Formating, telah dijelaskan secara umum bahwa format penyusunan program dan anggaran tahunan departemen telah melaksanakan sistem penganggaran berbasis kinerja. Mengapa dikatakan demikian? Karena dilihat penggunaan sistem atau program *software* yang diajukan oleh Departemen Keuangan telah berformat sistem penganggaran berbasis kinerja. Walau diakui sistem atau program *software* tersebut selalu berubah untuk menuju kesempurnaan tampilan sesuai kebutuhan Departemen Keuangan terutama di saat melakukan kajian terhadap usulan program dan anggaran yang disampaikan oleh masing masing departemen. Selain itu pula, adanya koordinasi antar unit unit terkait di dalam penyusunan program dan anggaran di mana unit unit yang ada melakukan penyusunan program dan anggaran berbasis kinerja. Hal ini ditunjukkan

dengan perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas

Lebih lanjut lagi, dari perspektif implementasi, dapat terlihat bahwa penyusunan program dan anggaran tahunan departemen selalu memperhatikan program yang berkesinambungan dalam kerangka jangka menengah yang dituangkan di dalam Rencana kerja dan anggaran (RKA) dan program yang pragmatis yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas sebagai upaya penghematan uang negara.

Kemudian dari perspektif evaluasi dapat dikatakan bahwa keterbatasan kemampuan keuangan negara bisa saja terjadi di mana dapat berakibat pada tertundanya pelaksanaan berbagai program di mana hal ini memaksa untuk dilakukan perampingan program dengan membuat skala prioritas dengan lebih mengedepankan program yang bersifat berkesinambungan dalam kerangka jangka menengah yang tertuang di dalam Rencana kerja dan anggaran (RKA). Dan program yang pragmatis yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang

terbatas sebagai upaya penghematan uang negara dan mengedepankan program yang mengarah pada pencapaian visi dan misi.

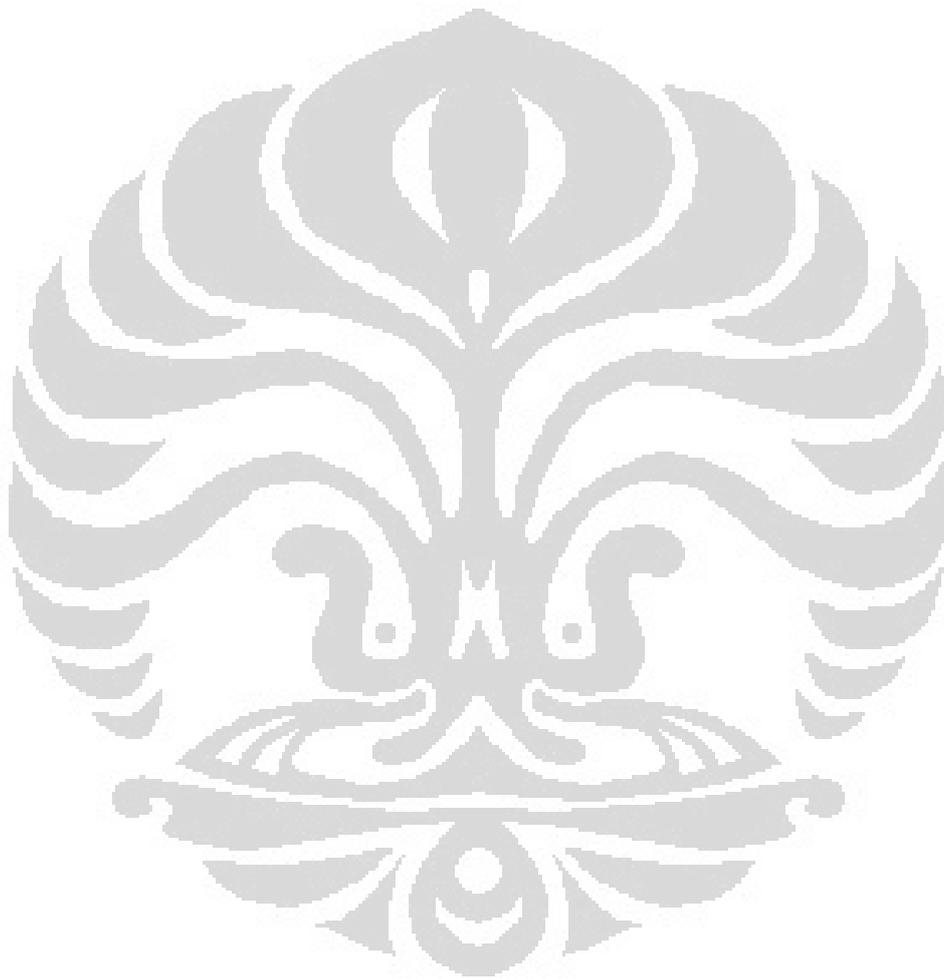
Ke dua, faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dalam penyusunan anggaran Departemen Hukum dan HAM. Dari hasil penelitian ditemukan beberapa kendala di dalam proses penyusunan program dan anggaran tahunan departemen yaitu:

1. Kendala eksternal adalah ketidakkonsistenan sistem yang diajukan oleh Departemen Keuangan;
2. Kendala internal yang dihadapi adalah koordinasi data dari unit unit yang terkait mengingat data yang dibutuhkan bukan suatu hal yang bersifat independent melainkan interdependent. Sehingga bila saja satu unit terlambat merespon data yang dibutuhkan oleh unit lain padahal data itu dibutuhkan saat melakukan draft awal penyusunan anggaran tahunan departemen, maka bisa dipastikan terjadi kemunduran waktu;
3. Terkait dengan butir 2) tadi, maka kualitas penyusunan pun menjadi berkurang karena dilakukan terburu buru. Sehingga terjadi revisi berulang kali;
4. Revisi berulang kali memunculkan sikap pragmatis saat penyusunan anggaran;
5. Terkait dengan Butir 4) tadi, hampir dipastikan berakibat pada sulitnya pencapaian visi dan misi bagian, biro, sekretariat jenderal dan departemen;

6. Rendahnya daya serap anggaran karena antara realisasi dengan pelaksanaan program terperangkap pada waktu tutup buku anggaran di bulan Desember;
7. Keterbatasan prasarana dan sarana di dalam membangun jejaring komunikasi informasi dari pusat ke daerah atau sebaliknya;
8. Sumber daya manusia yang ada baik dari sisi rekrutmen dan penempatan dapat dikatakan kesalahan masa lalu. Akibatnya terjadi ketidakmerataan dan ketidaksesuaian antara pendidikan formal yang dimiliki dengan tantangan tugas dan pekerjaan yang dihadapi; dan
9. Keterbatasan kemampuan keuangan negara bisa saja terjadi di mana dapat berakibat pada tertundanya pemenuhan prasarana dan sarana, dan juga memaksa untuk dilakukan perampingan program dengan membuat skala prioritas dengan lebih mengedepankan program yang bersifat berkesinambungan dalam kerangka jangka menengah tertuang di dalam Rencana kerja dan anggaran (RKA) dan program yang pragmatis yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas sebagai upaya penghematan uang negara dan mengedepankan program yang mengarah pada pencapaian visi dan misi.

Bertitiktolak dari uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa secara keseluruhan tujuan penelitian telah tercapai karena telah menjawab apa yang menjadi tujuan penelitian yaitu: 1) telah menggambarkan dengan jelas kegiatan perencanaan penyusunan anggaran yang selama ini diterapkan

organisasi; 2) telah menggambarkan sejauh mana pelaksanaan penyusunan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Departemen Hukum dan HAM; 3) telah menggambarkan dengan jelas faktor-faktor yang menjadi bahan penetapan kebijakan perencanaan penyusunan program dan anggaran di lingkungan Departemen Hukum dan HAM.



Universitas Indonesia

## 5.2. Saran

Kendala utama di dalam pelaksanaan penyusunan program dan anggaran tahunan departemen yang berbasis kinerja adalah ketidakkonsistenan sistem atau program *software* yang diajukan oleh Departemen Keuangan dan keterbatasan prasarana dan sarana khususnya dalam masalah jejaring komunikasi informasi sebagai pendukung percepatan proses penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Bertitiktolak dari kedua kendala tersebut, maka disarankan supaya ada peningkatan dalam prasarana dan sarana jejaring komunikasi informasi dan konsistenan sistem atau program *software* yang diajukan oleh Departemen Keuangan sehingga dapat mempercepat kerja unit unit terkait yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen.

## DAFTAR REFERENSI

### I. BUKU

- Aronson, J. Richard. 1985. *Public Finance*, Mc Graw Hill. Inc.
- Bryson, John M. 1988. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. Jossey-Bass Publisher, San Francisco.
- Conyers, Diana and Pieters Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in The Third World*. Jhon Willey and Son, Chichester.
- Davis, Gordon B. 1985. *Kerangka Dasar Sistem Informasi Manajemen*, Pustaka Binaman Pressindo.
- Duncan, et.al.1996, *Strategic Management of Health Care Organization*, Second Edition, Black Well Publisher, United Kingdom.
- Hatry, H.P.1999. *performance Measurement, Getting Result*. The Urban Institute Press. Washington D.C.
- Jones, R. dan M. Pendlebury. 2000. *Public Sector Accouonting*. 5<sup>th</sup> Edition. Pitman Publising, London
- Jones, Bernard M. 1995. *Local Government Financial Management*. England: T.J. Press (Padstow) Ltd.
- Kluvers, R. 1999. To PBB or Not PBB – Budgeting in Victorian Local Government. *Australian Journal of Public Administration*.
- M. Arief Djamaluddin. 1982. *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*. Ghalia Indonesia
- M. Munandar. 2000, *Budgeting, Edisi Ke tiga belas, Yogyakarta, BPFE*
- M. Suparmoko . 1997. *Asas-asas Ilmu Keuangan Negara*. BPFE. Universitas Gajah mada.
- Maddox, D.C. 1999. *Budgetting for Not-for Profit Organizations*. John Wiley & sons, inc, new york
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi Yogyakarta.
- Nining I. Scesilo. 2002. *Majemen Stratejik di Sektor Publik*, Buku I dan II. Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik. Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Jakarta.
- Pearce, John A.Robinson. 1997. *Manajemen Strategik*, Binapura Aksara.
- Siagian, P. Sondang. 1995. *Manajemen Stratejik*. Penerbit Bina Aksara. Jakarta.
- Stoner, James A.F. & Charles WanKel 1993. *Manajemen*. Edisi Keempat. Penerbit Intermedia Jakarta.

- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1982. *Perencanaan Pembangunan*. Penerbit P.T Gunung Agung. Cetakan kelima. Jakarta
- T.M. Siahaan. 1973. *Prinsip-Prinsip Anggaran*
- Sugiyono. 2008. *Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan RD*. Bandung. Alfabet.
- Wahyudi, Agustinus Sri. 1996. *Manajemen Strategik : Pengantar Proses berfikir Strategik*. Binarupa Aksara, Jakarta
- Wijono, Djoko. 1999. *Manajemen Mutu Pelayanan Kesehatan*, Vol I,II. Airlangga press

## **II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- \_\_\_\_\_. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286)
- \_\_\_\_\_. (2004). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara RI Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4221)
- \_\_\_\_\_. (2005). Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M-01.PR.02.10 Tahun 2005 tentang Rencana Strategis Departemen Hukum dan HAM Tahun 2005-2009.
- \_\_\_\_\_. (2007). Peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I Nomor M.09-PR.07.10 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Lampiran 01: Daftar Kuesioner

Kepada Yth

Bapak/Ibu

di Tempat.

Saya adalah mahasiswa Magister pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Universitas Indonesia sedang melakukan penelitian mengenai Analisis Penyusunan Anggaran Tahunan Departemen Studi Kasus Bagian Penyusunan Program dan Anggaran di lingkungan Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Untuk melengkapi penelitian ini, maka saya memohon kesediaan Bapak atau Ibu untuk meluangkan waktu menguraikan jawaban atas pertanyaan pertanyaan yang tertuang di dalam pedomanan wawancara mendalam ini. Karena bantuan Bapak atau Ibu sangat berarti dan atas kesediaan Bapak atau Ibu saya ucapkan terima kasih.

Jakarta, November 2009

Hormat

Peneliti

Lampiran 02: Pedoman Wawancara Terstruktur

**A. VARIABEL FORMATING**

1. Bagaimana pendapat Bapak atau Ibu berkenaan dengan penyempurnaan tugas pokok dan fungsi terhadap pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2003?
2. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu penyusunan kegiatan tiap Bagian terhadap pencapaian visi dan misi Biro Perencanaan?
3. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencanaan unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan?
4. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing-masing Bagian?
5. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu koordinasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan antar Unit?
6. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu efektifitas penyelenggaraan kegiatan terhadap pencapaian tugas pokok dan fungsi?
7. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu fungsi koordinasi terhadap proses administrasi perencanaan dan anggaran?
8. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen?
9. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencanaan unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan?
10. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu ketersediaan sarana dan prasarana terhadap upaya peningkatan kualitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi?

## **B. VARIABEL IMPLEMENTING**

1. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kebijakan Pimpinan terhadap pelaksanaan kegiatan masing-masing Bagian?
2. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu efektifitas penggunaan anggaran terhadap perencanaan kegiatan?
3. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kemampuan penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing-masing Bagian?
4. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen?
5. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kemauan politik (*political will*) terhadap kebijakan perencanaan di lingkungan Departemen Hukum dan HAM?
6. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu rekrutmen dan penempatan SDM terhadap upaya peningkatan kinerja perencanaan?
7. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kuantitas tenaga SDM perencanaan yang diperlukan dalam peningkatan kualitas penyusunan program?
8. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu persepsi pegawai terhadap pelaksanaan kegiatan?
9. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu dampak perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan terhadap kemampuan SDM Departemen?
10. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu dukungan teknologi terhadap setiap usulan kegiatan?

### **C. VARIABEL EVALUATING**

1. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu apabila ada keterbatasan anggaran terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi?
2. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu evaluasi pelaksanaan kegiatan setiap Bagian sebagai bahan acuan untuk penyusunan rencana periode ke depan?
3. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu dukungan informasi perencanaan terhadap pelaksanaan kegiatan tiap Bagian?
4. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu upaya peningkatan anggaran untuk sarana dan prasarana?
5. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu efektifitas penetapan alokasi anggaran pada setiap Unit Utama?
6. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu efektifitas koordinasi dengan unit utama dalam pelaksanaan kegiatan?
7. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu pemahaman pegawai terhadap tugas pokok dan fungsi masing-masing Bagian?
8. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu penyusunan kegiatan yang disusun berdasarkan skala prioritas?
9. Bagaimana menurut Bapak atau Ibu kemungkinan tidak adanya peningkatan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan yang menunjang tugas pokok dan fungsi?
10. Dalam keterkaitan dalam penyusunan program dan anggaran adakah saran dan masukan yang dapat Bapak atau Ibu sampaikan ?

**TERIMA KASIH**

### Lampiran 03: Hasil Wawancara

- I. Menurut pendapat Bapak Imam Santoso selaku Kepala Biro Perencanaan menjawab pertanyaan pada pengembangan misi dan tujuan jangka panjang:  
“dalam konteks Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Nomor 25 Tahun 2004 yang telah menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran. Di departemen kita masih memiliki institusi di daerah yang di mana rawan bila penugasan dan kewenangannya di serahkan kepada daerah, maka secara otomatis pula kita ini harus mematuhi perundang undangan tersebut. Oleh karena itu, secara internal pun di lingkungan departemen ini, khususnya masalah susunan organisasinya masih memiliki struktur yang memiliki tugas dan fungsi monitoring ke institusi kita di daerah. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 18 permen M.09 tahun 2007 di mana sangat memperhatikan dan menimbang adanya perundang undangan yang berkaitan dengan hubungan keuangan Pusat Daerah. dengan demikian, karena eksistensi kita masih memiliki tugas dan fungsi di daerah maka secara otomatis pula dalam strategi penyusunan anggaran tahunan departemen harus pula mempertimbangkan implementasi dari Undang Undang 25 tahun 2004 tersebut. Hal ini bisa dilihat bahwa masing masing subbagian yang tertuang di dalam Pasal 18 permen M.09 tahun 2007 harus memberikan masukan berupa draft rencana anggaran yang ke bagian penyusunan program dan anggaran untuk dipadukan dengan unit unit yang lainnya. Sehingga menjadi draft usulan program dan anggaran ke Departemen Keuangan. Jadi bukan *top down* melainkan *bottom up* di dalam kita mengimplementasikan Undang-Undang 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang 25 Tahun 2004 telah menetapkan penggunaan pendekatan penganggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran tahunan departemen kita ini. kenapa terjadi seperti itu? Karena unit unit kerja yang berada di daerahlah yang memahami berbagai masalah, tantangan, dan kebutuhan yang diperlukan baik yang bersifat operasional dan non operasional. sedangkan masalah Undang Undang No. 17 Tahun 2003 yang intinya adalah bahwa

anggaran kita berbasis kinerja. Hal ini menunjukkan bahwa ada perubahan sistem di dalam penyusunan anggaran. Namun, permasalahan yang muncul dengan diterapkan Undang Undang No. 17 Tahun 2003 ini adalah penyusunan anggaran tahunan yang memakan waktu lebih lama dikarenakan proses *bottom up* dan kinerja masing masing unit kerja dan pelaksana untuk bisa menjadi sebuah draft anggaran tahunan yang diusulkan kepada Departemen Keuangan. kemudian, proses di departemen keuangan pun masih membutuhkan waktu di mana ada revisi draft dikarenakan ada usulan program dan anggaran yang diberi tanda bintang (ditunda atau ditolak). Sehingga departemen harus melakukan revisi draft usulan program dan anggaran. Selanjutnya disampaikan lagi ke departemen Keuangan. Proses ini tidak cukup sekali bahkan bisa saja revisi usulan draft anggaran tahunan berulang kali di satu sisi. Padahal, unit yang kompeten menangani masalah ini dan unit yang terkait memiliki tugas dan fungsi keseharian di sisi lain. kondisionalitas ini, yang membuat program penyusunan anggaran berbasis kinerja memakan waktu. Namun kita harus mengakui bahwa dengan program ini kebocoran atau kemubaziran uang negara bisa diminimalisasi walau belum optimal. selain itu, dengan program penyusunan anggaran berbasis kinerja juga terjadi keterlambatan realisasi anggaran. Memang secara teori, per januari anggaran bisa direalisasi. Namun dalam prakteknya, realisasi anggaran bisa turun di atas bulan April. Hal ini jelas membuat realisasi anggaran kurang terserap pada program program yang telah dijadwalkan. Otomatis, daya serap anggaran kurang optimal dan beberapa program menjadi tidak terlaksana”.

pertanyaan efektifitas penyelenggaraan kegiatan terhadap pencapaian tugas pokok dan fungsi pendapat Bapak Imam Santoso selaku Kepala Biro Perencanaan menjawab :

“Pengertian efektifitas itu sendiri adalah tepat sasaran. Sedangkan efisiensi adalah tepat guna. Bila kita menilai apakah tugas pokok dan fungsi dari penyelenggaraan penyusunan anggaran tahun depan itu efektif atau tidaknya, hal ini sangat bergantung pada apakah program yang telah

terjadwalkan dan teranggarkan ini bisa mencapai tepat sasaran yang akan dicapai disesuaikan dengan waktu anggaran. Mengingat waktu realisasi anggaran untuk program yang telah disetujui untuk dilaksanakan oleh Departemen Keuangan dengan catatan tidak diberi bintang. Namun berdasarkan pengalaman selama ini, tingkat efektifitas penyusunan anggaran tahunan berbanding terhadap realisasi dan daya serap anggaran tahunan departemen, rata ratanya mencapai 65%. Jadi bisa dikatakan daya serap anggaran hanya mencapai 65% sedangkan 35% nya dari realisasi anggaran terkendala oleh berjalannya waktu anggaran yang berakhir pada bulan Desember. Oleh sebab itu, arti penting koordinasi, kesiapan data sejak inventarisasi data, hingga pelaksanaan draft awal penyusunan anggaran tahunan departemen harus diperhatikan oleh semua unit unit terkait jika kita ingin kegiatan penyusunan anggaran tahunan departemen memiliki tingkat efektifitas yang tinggi terhadap daya serap anggaran tahunan. Pada gilirannya, berarti program program yang telah teranggarkan bisa optimal terealisasi”.

II. Menurut pendapat Ibu Dedeh Widaningsih selaku Kepala Bagian Organisasi Biro Perencanaan menjawab pertanyaan pengembangan misi dan tujuan jangka panjang:

“penyusunan kegiatan tiap bagian dapat tercapai bila saja misi terpenuhi. Namun, dengan program penyusunan anggaran berbasis kinerja di mana memakan waktu yang tidak sedikit, maka jelas pelaksanaan program dan anggaran jadi mundur. Ini pun masih bagus, bahkan beberapa program tidak bisa dilaksanakan mengingat realisasi anggaran yang secara teori bisa direalisasi pada bulan Januari namun dalam prakteknya pada umumnya baru bulan April. Padahal di bulan desember kita harus sudah tutup buku di mana sudah tidak ada lagi pelaksanaan program. Kalau dilihat dari kondisi ini, praktis pelaksanaan jadwal program yang telah dianggarkan rata rata efektif hanya tersisa waktu 9 bulan pelaksanaannya. Konsekuensi logisnya, bila ada program yang memakan waktu lebih dari 9 bulan hampir bisa dipastikan dicontreng dari jadwal program. Ini berakibat seperti yang telah disinggung

di atas, pada daya serap anggaran yang menjadi kurang optimal. Dengan demikian, pencapaian misi kurang optimal di mana secara otomatis pencapaian visi pun menjadi terganggu karena banyak kendala yang dihadapi baik internal maupun eksternal”.

Menjawab pertanyaan fungsi koordinasi terhadap proses administrasi perencanaan dan anggaran:

“mengingat penyusunan anggaran tahunan departemen beranjak dari unit unit internal di lingkungan kerja Departemen ini, maka kendala yang bersifat teknis administrasi perencanaan dan anggaran bisa dikatakan kurang signifikan. Mengapa demikian? Karena di dalam Pasal 15 hingga Pasal 18 Peraturan Menteri Nomor M.09 TAHUN 2007 dengan tegas mengatur tatakerja unit unit yang di bawah Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal Departemen HUKUM dan HAM Republik Indonesia. Diharapkan unit unit terkait dalam proses penyusunan anggaran tahunan departemen menyadari tugas dan fungsi masing masingnya. Sehingga tidak menjadi kendala yang bersifat teknis administratif. Itu idealnya, tetapi berdasarkan pengalaman yang ada selama ini, terjadi pula kendala yang bersifat teknis administratif di tingkat lapangan terutama dalam lambat merespon disposisi yang biasanya terjadi pada institusi kita yang berada di daerah sehingga unit terkait lainnya terutama di pusat harus menunggu. Hal ini berimbas pada proses penyusunan anggaran di meja unit lainnya. Karena sistem penganggaran berbasis kinerja menitikberatkan perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Cara untuk mengantisipasinya, maka kita terus membangun komunikasi dengan semua lini dalam unit unit terkait baik yang ada di pusat maupun di daerah. Sehingga bila saja terjadi keterlambatan

dalam menindaklanjuti disposisi dari pusat ke daerah atau sebaliknya kita bisa melacak sedini mungkin di mana letak distorsinya”.

III. Menurut pendapat Bapak Budi Wihardja selaku Kepala Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Biro Perencanaan menjawab pertanyaan pengembangan misi dan tujuan jangka panjang:

“Kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencanaan unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan. Menurut saya Departemen ini adalah salah satu sub sistem di dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Otomatis pula, kualitas perencanaan yang menurut departemen kita ini telah dinilai baik, namun belum tentu baik menurut departemen yang kompeten di dalam mengkaji draft usulan anggaran tahunan departemen yaitu Departemen Keuangan. Mengapa dikatakan demikian? Karena, proses penyusunan anggaran tahunan departemen yang kita susun berbasis kinerja, bersifat bottom up dan berpegang pada sistem dan prosedur yang telah ditetapkan oleh Departemen Keuangan, dinilai oleh pihak kita dianggap telah berkualitas, pada akhirnya setelah dikaji oleh Departemen Keuangan dikembalikan kepada kita untuk dilakukan berbagai revisi. Hal ini bisa terjadi berulang kali. Gambaran ini memperlihatkan sulit kita secara pihak bahwa apakah penyusunan draft anggaran tahunan departemen yang kita buat telah berkualitas atau belum sehingga bisa dikatakan sangat relative bergantung dari perspektif mana kita melihatnya apakah dari perspektif kepentingan tercapainya visi dan misi departemen kita atau dari perspektif kepentingan departemen keuangan yang lebih mengutamakan efisiensi dan efektifitas anggaran”.

Menjawab pertanyaan kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen:

“sejak dilansirnya program penyusunan anggaran berbasis kinerja. Kesemuanya ini menjadikan kedudukan biro perencanaan menjadi lebih sibuk, dinilai memiliki kompetensi dalam artinya tempat bertanya dari unit unit yang terkait di dalam proses penyusunan anggaran tahunan. Padahal

terus terang saja dengan keterbatasan sumber daya manusia baik dari sisi kualitas maupun kuantitas, masalah penyusunan anggaran tahunan membuat biro perencanaan menjadi berat bebannya. Apalagi dengan ketidakkonsistenan sistem yang diajukan oleh Departemen Keuangan di mana ini membuat kita selalu mulai dari titik nadir di satu sisi, tapi tugas penyusunan anggaran tahunan harus tetap berjalan ditengah tengah kondisi ketidakkonsistenan sistem di sisi lain. Kondisionalitas ini, sudah barang tentu menjadikan kedudukan biro perencanaan sebagai koodinator menjadi sangat strategis”.

IV. Menurut pendapat Bapak Muhamad Rizaldi selaku Kepala Bagian Evaluasi dan Pelaporan Biro Perencanaan menjawab pertanyaan koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing-masing bagian:

“menurut saya koordinasi dalam artian memonitoring prosesi penyusunan anggaran tahunan kepada unit unit yang terkait dilakukan sejak dini di mana biasanya telah kita beri ingat pada unit unit terkait untuk menyiapkan data data, pengumpulan informasi, proyeksi program kedepannya dan lainnya yang dibutuhkan untuk penyusunan anggaran dilakukan pada pertengahan tahun setiap tahunnya. Jadi awal bulan Mei semua unit yang terkait telah menyiapkan segala kebutuhan yang diperlukan. Kemudian baru bulan Juni kita saling berkomunikasi secara intens atas segala hal yang berkaitan dengan penyusunan anggaran. Hal ini tidak saja dilakukan internal departemen melainkan juga eksternal yaitu membangun komunikasi dengan Departemen Keuangan khususnya masalah ada tidaknya perubahan *software* dan *hardware* yang terkait dengan program penyusunan anggaran tahunan departemen. Bila saja ada perubahan di dalam *software*, biasanya Departemen Keuangan memberikan semacam training untuk mengaplikasikan *software* yang mereka akan gunakan. Dengan demikian, kita tetap berpegang pada prinsip *bottom up* dan berbasis kinerja. Hal ini ditunjukkan dengan perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang

kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas”.

Menjawab pertanyaan kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana unit lainnya terhadap peningkatan kualitas perencanaan:

“secara idealnya, kebijakan Biro Perencanaan dan unsur perencana pada unit terkait tetap berpegang pada produk hukum yang berlaku. Persoalannya adalah produk hukum yang dijadikan pedoman kita melaksanakan tugas dan fungsi selama ini kian lenggang oleh waktu. Mengapa demikian? Karena begitu produk hukum ini dibakukan tanpa melihat pergerakan waktu dan tantangan, maka kita akan terperangkap antara berpegang pada produk hukum yang sebenarnya sudah usang dengan realitas tantangan di tingkat lapangan padahal produk hukumnya belum tersedia. Hal inilah kita harus cermat terhadap produk hukum yang sifatnya substantif dan yang tidak substantif. Sehingga kualitas perencanaan dapat terpenuhi. Maksudnya, kualitas perencanaan itu bukan suatu hal yang sifatnya statis, melainkan sarat dengan hal hal yang sifatnya dinamis sesuai dengan tantangan di tingkat lapangan. Dalam hal ini mana yang diutamakan atau diprioritaskan yaitu apakah kita menekankan pada sekedar mencapai daya serap anggaran yang tinggi walau program program yang ada dan teranggarkan sebenarnya kurang bisa mengantar pada pencapaian visi dan misi. Atau pada penekanan kualitas perencanaan program dan anggaran yang lebih memprioritaskan pencapaian visi dan misi. Kedua hal ini sulit untuk dipertemukan Mengapa demikian? Karena dengan sistem penganggaran berbasis kinerja ini kita lebih termakan waktu baik untuk mendapatkan persetujuan maupun realisasi anggaran. Sehingga saat penyusunan anggaran yang terburu buru ini kadang kala kita menjadi terperangkap pada hal hal yang bersifat pragmatis yaitu yang penting ada program yang bisa terlaksana supaya daya serap anggaran tinggi. Sehingga untuk tahun depan, bisa dianggarkan kembali. Tanpa kita

mengindahkan program yang ideal yang nota bene untuk itu membutuhkan kajian yang memakan waktu yang tidak sebentar”.

- V. Menurut pendapat Bapak Othman Nasution selaku Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data Biro Perencanaan menjawab pertanyaan koordinasi pelaksanaan penyusunan kegiatan pada masing-masing bagian:

“Kendala yang rutin dihadapi dari tingkat persiapan hingga penyusunan anggaran tahunan adalah koordinasi antar unit unit yang terkait. Adapun kendala utamanya adalah bahwa data, informasi dan segala hal yang dibutuhkan untuk penyusunan anggaran bukanlah bersifat independent data melainkan interdependent data. Maksudnya, data yang dibutuhkan suatu unit terkait dengan data yang ada di lain unit. Sehingga bila saja satu unit belum melaksanakan inventaris data padahal data yang telah terinventaris itu dibutuhkan oleh unit lain, maka otomatis unit yang bersangkutan akan tertunda. Pada gilirannya, terjadi keterlambatan dan ketergesa gesaan saat penyusunan anggaran tahunan departemen. Hampir dipastikan hal tersebut akan mengurangi kualitas penyusunan draft anggaran tahunan departemen. Kurangnya kualitas penyusunan draft anggaran tahunan departemen yang disampaikan kepada Departemen Keuangan, menciptakan revisi berulang kali. Untuk mencegahnya, maka sejak bulan Maret, kita biasanya membangun komunikasi internal kepada unit unit terkait untuk penyiapan segala hal yang dibutuhkan saat draft awal penyusunan anggaran tahunan departemen mulai dikerjakan. Kemudian, melakukan antisipasi jika saja ada data yang dibutuhkan belum juga tersusun oleh unit lain yang terkait. Biasanya, bila terjadi hal ini maka kita akan melakukan proyeksi ke depan berdasarkan data anggaran tahun lalu untuk program yang berkelanjutan. Maksudnya, ada program yang tidak selesai untuk satu tahun fiskal. Seperti, prasarana dan sarana yang terkait dengan security program keimigrasian, lembaga pemasyarakatan dan sebagainya”.

Menjawab pertanyaan ketersediaan sarana dan prasarana terhadap upaya peningkatan kualitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi:

“memang kita tidak memungkiri bahwa untuk membangun suatu komunikasi terutama dengan institusi insitusi kita di daerah, selama ini kita terkendala oleh prasarana dan sarana khususnya dalam masalah jejaring multimedia di mana ini sebenarnya akan mempermudah dan mempercepat kerja penyusunan anggaran tahunan departemen. Mengapa demikian? Minimalnya prasarana dan sarana jejering komunikasi informasi mengakibatkan penyampaian data yang bersifat urgent untuk kepentingan penyusunan anggaran tahunan departemen baik dari pusat ke daerah maupun sebaliknya menjadi terlambat. Sehingga disposisi juga tidak segera mendapat respon dari unit yang kompeten”.

VI. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan menjawab pertanyaan kebijakan Pimpinan terhadap pelaksanaan kegiatan masing-masing Bagian:

“ di tingkat implementasi kebijakan yang terkait dengan proses penyusunan program dan anggaran, pada intinya tetap berpegang pada produk hukum yang berlaku. Namun tidak tertutup kemungkinan munculnya kebijakan yang bersifat varian dari produk hukum yang ada di mana hal ini dilakukan untuk meminimalisasi munculnya kendala di lapangan seperti yang telah diuraikan di bagian terdahulu. Seperti, misal, mempertimbangkan data suatu program belum juga terselesaikan oleh unit terkait, maka diputuskan kebijakan untuk melakukan proyeksi terhadap anggaran program yang sama di tahun berjalan untuk dijadikan patokan penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Keputusan ini ditempuh, mengingat usulan draft penyusunan program dan anggaran harus segera masuk ke Departemen Keuangan untuk dikaji. Selain itu pula, didasarkan pertimbangan bahwa ada kesempatan untuk melakukan revisi sambil menunggu selesainya data yang update yang sedang dilakukan oleh unit terkait”.

VII. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan menjawab pertanyaan efektifitas penggunaan anggaran terhadap perencanaan kegiatan: “ efektifitas lebih menekankan pada tepat sasaran. Terkait antar penggunaan anggaran dengan perencanaan kegiatan atau program, maka rata ratanya hanya memiliki daya serap 65% dari realisasi anggaran. Mengapa demikian? Karena, keterlambatan turunnya anggaran yang secara teori semestinya pada bulan Januari, tetapi prakteknya selama ini rata rata baru turun di bulan April sehingga hanya tersisa waktu yang efektif untuk pelaksanaan program selama 9 bulan. Oleh karena itu, program program yang terlaksana rata rata bersifat pragmatis. Sehingga sulit untuk memenuhi visi dan miss bagian, biro, sekretariat jenderal dan departemen”.

VIII. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Pemasarakatan menjawab pertanyaan kemampuan penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing-masing Bagian:

“secara internal, bisa dikatakan bahwa kemampuan penyusunan kegiatan atau program terhadap pelaksanaan tupoksi pada masing masing bagian tidak signifikan. Maksudnya, dari sisi motivasi karyawan dan kualitas sumber daya manusia memenuhi apa yang diminta di dalam software yang ada. Persoalan muncul jika diperkenalkan software baru oleh Departemen Keuangan. Hal ini jelas membuat para pelaksana harus mempelajari terlebih dahulu walau telah diberikan training. Namun tidak semua data yang ada bisa diselesaikan atau dibahas di dalam training yang rata rata berlangsung paling lama 30 hari. Padahal data data yang ada bukan data di pusat melainkan juga di institusi institusi kita di daerah. Kendala lainnya adalah saat mentransfer pemahaman software yang baru ini ke para pelaksana di daerah. Mengingat keterbatasan prasarana dan sarana jejaring komunikasi. Kendatipun ada penugasan ke daerah, hal ini juga terkendala dengan minimnya anggaran yang tersedia untuk ”tour of duty.” Kondisionalitas ini

yang di mana bersumber dari unsur eksternal, menciptakan kurang optimalnya penyusunan kegiatan terhadap pelaksanaan tapoksi pada masing-masing Bagian. Jadi bukan karena ketidakmampuan para pelaksana yang ada di lingkup bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan”.

- IX. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Imigrasi menjawab pertanyaan kedudukan Biro Perencanaan sebagai koordinator Perencanaan Program dan Anggaran Departemen:

“ setelah Format Penyusunan Program dan Anggaran yang telah ditentukan oleh Departemen Keuangan kita terima berupa software, maka dilakukan distribusi ke unit unit dan instisusi daerah yang terkait. Sejak ini pula, Biro Perencanaan bertugas dan berfungsi sebagai koordinator terselenggaranya prosesi penyusunan program dan anggaran. Dalam hal ini juga, biro perencanaan selalu menyiapkan langkah langkah antisipasi jika saja ada kendala data yang terkait dengan unit lainnya. Untuk itu, biro perencanaan memiliki dokumentasi data program yang sama di tahun berjalan yang di mana bisa diproyeksikan ke depannya. Langkah ini ditempuh guna draft usulan penyusunan Program dan Anggaran tidak mengalami keterlambatan untuk sampai ke Departemen Keuangan yang akan melakukan kajian. Dengan pertimbangan bahwa masih ada kesempatan melakukan revisi program dan anggaran sambil menunggu data yang update. tugas dan fungsi koordinator dari Biro Perencanaan memiliki arti penting di saat terjadi kendala data. Selain juga untuk mensinkronisasi data data yang masuk dari unit unit dan institusi di daerah yang terkait”.

- X. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Badan Pembinaan Hukum Nasional menjawab pertanyaan kemauan politik (*political will*) terhadap kebijakan perencanaan di lingkungan Departemen Hukum dan HAM:

“pada umumnya di saat kita melakukan penyusunan program dan anggaran tahunan departemen tercantum idealisme untuk pencapaian visi dan misi bagian, biro, sekretariat jenderal dan departemen secara keseluruhan. Namun secara praktek, mengingat kendala waktu antara realisasi dengan pelaksanaan anggaran maka banyak program yang tidak bisa terlaksana. Karena kita terperangkap pada bulan tutup buku anggaran di bulan Desember. Sehingga political will untuk program program yang sifatnya pencapaian visi dan misi yang ada kurang bisa terpenuhi secara optimal”.

- XI. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia menjawab pertanyaan rekrutmen dan penempatan SDM terhadap upaya peningkatan kinerja perencanaan:

“ada idiom yang mengatakan bahwa sekarang ditentukan oleh masa lalu, masa depan ditentukan masa sekarang. Begitu pula, tentang masalah rekrutmen dan penempatan sumber daya manusia di lingkungan Departemen hukum dan ham sekarang ini yang bisa dinilai masih jauh dari ideal baik dari sisi rasio antara beban tugas dengan jumlah sumber daya manusia yang ada maupun dari sisi prinsip “The right man and The right palace” Mengapa demikian? Karena banyak dijumpai di beberapa unit kerja dan teknis di mana sumber daya manusia yang ada tidak pas dengan tugas dan pekerjaannya terutama dari sisi pendidikan formal yang dimiliki terhadap tantangan tugas dan pekerjaan mereka. Selain itu juga ada beberapa unit yang berlebihan sumber daya manusia namun di unit lain kekurangan. Masalahnya, tidak bisa dilakukan mutasi dikarenakan sumber daya manusia yang ada di unit lain tidak bisa begitu saja dimutasikan ke unit lain dikarenakan latar belakang pendidikan formal yang ada kurang kondusif terhadap tantangan tugas dan pekerjaan yang ada. Sehingga ketidakmerataan sumber daya manusia antara pendidikan formal yang dimiliki dengan bidang tugas dan pekerjaan yang ada menjadi salah satu kendala yang akan menjadikan kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen

jauh dari yang diharapkan. Kondisionalitas ini jelas memberikan pengaruh besar saat dilakukan draft penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Sehingga tidak mengherankan apabila terjadi revisi berulang kali setelah dilakukan kajian oleh Departemen Keuangan”.

XII. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual menjawab pertanyaan kuantitas tenaga SDM perencanaan yang diperlukan dalam peningkatan kualitas penyusunan program:

“telah terjadi ketidakmerataan antara pendidikan formal yang dimiliki dengan tantangan tugas dan pekerjaan yang ada. Khusus di bagian Penyusunan Program dan Anggaran Tahunan, Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal Departemen hukum dan ham masih kekurangan sumber daya manusia yang memiliki pendidikan formal yang mendukung tantangan tugas dan pekerjaan yang ada”.

XIII. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia menjawab pertanyaan persepsi pegawai terhadap pelaksanaan kegiatan. Menurutnya:

“terlebih dahulu kita harus sepakat arti Persepsi sebagai pengalaman tentang objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Selain itu pula, persepsi dapat juga didefinisikan sebagai suatu proses tentang petunjuk-petunjuk inderawi (*sensory*) dan pengalaman masa lampau yang relevan diorganisasikan untuk memberikan kepada kita gambaran yang terstruktur dan bermakna pada suatu situasi tertentu. Dari konteks persepsi di atas, maka dapat dikatakan bahwa mayoritas persepsi para pegawai khususnya di lingkungan Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Tahunan Departemen terhadap pelaksanaan kegiatan penyusunan program dan anggaran tahunan bisa dikatakan baik dan mendukung. Walau kita ketahui

mereka mengeluh tentang kerap kali adanya perubahan sistem atau program software penyajian penyusunan program dan anggaran tahunan departemen yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan. Hal ini masuk di akal karena, begitu ada perubahan sistem atau program software penyajian penyusunan program dan anggaran tahunan departemen, maka masalah data yang diperlukan jelas mengalami perubahan pula. Artinya, data kadangkala harus dilakukan olahan terlebih dahulu di mana proses olahan data berbeda dengan sistem atau program sebelumnya. Sehingga mereka tidak bisa cukup melakukan update data saja tetapi harus melakukan elaborasi data untuk bisa diakses ke dalam sistem atau program software yang baru. Sudah barang tentu, hal ini memakan waktu bila dibandingkan tidak ada perubahan sistem atau program software yang diajukan oleh Departemen Keuangan”.

XIV. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum menjawab pertanyaan dampak perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan terhadap kemampuan SDM Departemen:

“bahwa ketidakmerataan sumber daya manusia terutama dari sisi pendidikan formal yang dimiliki yang diharapkan dapat mendukung tugas dan pekerjaan yang ada. Ada tidaknya perubahan tugas pokok dan fungsi Biro Perencanaan tidak signifikan terhadap kemampuan sumber daya manusia departemen yang notabene mayoritas tidak mengamut prinsip “The Right Man and The Right Palace” Kendatipun demikian bukan berarti, tidak ada dampak pada tugas dan fungsi Biro Perencanaan. Mengapa dikatakan demikian? Karena, kendatipun dari sisi pendidikan formal yang dimiliki kurang mendukung tugas dan pekerjaan yang dihadapi namun sejalan dengan perjalanan waktu mereka telah terlatih secara “know how” dan “Learning by doing” yang terasah oleh tantangan, tugas dan pekerjaan selama ini. Namun begitu terjadi perubahan, sudah barang tentu mereka harus memulai untuk mengenal “what kind of duty” di mana dari sisi pendidikan formal mereka belum mengenalnya. Misal, seorang anak hanya sekedar menghafal rumus matematika. Begitu rumus itu diputar balikan maka hampir dipastikan

mengalami kebingungan. Sebab, yang dia lakukan untuk memecahkan soal matematika sekedar tradisi bukan berangkat dari sebuah pemahaman yang mendalam. Namun kondisionalitas ini bisa dicarikan solusinya dengan melakukan berbagai pendidikan dan pelatihan. Hal inilah, arti penting Pusdiklat sebagai pusat transfer “practical knowledge atau applicated knowledge” bukan transfer “teoritical knowledge”.

XV. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia menjawab pertanyaan dukungan teknologi terhadap setiap usulan kegiatan: “secara umum, dukungan teknologi dalam mensupport kegiatan penyusunan program dan anggaran sudah memenuhi standar minimal. Namun, teknologi jejaring komunikasi informasi untuk kelancaran sharing data dari pusat ke daerah atau sebaliknya masih belum memenuhi standar minimal. Mengapa demikian? Karena, jejaring unit dan institusi yang berada di bawah naungan Departemen hukum dan ham banyak tersebar di daerah. Padahal baik pusat maupun daerah membutuhkan kecepatan penyampaian dan penerimaan “Message” terutama yang terkait dengan masalah data yang diperlukan untuk penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Apalagi data yang diperlukan membutuhkan “space” yang besar. Oleh karena itu, kerap kali terjadi idle time saat menyusun program dan anggaran karena lambatnya data masuk untuk di *entry* ke *software* yang telah ditentukan. Untuk mengatasinya, dengan keterpaksaan dilakukan proyeksi pada program yang sama sambil menunggu masuknya update data. Atau menunggu saat dilakukan revisi penyusunan program dan anggaran tahunan departemen setelah dilakukan kajian oleh Departemen Keuangan”.

XVI. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan I Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan menjawab pertanyaan apabila ada keterbatasan anggaran terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi:

“mengingat jangkauan unit dan institusi yang berada di bawah naungan Departemen hukum dan ham banyak bertebaran di daerah, maka dengan keterbatasan anggaran berimbas pada kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen. Maksudnya, program program yang terjadwal mayoritas terperangkap pada program yang pragmatis bukan program untuk pencapaian visi dan misi”.

Menjawab pertanyaan evaluasi pelaksanaan kegiatan setiap Bagian sebagai bahan acuan untuk penyusunan rencana periode ke depan:

“sebagaimana telah kita ketahui bahwa daya serap anggaran berkisar antara 60% hingga 80% maka proyeksi ke depan pun tidak jauh dari kisaran itu. Mengapa demikian? Karena, program program yang telah terjadwalkan dan teranggarkan adalah program yang dirancang bisa dilaksanakan dalam kurun waktu 9 bulan efektif mengingat tutup buku di bulan Desember. Dengan demikian dapat dikatakan, secara perhitungan kasar, evaluasi kegiatan setiap bagian lebih dititikberatkan pada program program yang bersifat pragmatis. Sedangkan untuk program yang mengarah kepada pencapaian visi dan misi menggunakan skala prioritas. Alasannya adalah waktu dan dana yang terbatas”.

XVII. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan II Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan menjawab pertanyaan dukungan informasi perencanaan terhadap pelaksanaan kegiatan tiap Bagian:

“keterbatasan jejaring teknologi informasi menjadi kendala terhadap pelaksanaan kegiatan tiap bagian. Mengingat jangkauan unit dan institusi yang berada di bawah Departemen hukum dan ham bertebaran di daerah. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa dukungan informasi perencanaan untuk mencapai kualitas penyusunan program dan anggaran tahunan departemen masih jauh dari apa yang diharapkan. Semestinya, jejaring teknologi informasi di daerah dan dipusat ditingkatkan guna mendukung

tugas dan pekerjaan bagian bagian yang terkait dengan penyusunan draft awal program dan anggaran tahunan departemen”.

Menjawab pertanyaan upaya peningkatan anggaran untuk sarana dan prasarana:

“dengan mempertimbangkan kemampuan pemerintah yang tertuang di dalam APBN tahun berjalan, maka proyeksi ke depannya sulit untuk melakukan upaya peningkatan anggaran untuk pemenuhan kebutuhan prasarana dan sarana. Konsekuensi logisnya adalah kita melakukan inventaris data kemudian melakukan skala prioritas yang bersifat berkesinambungan. Dengan model ini diharapkan segala kebutuhan prasarana dan sarana yang dibutuhkan ada saatnya akan terpenuhi”.

XVIII. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan III Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan menjawab pertanyaan efektifitas penetapan alokasi anggaran pada setiap Unit Utama:

“kita harus sepakat terlebih dahulu tentang pengertian efektifitas sebagai tepat sasaran. Apabila batasan efektifitas ini digunakan untuk menggambarkan penetapan alokasi anggaran pada setiap unit utama, maka dapat dikatakan bahwa tingkat efektifitasnya tidak jauh dari perhitungan menyeluruh yaitu berkisar antara 60% hingga 80%. Maksudnya antara alokasi anggaran dengan program yang terlaksana hanya terserap antara 60% hingga 80%. Mengingat efektif waktu pelaksanaan program rata ratanya hanya 9 bulan efektif. Jadi sulit kita untuk mencapai angka 90% hingga 100% alokasi anggaran terserap pada pelaksanaan program program yang telah terjadwalkan dan teranggarkan. kita belajar untuk lebih memprioritaskan pada program program yang memiliki daya serap anggaran yang tinggi dengan tetap mengindahkan program program yang mengarah pada pencapaian visi dan misi”.

Menjawab pertanyaan efektifitas koordinasi dengan unit utama dalam pelaksanaan kegiatan:

"dengan berbagai keterbatasan yang ada seperti jejaring teknologi informasi, kerap kali terjadi perubahan sistem atau program software penyajian penyusunan program dan anggaran tahunan departemen yang diajukan oleh Departemen Keuangan, maka tingkat efektifitas koordinasi menjadi kurang optimal. Ini disebabkan Karena biro perencanaan sangat bergantung pada masuknya data dari unit unit dan institusi yang tersebar di daerah. Jadi, luasnya jangkauan di satu sisi dan ditambah dengan kendala jejaring teknologi informasi mengakibatkan kurang optimalnya pusat membangun komunikasi yang intens. Dalam hal ini kerap kali terjadi distorsi dalam penyampaian dan penerimaan "message" yang dibutuhkan untuk proses penyusunan program dan anggaran. Dan juga koordinasi di tingkat pusat terutama dengan unit unit utama bisa terselenggara secara optimal mengingat kedekatan geografis dan kemudahan jejaring teknologi komunikasi informasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa untuk melakukan koordinasi ke unit atau institusi di daerah kurang efektif namun untuk koordinasi dengan unit unit utama yang berada di pusat berlangsung efektif bahkan intens".

XIX. Menurut pendapat Kepala Subbagian Bagian Penyusunan Program dan Laporan IV Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Biro Perencanaan menjawab pertanyaan pemahaman pegawai terhadap tugas pokok dan fungsi masing-masing bagian:

"bahwa kita ini merupakan sebuah organisasi di mana sumber daya manusia merupakan motor penggerak utama (*prime mover*) organisasi. Untuk itu diperlukan suatu tatakerja yang dapat dijadikan pedoman kita menggerakkan roda organisasi. kan tatakerja juga sudah diatur di dalam permen Nomor M.09 tahun 2007 di mana setiap pegawai yang ada di lingkungan departemen hukum dan ham semestinya berpedoman pada peraturan tersebut. Itu idealnya, namun di lapangan kerap kali dijumpai pegawai yang belum memahami dan melaksanakan peraturan menteri tersebut, sehingga menjadi kendala saat pelaksanaan penyusunan program dan anggaran

tahunan departemen. Untuk mengatasinya, kita selalu melakukan monitoring persiapan data jauh hari untuk meminimalisasi berbagai kendala antara lain adanya data yang bersifat interdependent dan keterbatasan jejaring teknologi komunikasi informasi”.

Menjawab pertanyaan penyusunan kegiatan yang disusun berdasarkan skala prioritas:

”dengan pertimbangan keterbatasan anggaran, melihat APBN tahun berjalan sekarang ini, maka hampir dipastikan kita melakukan inventarisasi data yang kemudian dibuat skala prioritas program. Program-program yang masuk di dalam skala prioritas adalah program yang lebih bersifat program berkesinambungan, karena program tersebut pada umumnya merupakan program yang mengarah pada pencapaian visi dan misi di mana sulit untuk dilakukan hanya satu periode tahun fiskal. Sedangkan program yang bersifat pragmatis tidak masuk ke dalam program yang di skala prioritas dikarenakan cukup dilaksanakan satu periode tahun fiskal saja. Seperti perbaikan prasarana dan sarana kantor, teknologi yang *portable*, pendidikan dan pelatihan kekhususan dan sebagainya”.

# Menurut pendapat Bapak Imam Santoso selaku Kepala Biro Perencanaan menjawab pertanyaan pada kemungkinan tidak adanya peningkatan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan yang menunjang tugas pokok dan fungsi:

“dengan mencermati kondisi keuangan negara saat ini semua itu bisa saja terjadi. Apabila hal ini benar terjadi, maka langkah kita adalah melakukan inventarisasi data untuk kemudian melakukan kajian ulang khususnya pada program yang mengarah kepada pencapaian visi dan misi. Dikarenakan, program ini bersifat berkesinambungan. Setelah itu pada program yang bersifat pragmatis. Untuk proyeksi besaran anggaran cukup melihat realisasi anggaran tahun berjalan Dengan demikian, kendatipun ada pemotongan atau perampangan pada jumlah program yang bersifat berkesinambungan, maka paling tidak tetap ada program dalam klasifikasi tersebut yang masih bisa

dilaksanakan. Singkat kata, dimisalkan di dalam tahun berjalan sekarang ini ada 5 program yang bersifat berkesinambungan yang dapat dilaksanakan, Namun mengingat keterbatasan anggaran di tahun depan, maka dilakukan perampingan tinggal 3 program saja”.

Memberikan saran dan masukan tentang keterkaitan dalam penyusunan program dan anggaran:

“saran saya yang bersifat ideal adalah pertama perlunya ditata kembali tata rekrutmen dan penempatan pegawai yang disesuaikan dengan kebutuhan yang ada dengan mempertimbangkan tantangan tugas dan pekerjaan yang dihadapi kedua perlunya peningkatan kemampuan jejaring teknologi informasi dalam rangka mendukung proses penyusunan program dan anggaran tahunan departemen ketiga konsistensi sistem atau program *software* oleh Departemen Keuangan yang di mana berdampak pada efisiensi waktu penyusunan program dan anggaran tahunan departemen dan terakhir perlunya peningkatan pemahaman tatakerja oleh pegawai di lingkungan departemen hukum dan ham.

Sedangkan saran saya yang bersifat praktis adalah pertama perlunya peningkatan kemampuan sumber daya manusia secara *“practical knowledge”* atau *“Learning by doing”* melalui diklat kedua perlunya peningkatan kemampuan mengarsip data dan dokumen di mana sangat diperlukan di saat dilakukan proyeksi anggaran bila saja terjadi keterlambatan mengupdate data, dan tidak adanya peningkatan anggaran dikarenakan keterbatasan keuangan negara ketiga perlunya melakukan skala prioritas pada program yang bersifat berkesinambungan dalam kerangka jangka menengah. Yang tertuang di dalam Rencana kerja dan anggaran (RKA) dan program yang pragmatis yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas sebagai upaya penghematan uang negara dan mengedepankan program yang mengarah pada pencapaian visi dan misi”.

- # Menurut kepala biro perencanaan pengerjaan penyusunan anggaran pada program yang sifatnya interdependen, “hal ini menjadikan kita bekerja terburu buru. Hampir dipastikan hasilnya pun kurang optimal. Sebab, data informasi anggaran dibuat berdasarkan perkiraan kasar saja yang penting tercantum ada anggaran. Padahal dalam prakteknya bisa jadi apa yang tercantum tidak sesuai dengan kebutuhan yang riil. Ini suatu hal yang dirasakan sangat kurang dalam sistem sekarang ini”
- # Menurut kepala bagian Ketatalaksanaan Bapak Eddy Sutardi menyangkut ketersediaan SDM di Biro Perencanaan, “sekarang ini jumlah pegawai di lingkungan biro perencanaan saja ada kurang lebih 70 orang. Dengan komposisi Sarjana Strata 1 sebanyak 50 yang mayoritas berlatarbelakang pendidikan formal Sarjana Hukum, Sarjana Strata 2 sebanyak 10 orang dengan mayoritas berlatarbelakang pendidikan formal Magister Sains, sedangkan 10 orang berpendidikan formal lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas. Komposisi yang kurang seimbang ini di mana di biro perencanaan yang mustinya didukung oleh mereka yang berpendidikan formal ekonomi hampir bisa dikatakan kurang jumlahnya. Jelas hal ini merepotkan kita dalam melakukan penyusunan perencanaan anggaran”
- # Menurut Kepala Biro Perencanaan mengenai faktor utama yang menjadi bahan penetapan kebijakan, “data informasi yang meliputi: jumlah pegawai, prasarana dan sarana, program kegiatan, jumlah pegawai yang akan pensiun, perkiraan penerimaan pegawai dan kunjungan kerja Menteri dan para pejabat eselon I baik dalam domain domestik maupun luar negeri”