



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN STANDAR BIAYA UMUM DALAM  
PENYUSUNAN ANGGARAN PADA BIRO PERENCANAAN  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM RI**

**TESIS**

**JUSNENI  
0806448863**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
JAKARTA  
JULI, 2010**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN STANDAR BIAYA UMUM  
DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PADA BIRO PERENCANAAN  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM RI**

**TESIS**

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

**JUSNENI  
0806448863**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
PEMINATAN KAJIAN STRATEGIK PERENCANAAN  
STRATEGI DAN KEBIJAKAN  
JAKARTA  
JULI, 2010**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri  
Dan semua sumber yang kutip maupun  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : JUSNENI

NPM : 0806448863

Tanda Tangan :

Tanggal :

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penyusunan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Studi Ketahanan Nasional, Kajian Perencanaan Strategik, pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik dari masa perkuliahan sampai penyusunan tesis ini sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Untuk itu penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada :

1. Ibu Dr. Dewi Hanggraeni, SE, MBA, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu dan tenaga dan pikiran di dalam membimbing penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Bapak Prof. Dr. Chandra Wijaya, M.Si, MM, selaku ketua Program Studi Kajian Ketahanan Nasional, yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini.
3. Bapak Dr. Hasanuddin Massaile, SH, MH selaku Penguji atas saran dan kritik serta dukungan dalam penyempurnaan tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. Suahasil Nazara selaku ketua sidang atas saran dan kritik dalam penyempurnaan tesis ini.
5. Kedua Orang tuaku Alm. Muhammad Ali dan Ibu Hj. Norma dan kedua Mertuaku Bapak Dr. Muchlis Effendi, Ph.d, dan Ibu Nilawati Azil, atas Dukungan dan doanya sehingga peneliti dapat menyelesaikan pendidikan ini.
6. Suami tercinta, Kelly Antonio Fernando, S.Kom, M.Si, atas doa, dukungan dan kesabarannya yang luar biasa sampai tesis ini selesai.
7. Bapak Drs. Budi Wihardja, M.Si, Kepala Bagian Penyusunan Program dan Anggaran atas dukungannya pada peneliti.

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penyusunan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Studi Ketahanan Nasional, Kajian Perencanaan Strategik, pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik dari masa perkuliahan sampai penyusunan tesis ini sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Untuk itu penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada :

1. Ibu Dr. Dewi Hanggraeni, SE, MBA, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu dan tenaga dan pikiran di dalam membimbing penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Bapak Prof. Dr. Chandra Wijaya, M.Si, MM, selaku ketua Program Studi Kajian Ketahanan Nasional, yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini.
3. Bapak Dr. Hasanuddin Massaile, SH, MH selaku Penguji atas saran dan kritik serta dukungan dalam penyempurnaan tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. Suahasil Nazara selaku ketua sidang atas saran dan kritik dalam penyempurnaan tesis ini.
5. Kedua Orang tuaku Alm. Muhammad Ali dan Ibu Hj. Norma dan kedua Mertuaku Bapak Dr. Muchlis Effendi, Ph.d, dan Ibu Nilawati Azil, atas Dukungan dan doanya sehingga peneliti dapat menyelesaikan pendidikan ini.
6. Suami tercinta, Kelly Antonio Fernando, S.Kom, M.Si, atas doa, dukungan dan kesabarannya yang luar biasa sampai tesis ini selesai.
7. Bapak Drs. Budi Wihardja, M.Si, Kepala Bagian Penyusunan Program dan Anggaran atas dukungannya pada peneliti.

8. Bapak Ir. Abu Kahar, Kepala Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran selaku atasan langsung Peneliti atas dukungan dan pengertiannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
9. Kakak-kakakku dan Iparku atas doa dan dukungannya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
10. Teman-teman Renstra 4 yang selama 2 tahun bersama-sama menempuh perkuliahan.

Akhir kata, semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan saudara-saudara dan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, Juli 2010  
Peneliti

**HALAMAN PERSETUJUAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

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

Nama : JUSNENI  
NPM : 0806448863  
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional  
Kementerian : Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Jenis Karya : Tesis

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

**Evaluasi Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum Dalam Penyusunan Anggaran Pada Biro Perencanaan Kementerian Hukum Dan Ham RI**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Nonklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : Juli 2010  
Yang menyatakan

(Jusneni)

## ABSTRAK

Nama : Jusneni  
Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional  
Konsentrasi : Kajian Strategik Perencanaan, Strategi dan Kebijakan  
Judul : Evaluasi Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum  
Dalam Penyusunan anggaran Pada Biro Perencanaan  
Kementerian : Hukum dan HAM

Penelitian ini mengenai evaluasi aspek –aspek kebijakan yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Sikap (Faktor disposisi) dan Struktur Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran pada Biro Perencanaan Kementerian Hukum dan HAM.

Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah : teori Kebijakan yang meliputi Implementasi kebijakan, teori Anggaran yang meliputi proses penganggaran dan proses penyusunan anggaran dan teori Standar Biaya.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis dengan pendekatan kualitatif. Informan dalam penelitian ini adalah pejabat struktural di Bagian Penyusunan Progran dan Pelaporan Kantor Wilayah , staf bagian penyusunan program dan anggaran serta staf Biro Perencanaan yang menangani penyusunan program dan anggaran. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan kajian pustaka, sedangkan analisis mengacu pada teori dan konsep yang digunakan.

Dari analisis wawancara, dapat disimpulkan bahwa : Implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran sudah berjalan dengan baik, Namun di sisi lain standar biaya khusus pada dasarnya tidak berdiri sebagai faktor tunggal dalam menentukan kebijakan penyusunan anggaran. Persoalan anggaran terbentur pada masalah pagu. Serta masih banyak kendala-kendala yang ada seperti : komunikasi yang belum maksimal, sumber daya yang belum memadai, implementasi kebijakan yang belum konsisten.

Hasil penelitian ini menyarankan Biro Perencanaan agar meningkatkan kinerja sebagai koordinator dalam penyusunan anggaran dengan mengatasi hambatan-hambatan yang ada dengan mengacu kepada perencanaan dan pengendalian yang lebih optimal.

Kata Kunci : Standar Biaya Umum, Kebijakan dan Penyusunan Anggaran

## ABSTRACT

Name : Jusneni  
Study Program : National Resilience Study  
Concentration : Strategic, Planning, Strategy and Policy  
Title : Evaluation Of Implementation on Common Standard  
Budgeting On Planning Bereau Of Ministry Of Law and  
Human Right

This research is to evaluate Implementation policy viewed from four aspects of variables Communication, Resources, Attitude, and Structure Of Bureaucracy which effects budgeting arrangement on the Planning Bureau of Indonesia's Ministry Of Law and Human Rights.

Theories used on this research convey from Implementation Policy, Budgeting and Standard Budgeting. This research used analytical descriptive method with qualitative approaches. Informants in this research varies from chief of officers in charge at Department of Programs Plan & Reports region office, officers in charge at Department of Program Plans & Budgeting Of Ministry Of Law And Human Rights.

Data Collected through in-depth interviews and literature studied review, while the analysis performed refers to the theories and concept that are used. From the in-depth interview analysis can concluded the implementation policy of Common Standard Budgeting implemented optimally. On the other side of the implementation of Common Standard Budgeting found it could not stand as the ultimate core of budgeting plans.

The Result of this research suggest the Planning Bureau to improve itself as a coordinator on short and long term budgeting and to overcome obstacles and to improve a better work environment of budgeting controls

Key words : Common Standard Budgeting, Implementation, Policy, Budgeting Plans

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	10
1.3. Tujuan Penelitian .....	10
1.4. Manfaat Penelitian .....	11
1.5. Batasan Penelitian .....	11
1.6. Keaslian Penelitian .....	11
1.7. Sistematika Penulisan .....	14
<b>BAB II     TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>16</b>
2. 1. Kebijakan Publik .....	16

2. 2. Implementasi Kebijakan .....	22
2. 3. Anggaran .....	36
2. 3. 1. Definisi Anggaran.....	36
2. 3. 2. Fungsi – Fungsi Anggaran .....	40
2. 3. 3. Pendekatan dalam penyusunan Anggaran .....	42
2. 3. 4. Jenis Anggaran .....	47
2. 3. 5. Proses Penganggaran .....	48
2. 3. 6. Proses Penyusunan Anggaran .....	51
2. 3. 7. Tujuan Proses Penyusunan Anggaran .....	53
2. 3. 8. Anggaran Berbasis Kinerja .....	53
2. 3. 9. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja .....	54
2. 3. 10. Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja .....	56
2.3.11. Permasalahan–Permasalahan Dalam Anggaran Berbasis Kinerja .....	57
2. 4. Biaya .....	58
2. 4. 1. Definisi Biaya .....	58
2. 4. 2. Jenis Biaya .....	59
2. 4. 3. Biaya Umum .....	60
2. 4. 4. Standar Biaya .....	61
2. 5. Alur Pikir .....	61
<b>BAB III    METODE PENELITIAN</b> .....	<b>63</b>
3. 1. Pendekatan Penelitian .....	63
3.2. Jenis Penelitian .....	64

3.3. Tahap Penelitian .....	64
3. 4. Teknik Pengumpulan Data .....	66
3.5. Teknik Analisis Data .....	68
<b>BAB IV      GAMBARAN UMUM ORGANISASI</b>	<b>72</b>
4.1. Latar Belakang dan Pentingnya Kementerian Hukum dan HAM .....	72
4.2. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas .....	74
4.3. Visi , Misi dan Tujuan Kementerian Hukum dan HAM ..	82
4.3.1. Visi dan Misi .....	82
4.3.2. Tujuan .....	84
<b>BAB V      HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	<b>86</b>
5. 1. Standar Biaya Umum Pada Penyusunan Anggaran Kementerian Hukum Dan HAM .....	86
5. 1.1. Proses Penganggaran .....	86
5.1.2. Proses Penyusunan Anggaran .....	90
5.1.3. Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran Pada Kementerian Hukum dan HAM .....	95
5.2. Analisis Data .....	98
<b>BAB VI      KESIMPULAN DAN SARAN</b>	<b>101</b>
6.1. Kesimpulan .....	101
6.2. Saran .....	102
<b>DAFTAR REFERENSI</b>	

## DAFTAR TABEL

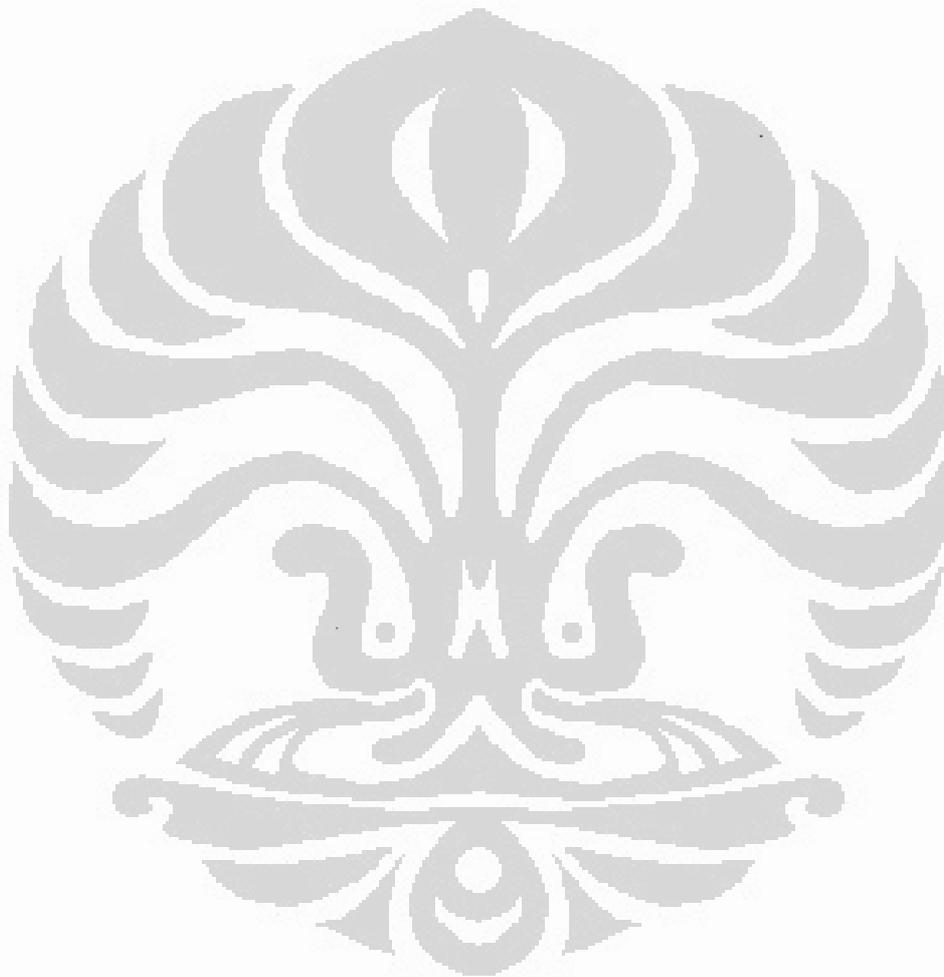
	Halaman	
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	1
	Tabel 1.1. Kegiatan Blokir / Revisi SAPSK TA 2010 Sekretariat Jenderal – Kementerian Hukum dan HAM .....	9
	Tabel 1.2. Penelitian – Penelitian Terdahulu .....	13
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	63
	Tabel 3.1. Contoh Tabel Kode Tematik Kualitatif .....	70
	Tabel 3.2. Contoh Tabel Kode Tematik Kualitatif (2) .....	71
<b>BAB V</b>	<b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	85
	Tabel 5.1. Lima Tema Utama Hasil Wawancara .....	97
	Tabel 5.2. Kode Tematik Kualitatif Hasil Wawancara .....	98

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman	
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	1
	Gambar 1.1. Alur Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran	6
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN LITERATUR</b>	16
	Gambar 2.1. Prosedur Analisis Kebijakan .....	18
	Gambar 2.2. Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan tipe – Tipe kebijakan .....	19
	Gambar 2.3. Hirarkhi dalam Proses Penyusunan Kebijakan ..	22
	Gambar 2.4. Alur Interaksi Yang Saling Mempengaruhi Proses Implementasi .....	33
	Gambar 2.5. Alur Pikir Penelitian .....	62
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	63
	Gambar 3.1. Tahap Penelitian .....	66
	Gambar 3.2. Proses Analisis Data .....	69
<b>BAB IV</b>	<b>GAMBARAN UMUM ORGANISASI</b>	71
	Gambar 4.1. Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal .....	78
	Gambar 4.2. Struktur Organisasi Biro Perencanaan .....	81
<b>BAB V</b>	<b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	85
	Gambar 5.1 Siklus APBN .....	87

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampira I      Pedoman Wawancara Evaluasi Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran pada Biro Perencanaan Kementerian Hukum dan HAM



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) pasal 2 mengamanatkan bahwa Program Pembangunan Nasional periode 2005 - 2025 dilaksanakan sesuai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Amanat tersebut yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) merupakan visi, misi, dan program dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) merupakan tahapan pencapaian visi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) 2005-2025. RPJPN 2005-2025 secara garis besar memberikan pedoman dan arah pembangunan dalam visi dan misi untuk periode 20 tahun ke depan, dan merupakan acuan dari setiap tahap RPJMN yang berkesinambungan dan berkelanjutan. RPJMN merumuskan permasalahan, sasaran serta arah kebijakan pembangunan yang akan diambil oleh bangsa ini dalam kurun waktu 5 tahun ke depan. Dengan demikian, RPJMN 2010-2014 ini merupakan pedoman bagi seluruh pimpinan Kementerian/Lembaga dalam menyiapkan rancangan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) sesuai dengan Tugas dan Fungsinya (TUPOKSI) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Reformasi penganggaran yang dilakukan melalui penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) menghendaki struktur program pembangunan yang berbasiskan pada kinerja. Penerapannya dalam perencanaan jangka menengah (RPJMN) menghendaki adanya perumusan permasalahan, sasaran serta arah kebijakan pembangunan untuk menyelesaikan permasalahan bangsa dalam periode jangka menengah dengan sistematis dan terstruktur.

Sehingga kebijakan pembangunan yang dirancang dapat terukur kinerja pelaksanaannya dan terjamin keberhasilan pencapaiannya.

Perumusan indikator kinerja untuk mengukur keberhasilan pencapaian sasaran dari setiap tahap kebijakan pembangunan merupakan bagian yang penting dalam perumusan RPJMN 2010-2014. Keberhasilan pencapaian sasaran pada setiap tingkatan dapat diukur dengan menggunakan indikator kinerja dan target-target yang direncanakan. Melalui monitoring dan evaluasi kinerja pelaksanaan pembangunan akan dihasilkan informasi kinerja yang dapat menjadi masukan bagi proses perencanaan dan penganggaran dalam periode berikutnya. Dengan demikian pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efisien, efektif, disertai dengan akuntabilitas pelaksanaan yang jelas.

Alokasi anggaran Kementerian/Lembaga dalam Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dikelompokkan dalam belanja pemerintah pusat dirinci ke dalam jenis – jenis belanja yaitu : belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga hutang, subsidi, bantuan sosial, hibah, dan belanja lain – lain. Selanjutnya alokasi belanja dibedakan menjadi alokasi belanja terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, modal, dan bantuan sosial, sedangkan alokasi belanja non Kementerian/Lembaga terdiri dari pembayaran bunga hutang, subsidi, hibah dan belanja lain-lain<sup>1</sup>.

Dalam pengelolaan keuangan negara, alokasi anggaran kementerian/ lembaga tidak hanya dilihat melalui peningkatan pagu Kementerian/Lembaga dari tahun ke tahun tetapi dilihat sebagai alokasi yang efisien. Efisiensi alokasi anggaran merupakan persyaratan yang harus dipenuhi di tengah kondisi keuangan negara yang terbatas, harapan masyarakat terhadap layanan pemerintah selalu meningkat sedangkan sumber-sumber penerimaan negara terbatas. Kondisi ini menuntut perlunya pengelolaan yang tepat. Ketidaktepatan mengukur kapasitas atau ketidakmampuan Kementerian/Lembaga dalam menyusun anggaran dapat menjadikan kondisi mubazir, tidak efisien bahkan sangat mungkin sarat dengan unsur “*Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*” (KKN) dalam hal penyusunan, pengelolaan dan pelaporan anggaran. Masih lemahnya sistem pengawasan internal

---

<sup>1</sup> UU No. 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun 2008

(SPI) oleh auditor internal memperburuk sistem penyusunan anggaran Kementerian / Lembaga di Indonesia<sup>2</sup>.

Pengelolaan anggaran dalam hal penyusunan dan pertanggung jawaban anggaran yang berada dalam lingkungan internal merupakan salah satu kegiatan administrasi utama dalam pemerintahan yang menuntut prinsip tata kelola yang baik dan mengharuskan setiap organisasi melakukan pelaksanaan anggaran dengan baik dan benar, sehingga setiap kegiatan yang bermuara pada penyusunan dan berhilir pada pertanggung jawaban dapat berjalan dengan baik serta transparan.

Berkenaan dengan hal tersebut, Undang – Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 3 ayat (1) menyebutkan “*Keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan*” adalah payung hukum dalam mewujudkan reformasi keuangan dalam pemerintahan Indonesia. Harapan luhur dapat dicerna dari perwujudan Undang – Undang ini, yaitu menuju penguatan akuntabilitas yang lebih baik walaupun sasaran nya masih belum mengena. Seperti yang di ungkapkan dalam Buku Laporan Bank Dunia pada tahun 2003.

*“Indonesia is putting in place a new accountability framework which has great potential but whose impact on accountability remains weak”<sup>3</sup>*

Akuntabilitas pemerintah, transparansi kebijakan, kemudahan akses informasi serta unsur kewajaran dalam implementasi kebijakan sesuai standar dan kode etik, memberikan dampak yang signifikan terhadap proses reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi terutama yang terkait dengan konsep akuntabilitas, akan bermuara pada penyusunan serta pengelolaan keuangan dan anggaran negara yang sangat krusial. Anggaran yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, yang didapat dari pendapatan negara menjadi salah satu sektor yang disorot terkait dengan isu akuntabilitas-nya.

<sup>2</sup> Dr. Hidayat Nur Wahid “Auditer Internal harus kawal proses penyusunan anggaran”. [www.media-indonesia.com](http://www.media-indonesia.com) ( di unduh tanggal 30 Maret 2010)

<sup>3</sup> Combating Corruption in Indonesian “*Enhancing Accountability for Development*”, World Bank – East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2003, hal: 13

Ada tiga (3) masalah serius dalam sistem penganggaran di Indonesia :<sup>4</sup>

a. *The preparation and review process is flawed*

*".....It is driven by bureaucratic needs rather than by a policy focus. Budgets are not performance based, with little focus on outputs and outcomes. Because the routine budget is prepared by the Ministry of Finance and the development budget by Bappenas..."*

b. *The budget is systematically under-funded.*

*"....Under-funding has characterized budget making in Indonesia for a long time. This tends to undermine the efficacy of the contract between the state and implementing agencies.."*

c. *Substantial off-budget funding reduces scope for public scrutiny*

*"...Systematic under-provision based on an implicit assumption that the agencies being underfunded would find other means of raising resources, by no means unique to Indonesia, is particularly deleterious in its consequences for fiscal transparency and accountability.."*

Berdasarkan permasalahan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa Banyak kekurangan dalam proses penyusunan dan peninjauan alokasi anggaran pada Kementerian / Lembaga, secara sistematis penganggaran selaiu di susun dengan anggaran yang tidak mencukupi sehingga sulit sekali untuk menghasilkan nilai tambah (*added value*) / tidak mencapai sasaran hal ini diitengarai ada sejumlah anggaran pendanaan yang besar yang disembunyikan dari pengawasan publik.

Sesuai Undang – Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, penganggaran di Indonesia dilaksanakan dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*), Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) / *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), dan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Definisi dari tiga pendekatan tersebut yaitu : penganggaran terpadu adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang di dasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

<sup>4</sup> *ibid*

(KPJM) adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.

Penganggaran Berbasis Kinerja adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja diperlukan standar biaya, indikator kinerja dan evaluasi kinerja. Dua hal tersebut disusun dan dikembangkan oleh Kementerian / Lembaga, sedangkan standar biaya ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Kementerian / Lembaga<sup>5</sup>.

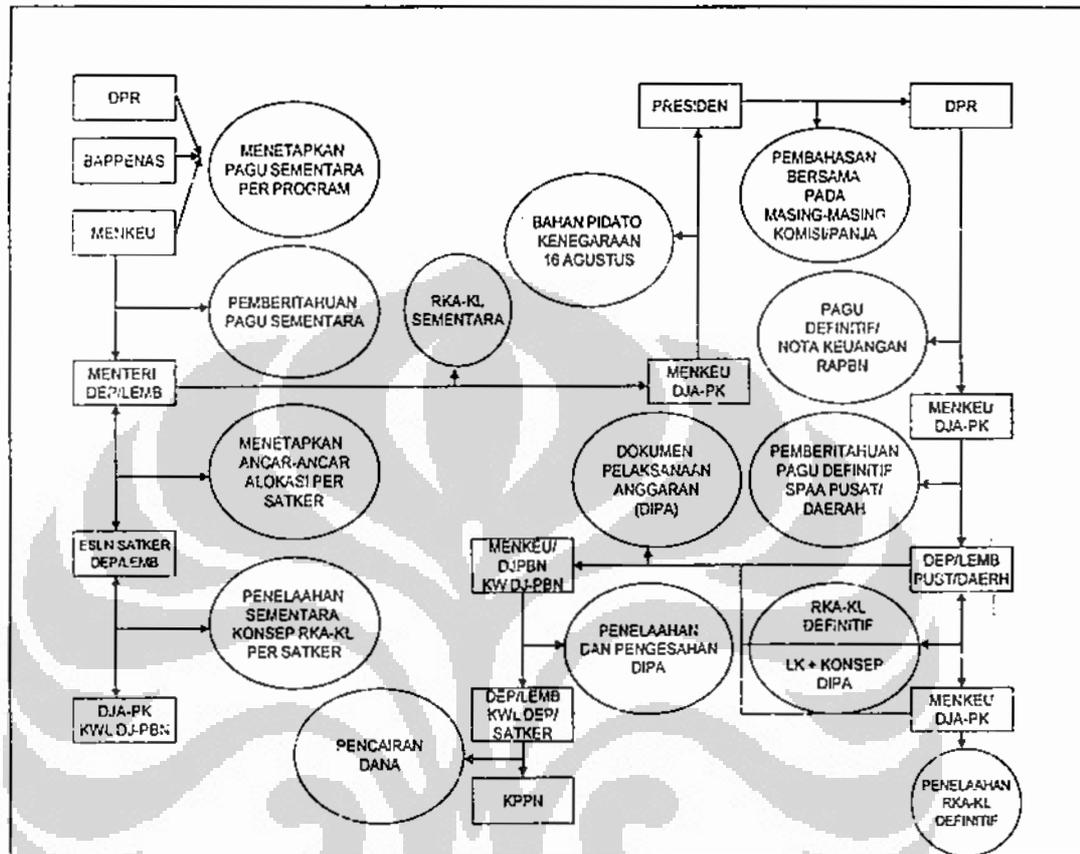
Berdasarkan hukum proses penyusunan anggaran telah di atur dalam Peraturan Pemerintah No.21 Tahun 2004, Tentang Penyusunan RKA-KL, Pasal 7 ayat (2) dan (4) "*Standar biaya yang ditetapkan dapat berupa standar biaya masukan pada awal tahap penerapan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Dan juga diperkuat oleh Peraturan Menteri Keuangan No. 01/PM.2/2009 Tentang Standar Biaya Umum Tahun Anggaran 2010 Pasal 1 "Standar Biaya Umum adalah satuan biaya paling tinggi yang ditetapkan sebagai biaya masukan atau indeks satuan biaya keluaran yang bersifat lintas kementerian negara / lembaga dan atau lintas wilayah".*

Standar biaya dalam penyusunan anggaran diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 01 / PM.2/ 2009 Tentang Standar Biaya Umum Tahun Anggaran 2010. Standar Biaya umum digunakan sebagai pedoman kegiatan dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga Tahun Anggaran 2010

---

<sup>5</sup> PP. No. 21 Tahun 2004 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian / Lembaga.

**Gambar 1.1. Alur Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran**



Sumber : Direktorat Jenderal Anggaran – Kementerian Keuangan

Berkenaan dengan hal tersebut, Kementerian Hukum dan HAM telah melaksanakan implementasi penganggaran berbasis kinerja sejak tahun 2007. Sejalan dengan hal tersebut yang tertuang dalam Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM nomor M.04.PR.07.10 tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM, telah menjadi tugas pokok dan fungsi Penyusunan Anggaran pada Biro Perencanaan yang berlaku sejak tahun 2008. Namun penerapan kebijakan anggaran berbasis kinerja di Kementerian Hukum dan HAM belum sepenuhnya tercapai. Indikator kinerja belum jelas dan tidak terstruktur dengan baik. Akan tetapi dari segi pelaksanaan

teknis, sudah berjalan dengan acuan dari kebijakan serupa di Kementerian Keuangan<sup>6</sup>

Pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Biro Perencanaan, dapat dijadikan sebagai salah satu indikator penerapan anggaran berbasis kinerja dalam mengukur pencapaian hasil pelaksanaan kegiatan dari suatu program yang dilakukan oleh satuan kerja. Variabel kontrol melalui mekanisme penganggaran dapat dilakukan melalui mata anggaran kegiatan.

Penyusunan anggaran sebelum tahun 2008 ini dilakukan dari bawah ke atas (*bottom up planning*). Pengertian dari bawah ke atas adalah perencanaan anggaran disusun dan diusulkan mulai dari tingkat Unit Pelaksana Teknis, Kantor Wilayah, kemudian tingkat pusat yaitu Biro Perencanaan sebagai pelaksana penyusunan Anggaran. Produk dari perencanaan penyusunan anggaran tersebut berupa Program Kerja dan Rencana Anggaran<sup>7</sup>. Berdasarkan program kerja dan rencana anggaran ini kemudian diusulkan ke Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan dan Bappenas.

Penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM di Biro Perencanaan saat ini mengacu kepada standar biaya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan yaitu Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus<sup>8</sup> (SBK). Standar Biaya Umum memiliki sifat dapat digunakan oleh seluruh Kementerian / Lembaga diseluruh wilayah Indonesia dan luar negeri. Penetapan Standar Biaya Umum merupakan kewenangan Menteri Keuangan.

Standar Biaya Umum (SBU) yang disusun harus memiliki relevansi antara alokasi anggaran dengan keluaran (*output*) suatu kegiatan yang direncanakan serta keterkaitan antara kegiatan dengan program Kementerian Negara / Lembaga sehingga dapat diperoleh pembiayaan kegiatan secara wajar dan efisien. Untuk program dan kegiatan yang direncanakan diperlukan dukungan dana yang lebih memadai. Tanpa dukungan dana yang memadai sulit diharapkan untuk

---

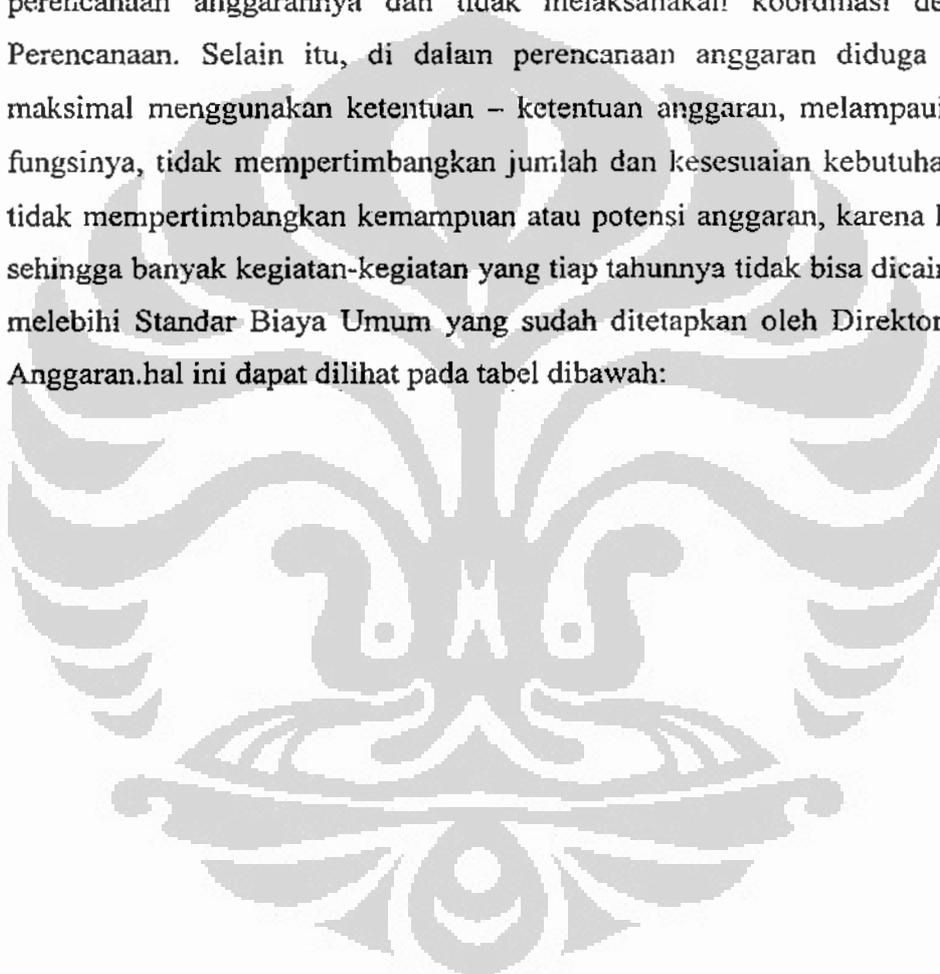
<sup>6</sup> Hasil kesimpulan dari penelitian Sari Mesfriati, Tesis, 2008, Analisis Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM, Universitas Indonesia

<sup>7</sup> Pada tahun 2009 Nomenklatur Departemen Hukum dan HAM berubah menjadi Kementerian Hukum dan HAM

<sup>8</sup> *ibid*

mewujudkan visi yang telah ditetapkan. Sampai sekarang anggaran Kementerian Hukum dan HAM masih rendah.

Dalam hal penyusunan anggaran di Kementerian Hukum dan HAM terdapat kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Unit Kerja yang dalam menyusun perencanaan anggaran masih ada yang tidak menggunakan Standar Biaya Umum (SBU) sebagai acuan dalam menyusun perencanaan anggarannya dan tidak melaksanakan koordinasi dengan Biro Perencanaan. Selain itu, di dalam perencanaan anggaran diduga pula tidak maksimal menggunakan ketentuan – ketentuan anggaran, melampaui tugas dan fungsinya, tidak mempertimbangkan jumlah dan kesesuaian kebutuhan pegawai, tidak mempertimbangkan kemampuan atau potensi anggaran, karena hal tersebut sehingga banyak kegiatan-kegiatan yang tiap tahunnya tidak bisa dicairkan karena melebihi Standar Biaya Umum yang sudah ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran. hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah:



**Tabel 1.1**  
**KEGIATAN BLOKIR /REVISI SAPSK TA 2010**  
**SEKRETARIAT JENDERAL**  
**KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM (DAERAH)**

Lampiran : Surat DJA  
 Nomor : S-664/AG/2010  
 Tanggal :

(dalam ribuan)

Kode Satker	Nama Satker	Kode Kegiatan	Kode Sub Keg	Nama Sub Kegiatan	Total Blokir	Ket
407988	Kanim Cilacap	01.01.09.0002	01138	-Perawatan kend.roda 4	48.000	Melebihi SBU
			02005	-PerawatanKend roda-2	19.600	Melebihi SBU
652343	Kanim Pati	01.01.09.0002	01138	-Perawatan kend.roda 4	40.000	Melebihi SBU
		01.01.09.0002	02005	- Perawatan Kend roda-2	18.000	Melebihi SBU
498417	Kanim Mamuju	01.01.09.0002	00256	- Perbaikan Peralatan Ktr	32.300	Melebihi SBU
			01138	- Perawatan Kend roda-4	23.650	Melebihi SBU
			00205	- Perawatan Kend roda-2	8.000	Melebihi SBU
408142	Kanim Palembang	01.01.09.0002		Operasional Pelayanan Hk	71.175	Melebihi SBU
408164	Kanim Tanjung Karang	01.01.09.0002	00205	- Perawatan Ged.kantor	2.510	Melebihi SBU
			00926	- Pengadaan Peralt/Perlctr	175.000	Melebihi SBU
			01138	- Perawatan kend.roda 4/6/10	80.000	Melebihi SBU
108203	Kanim tlg Pandan	01.01.09.0002	00205	- Perawatan Gedung ktr	50.000	Blokir Karena Melebihi SBU

Sumber : Direktorat Jenderal Anggaran, diolah Biro Perencanaan

## **I. 2. Perumusan Masalah**

Dari matrik diatas dapat disimpulkan bahwa Standar Biaya umum masih kurang diterapkan dalam penyusunan anggaran yang menimbulkan banyaknya kegiatan yang tidak dapat di cairkan atau diblokir, Sehingga peneliti ingin mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Standar Biaya Umum (SBU) dalam penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM apakah yang sudah ada telah berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk mengukur implementasi kebijakan mencapai sasaran atau tujuan yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan, George C. Edward III (1978:295-305) berpendapat ada 4 (empat) aspek yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang saling berinteraksi yaitu : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Sikap, dan (4) Struktur Birokrasi. Dalam hal ini Standar Biaya sebagai salah satu komponen ini dari Anggaran Berbasis Kinerja yang adalah bagian dari implementasi kebijakan telah dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM walaupun masih ditemui kendala – kendala dalam pelaksanaannya. Berdasarkan uraian tersebut maka yang menjadi pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut :

- Bagaimana Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran pada Biro Perencanaan Kementerian Hukum dan HAM ?

## **I. 3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah tersebut diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

Untuk mengetahui sejauhmana implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran pada Biro Perencanaan Kementerian Hukum dan HAM serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran.

#### **1. 4. Manfaat Penelitian**

Beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Bagi akademisi, Memberikan sumbangan saran dan pengetahuan yang mungkin dapat berguna bagi penyempurnaan penelitian selanjutnya.
2. Bagi Kementerian Hukum dan HAM, penelitian ini dapat menjadi referensi dan masukan dalam pengambilan keputusan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan penyusunan anggaran agar lebih optimal
3. Bagi Kementetian lain, penelitian ini dapat memberikan kontribusi teoritis berupa konsep, model, maupun analisis untuk penyempurnaan penelitian selanjutnya mengenai penyusunan anggaran.

#### **1. 5. Batasan Penelitian.**

Penelitian ini menggali mengenai implementasi kebijakan standar biaya umum (SBU) dalam penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM, tingkat efektifitas standar biaya umum (SBU), serta faktor-faktor lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan standar biaya umum.

Periode yang digunakan dalam penelitian ini hanya 4 (empat) tahun. Diambil tahun sebelum dan sesudah pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yaitu tahun mulai trahun 2007 sampai sekarang pada Kementerian Hukum dan HAM.

#### **1. 6. Kcaslian Penelitian**

Sebelum penelitian ini dilakukan, telah banyak penelitian yang membahas tentang Penyusunan Anggaran pada Instansi Pemerintah. Penelitian – penelitian yang dimaksud diantaranya adalah :

Tabel 1.2. Penelitian – Penelitian Terdahulu

Judul Penelitian	Peneliti dan Tahun	Uraian	Metode Penelitian	Kesimpulan Penelitian
Persepsi Pegawai Tentang Perencanaan Anggaran di Sekretariat Negara RI	Mailani Amperawan, 2003	Menjelaskan persepsi pegawai tentang perencanaan anggaran	Menggunakan metode kualitatif yang di angka kan dengan menggunakan skala pengukuran ( <i>Mixed Method</i> )	Partisipasi Perencanaan Anggaran belum memadai dan perencanaan anggaran yang diusulkan tidak transparan dan tidak dikomunikasikan kepada pegawai
Analisis Pengukuran Anggaran Dengan Sistem Rencana Anggaran Satuan Kerja Dinas Kesehatan Prop. Sum-Sel	H. Muzakir Zaini, 2004	Menganalisis penyusunan anggaran dengan Sistem Rencana Anggaran Satuan Kerja	Menggunakan metode kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam terhadap informan	Belum ada petunjuk pelaksanaan dalam penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja dan koordinasi lintas sektoral belum terlaksana saat penyusunan RASK
Efektivitas Standar Biaya Khusus Dalam Penganggaran di BPOM : Pendekatan <i>Cost Costing</i>	Christianus Deddy Wibowo, 2009	Meneliti efektivitas penerapan Standar Biaya Khusus (SBK)	Menggunakan metode kuantitatif dengan beberapa variabel efektivitas	Pengembangan standar biaya dalam tingkat kegiatan dan disesuaikan pada saat pelaksanaan penyusunan anggaran.
Analisis Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja	Sari Mesfriati, 2009	Menganalisis Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja	Menggunakan metode kualitatif dengan wawancara	Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja telah sesuai dengan pedoman yg

pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM			mendalam terhadap informan	ditetapkan dan mengikuti alur pelaksanaan proses penganggaran berbasis kinerja sesuai aturan
Analisis Pengelolaan Anggaran pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Banten	Rahardyanto, 2009	Menganalisis Aspek perencanaan dan pengendalian pada kegiatan pengelolaan anggaran di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Banten	Menggunakan metode kualitatif dengan wawancara mendalam terhadap informan	Optimalisasi dalam aspek perencanaan dan pengendalian manajemen untuk kegiatan pengelolaan anggaran secara umum belum berjalan dan pengelolaan anggaran yang belum transparansi
Strategi Pengelolaan anggaran pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM	Anna Ernita, 2007	Menganalisis Strategi Pengelolaan anggaran pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM	Menggunakan metode kualitatif dengan wawancara mendalam terhadap informan	Pelaksanaan anggaran(penyusunan anggaran,pelaksanaan anggaran,pertanggung jawaban/pelaporan anggaran) pada Biro keuangan belum berjalan sesuai peraturan yang berlaku

Penelitian sebelumnya dengan menggunakan metode kualitatif yaitu menganalisa Implementasi sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja. Sedangkan dalam penelitian ini, peneliti mengevaluasi implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan Anggaran berbasis kinerja yang sudah berjalan sejak tahun 2007 pada Kementerian Hukum dan HAM dengan menggunakan teori George C.Edward III yang menggunakan empat variabel.

### 1. 7. Sistematika Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, pokok – pokok pikiran yang dituangkan tersusun dalam bab – bab sebagai berikut :

#### **BAB I            PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II           TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tentang teori – teori yang terkait dengan Kebijakan Publik, Teori implemementasi Kebijakan, Teori Anggaran, Teori Penyusunan Anggaran, Standar Biaya.

#### **BAB III        METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini akan diuraikan metode yang akan digunakan Jenis Penelitian, Objek dalam penelitian, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, Metode dan teknik pengolahan data.

#### **BAB IV        GAMBARAN UMUM ORGANISASI**

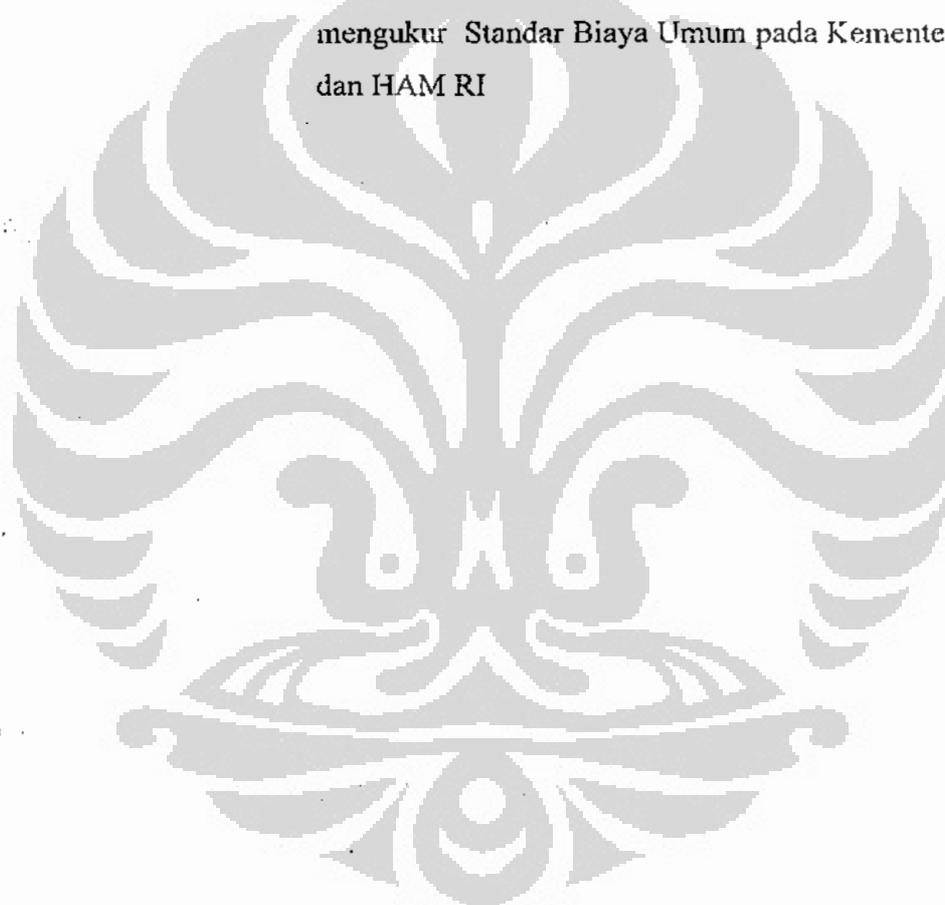
Dalam bab ini akan di sajikan obyek penelitian serta gambaran singkat mengenai Gambaran Umum dan Organisasi Kementerian Hukum dan HAM RI

**BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini akan menguraikan mengenai hasil penelitian yang dilakukan dengan metode yang digunakan sebagaimana diuraikan dalam bab sebelumnya.

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab terakhir ini memuat kesimpulan dari hasil penelitian serta saran -- saran yang akan di berikan oleh penulis dalam mengukur Standar Biaya Umum pada Kementerian Hukum dan HAM RI



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2. 1. Kebijakan Publik

Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interaktif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

Masih banyak kesalahan pemahaman maupun kesalahan konsepsi tentang kebijakan. Beberapa orang menyebut *policy* dalam sebutan “kebijaksanaan”, yang maknanya sangat berbeda dengan kebijakan. Istilah kebijaksanaan adalah kearifan yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan kebijakan adalah aturan tertulis hasil keputusan formal organisasi beberapa.

Sementara itu pendapat Dunn analisis kebijakan merupakan proses menghasilkan pengetahuan mengenai proses kebijakan untuk menyediakan informasi kepada pengambil kebijakan untuk memikirkan kemungkinan pemecahan masalah kebijakan,<sup>9</sup> sedangkan dalam bukunya yang lain Dunn mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktivitas intelektual dan praktis untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan.<sup>10</sup> Dari kedua pendapat Dunn dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan bertujuan untuk memberikan informasi, kritik, serta rekomendasi kepada para pembuat serta pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan dengan tepat, sehingga tujuan utama perumusan kebijakan, yakni untuk mengatasi permasalahan dapat dilaksanakan dengan baik.

Menurut William N. Dunn (2000) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai

---

<sup>9</sup> William N. Dunn. “*Analisa Kebijaksanaan Publik*.” terjemahan Muhadjir Darwin. Yogyakarta : PT. Hanindita. 1988. Hal 35.

<sup>10</sup> William N. Dunn. “*Pengantar Analisis Kebijakan Publik*.” terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 2000. Hal 44.

macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Weimer and Vining, (1998:1) mendefinisikan kebijakan adalah :

*“ The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision ”<sup>11</sup>*

sedangkan dalam bukunya yang lain Dunn mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktivitas intelektual dan praktis untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan.<sup>12</sup> Dari kedua pendapat Dunn dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan bertujuan untuk memberikan informasi, kritik, serta rekomendasi kepada para pembuat serta pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan dengan tepat, sehingga tujuan utama perumusan kebijakan, yakni untuk mengatasi permasalahan dapat dilaksanakan dengan baik.

Berdasarkan definisi-definisi analisis kebijakan yang telah disampaikan diatas, maka analisis kebijakan merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan. Berikut ini adalah lima prosedur dalam melaksanakan analisa kebijakan, antara lain :<sup>13</sup>

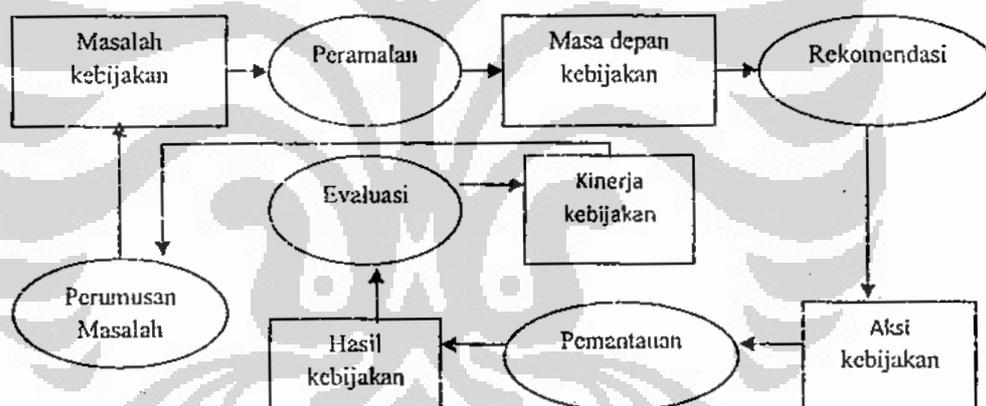
<sup>11</sup> Weimer and Vining, (1998:1)

<sup>12</sup> William N. Dunn. *“Pengantar Analisis Kebijakan Publik”*. terjemahan Sarnodra Wibawa, dkk. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 2000. Hal 44.

<sup>13</sup> Dunn. *Op. Cit.*, Hal 20-21.

1. Perumusan masalah, menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Peramalan, menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa yang akan datang dari penerapan kebijakan.
3. Rekomendasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi masa mendatang dari pemecahan masalah.
4. Pemantauan, menghasilkan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya kebijakan.
5. Evaluasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

**Gambar 2.1. Prosedur Analisis Kebijakan**



Sumber : William N. Dunn. "Pengantar Analisis Kebijakan Publik." Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. 2000. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hal 21.

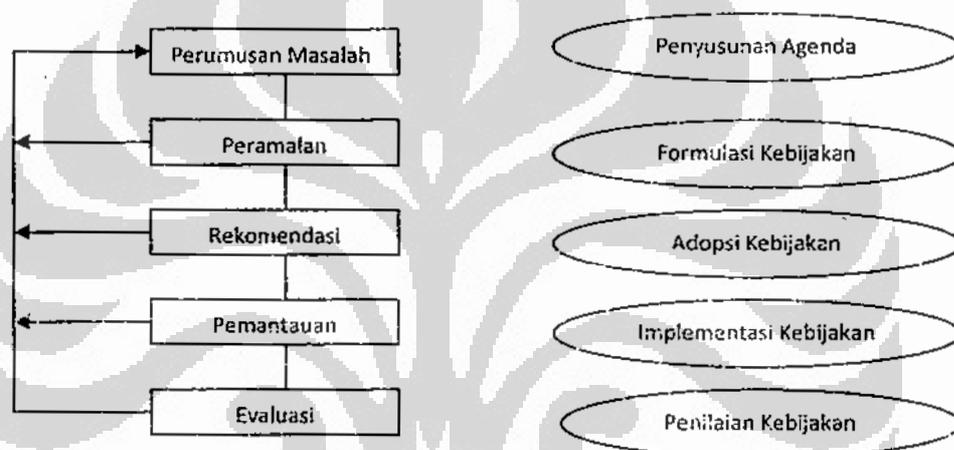
Dalam melaksanakan analisis kebijakan aktivitas yang dilakukan bersifat politis, dimana proses pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian tahapan yang terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.<sup>14</sup> Dengan demikian analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan pada satu, beberapa, atau seluruh proses tahap kebijakan, tergantung jenis permasalahannya.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal 22.

Tiap tahap dalam proses kebijakan saling berhubungan dan terkait dengan prosedur analisis kebijakan, sehingga dapat menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang dapat mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahapan, dan secara tidak langsung akan mempengaruhi tahap-tahap berikutnya. Aktivitas dalam prosedur analisis kebijakan merupakan tahapan tertentu dari proses kebijakan.<sup>15</sup> Hal ini ditunjukkan dalam bagan sebagai berikut:

Gambar 2.2.

### Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Kebijakan



Sumber : William N. Dunn. "Penganjar Analisis Kebijakan Publik." terjemahan Samodra Wibawa, dkk. 2000. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. Hal 25.

Berdasarkan bagan di atas, proses perumusan masalah sebagai tahap awal pembuatan kebijakan memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang menekankan pada asumsi yang menjadi dasar permasalahan dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan masalah membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, dan memadukan pandangan yang bertentangan, serta merancang peluang kebijakan baru.

Pada tahap peramalan menyediakan pengetahuan yang relevan mengenai kebijakan menyangkut masalah yang akan terjadi di masa mendatang akibat digunakannya alternatif pada tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal 23.

masa depan yang fleksibel, potensial, mengestimasi akibat kebijakan yang ada atau yang diusulkan, dan mengendalikan kendala yang mungkin terjadi dalam pencapaian tujuan, serta mengestimasi kelayakan politik.

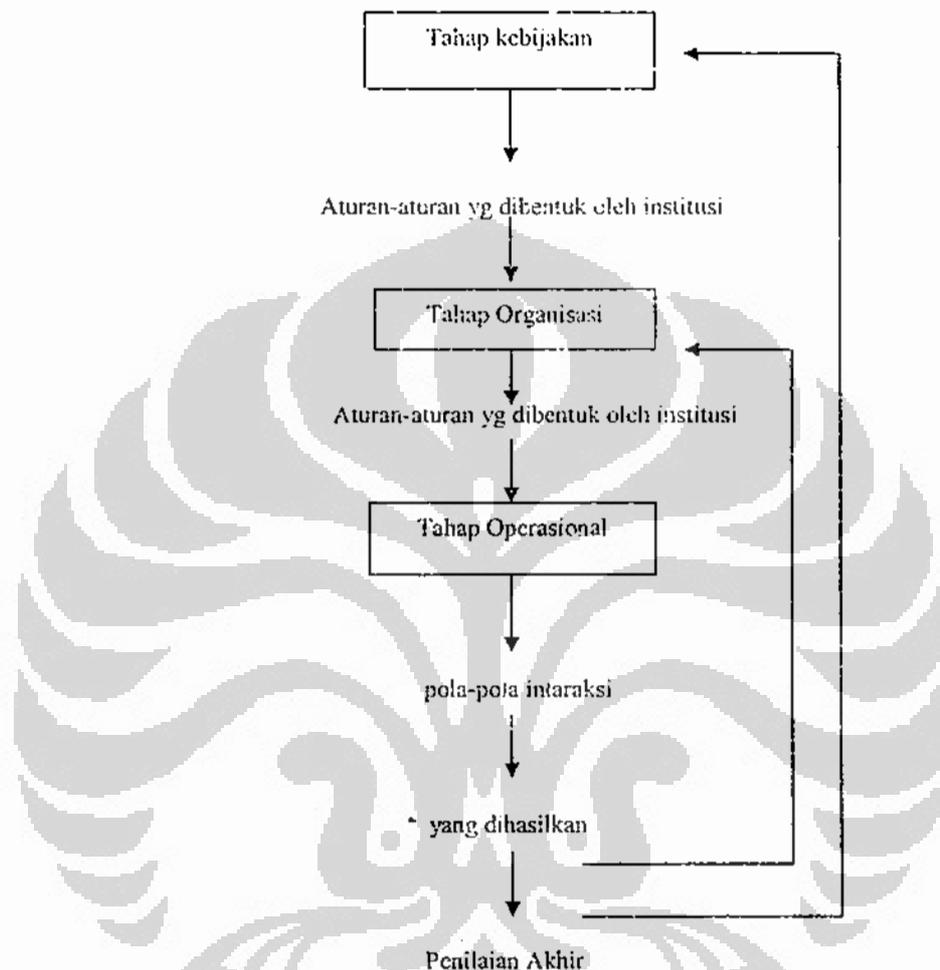
Pada tahap rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Hal ini membantu para pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengetahui akibat yang dapat muncul, dan menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, serta menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

Pada tahap pemantauan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan dampak kebijakan yang diambil sebelumnya dengan menggunakan indikator-indikator di berbagai bidang, yang membantu para pengambil kebijakan dalam tahap implementasi kebijakan. Pemantauan akan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, dan mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, serta menentukan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam setiap tahap kebijakan.

Tahap evaluasi menghasilkan pengetahuan yang relevan mengenai ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang dihasilkan, sehingga membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan untuk pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menyimpulkan seberapa jauh masalah terselesaikan, tetapi juga memberikan kritik terhadap nilai-nilai dasar kebijakan, serta membantu menyesuaikan dan merumuskan kembali permasalahan.

Bromley (1989:34) telah menyusun model kebijakan berdasarkan hirarki dalam pengambilan keputusan, ada tiga tingkatan yang berkaitan dengan proses penyusunan kebijakan, yaitu *Policy level*, *Organizational level* dan *Operational level*. Hirarkhi dalam proses penyusunan kebijakan tersebut digambarkan di dalam gambar berikut :

Gambar 2.3 : Hirarkhi dalam proses penyusunan kebijakan



Sumber: Daniel W. Bromley. *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell. 1989 hal.33

Gambar diatas menunjukkan tingkatan kebijakan dimana setiap tingkatan masing-masing membuat pengambilan keputusan. Bromley menjelaskan<sup>16</sup> :

*"In a democracy the policy level is represented by the legislative and judicial branches, while the organizational level is represented by the executive branch. At the operational level finds the operating units in society- whose daily actions result in certain observed outcomes."*

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal 33

Menurut pendapat di atas, bahwa kebijakan tentang masalah-masalah umum terkait dengan kehidupan masyarakat dibahas dan diformulasikan pada *policy level*, sedangkan mengimplementasikan kebijakan tersebut pada *organizational level* disertai dengan peraturan-peraturan dan hukum untuk melaksanakannya dan tentu saja program-program kegiatan yang mendukung kebijakan, dengan kata lain tidak mengada-ada. Terakhir, pada *operational level* adalah pelaku kebijakan yang langsung berhubungan dengan publik dan dapat langsung mengetahui atau merasakan *outcomes* dari kebijakan yang dibuat oleh kedua level di atasnya.

## 2. 2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut Dwidjowijoto (2003:158) bahwa :

“Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk -- bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut”<sup>17</sup>

Dalam hal implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (1999 : 80) berpendapat bahwa implementasi kebijakan (*policy implementation*) pada dasarnya merupakan aktivitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri.<sup>18</sup>

*Implementability* suatu kebijakan, menurut Grindle (1980: 8 - 12) sangat ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan (*context of policy*). Isi kebijakan mencakup<sup>19</sup>:

1. kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
2. jenis manfaat yang akan dihasilkan;

<sup>17</sup> Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik dan formulasi implementasi dan evaluasi*, PT Elex Media Komputering, Jakarta (2003:158)

<sup>18</sup> Dunn (1999 : 80)

<sup>19</sup> Grindle, Marice S, *Politics and policy Implementation in the Third World*(1980: 8 - 12)

3. derajat perubahan yang akan diinginkan;
4. kedudukan pembuat kebijakan;
5. siapa pelaksana program dan
6. sumberdaya yang dikerahkan. Sedang konteks kebijakan mencakup :
  - (a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,;
  - (b) karakteristik lembaga dan penguasa;
  - (c) kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan.

Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Adanya dua sudut pandang dalam studi implementasi kebijakan ini juga dikemukakan oleh Ripley (1984: 134 – 135), bahwa studi implementasi mempunyai dua *foci* pokok yaitu kepatuhan (*compliance*) dan apa yang terjadi setelah suatu kebijakan dilaksanakan (*what's happening*). Kepatuhan ini muncul dari literatur administrasi publik dan perspektif ini lebih menusatkan perhatiannya pada apakah badan dan individu bawahan mematuhi perintah badan atau individu atasannya. Perspektif ini lebih merupakan analisis karakter dan kualitas dari perilaku organisasional. Menurut Ripley (1984: 135), paling tidak ada dua kekurangan dari perspektif ini, yaitu banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh dan ada program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*). Sedangkan perspektif yang kedua, yaitu perspektif *what's happening*, sangat berbeda dengan perspektif kepatuhan. Perspektif ini berasumsi adanya banyak faktor yang dapat dan telah mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor tersebut utamanya berasal dari lingkungan luar kebijakan<sup>20</sup>.

Menurut Wahab (1990 : 88) terdapat lima bagian yang dapat diajukan untuk dinilai atau dievaluasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan suatu kebijakan publik, yaitu *output* kebijakan atau keputusan dari badan pelaksana, dampak nyata

<sup>20</sup> Ripley (1984: 134 – 135)

keputusan terhadap badan pelaksana, persepsi terhadap keputusan dari badan pelaksana, dan evaluasi kebijakan atau peraturan perundang – undangan yang biasanya bersifat politis, baik untuk perbaikan ataupun penyempurnaan pelaksanaan kebijakan<sup>21</sup>.

Selanjutnya untuk mengetahui atau mengukur suatu kebijakan bentuk peraturan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan, George C. Edward III (1978 : 295-305) mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut :

*"Policy implementation as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handling down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule, and the consequences of the policy for the people whom it affects".<sup>22</sup>*

Dari pengertian ini terlihat bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan pembuatan kebijakan seperti UU yang ditetapkan badan legislatif, pelaksanaan oleh eksekutif, penyusunan aturan pelaksanaan serta dampak kebijakan. Untuk memahami keberhasilan implementasi kebijakan Edwards, memperkenalkan suatu pendekatan dengan mengemukakan beberapa faktor penting yang saling berinteraksi dan mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

*"we shall attempt to answer these important questions by considering four critical factors or variables in implementing public policy : communication, resources, disposition or attitudes and bureaucratic structure"<sup>23</sup>*

Menurut George C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan

<sup>21</sup> Wahab, Solicin Abdul, (2002), *Analisis Kebijakan* : Dari formulasi Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta

<sup>22</sup> George C. Edwards. "Implementing Public Policy". Washington DC: Congressional quarterly Press. 1980 hal 1

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal 10

implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, faktor sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.<sup>24</sup>

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial.

Beberapa model implementasi kebijakan di atas menunjukkan bahwa tidak ada variabel tunggal dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan yang diimplementasikan, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan di mana kebijakan tersebut diimplementasikan (kelompok sasaran). Namun demikian, melihat berbagai model di atas nampaknya faktor lingkungan (kondisi sosial, ekonomi dan politik) di mana kebijakan itu diimplementasikan, komunikasi antarorganisasi dan birokrasi pelaksana menjadi faktor dominan bagi penentu keberhasilan implementasi kebijakan.

#### a. Faktor Komunikasi

Variabel ini terdiri dari sub komponen seperti transmisi (*transmission*) antara pelaksana dan penerima program, komponen kejelasan persoalan (*clarity*), dan komponen konsistensi (*consistency*).<sup>25</sup> Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan tersebut. Dimensi konsistensi menghendaki

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal 17

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal 54

kepatuhan para pelaksana terhadap kebijakan serta dampak yang timbul dari implementasi kebijakan tersebut.

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar *implementor* mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Suatu kebijakan yang tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran (*target group*), maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga *implementors* mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para *implemetor* kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para *implementor* secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

#### **b. Faktor sumber daya**

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian

dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Pada kategori sumber daya (*resources*) adalah terdiri dari beberapa sub komponen seperti sumber daya staf, informasi yang dimiliki, otoritas dan fasilitas pendukung implementasi.

#### 1. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Edward III menegaskan bahwa : “ *Probably the most essential resources in implementing policy is staff*”<sup>26</sup> dan pada bagian sebelumnya mengatakan : “ *No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not effective*”<sup>27</sup>

Oleh karena itu sekalipun aturan pelaksanaan kebijakan jelas dan telah ditransmisikan dengan tepat, namun manakala sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif. Selain itu sumber daya manusia tersebut harus mengetahui apa yang harus dilakukan (*knowing what to do*), mempunyai kewenangan yang cukup dalam melaksanakan kebijakan. Tidak cukupnya sumber daya berarti peraturan tidak akan bisa ditegakkan, pelayanan tidak disediakan dengan baik, dan peraturan yang digunakan tidak bisa dikembangkan.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal 53

<sup>27</sup> *ibid.*, hal 112

## 2. Sumber Daya Anggaran

Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pada pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Kondisi tersebut juga menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melakukan fungsinya secara optimal dengan tidak mendapatkan insentif sesuai dengan yang diharapkan. Sebagaimana digambarkan oleh Edward III bahwa :

*"Incentives can be to goal displacement. Bureaucrats who are provided incentive to implement policies may begin to pursue goals other than those intended by their superior. Vague and diverse goal, poor measure of performance, and obscure implementation directives make it difficult to evaluate the success of many policies. When a criterion of success is developed for a policy, bureaucrats may attempt to beat the system by emphasizing most whatever is being measured by their superiors, independent of whether or not their action advance the policy goal".<sup>28</sup>*

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa terbatasnya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping tidak optimal, disposisi para pelaku kebijakan rendah sehingga dapat mengakibatkan *goal displacement*.

## 3. Sumber Daya Peralatan

Edward III mengemukakan bahwa :

*"Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed".<sup>29</sup>*

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal 78

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal 88

Terbatasnya fasilitas yang tersedia, mengakibatkan inefisiensi dan tidak mendorong motivasi pelaku kebijakan sehingga implementasi tidak akan berhasil dengan baik.

#### 4. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa sumber daya manusia atau staff harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kewenangan, untuk itu sangat diperlukan informasi yang memadai agar orang-orang yang terlibat dalam implementasi mau melaksanakan apa yang menjadi ketentuan bagi mereka. Kewenangan yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki lembaga/badan pelaksana akan mempengaruhi lembaga tersebut untuk menyelesaikan masalah yang dihadapinya.

##### c. Faktor Disposisi:

Disposisi ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan (Edward III, 1980). Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, implementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor *implementor* kebijakan.

#### d. Faktor Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi

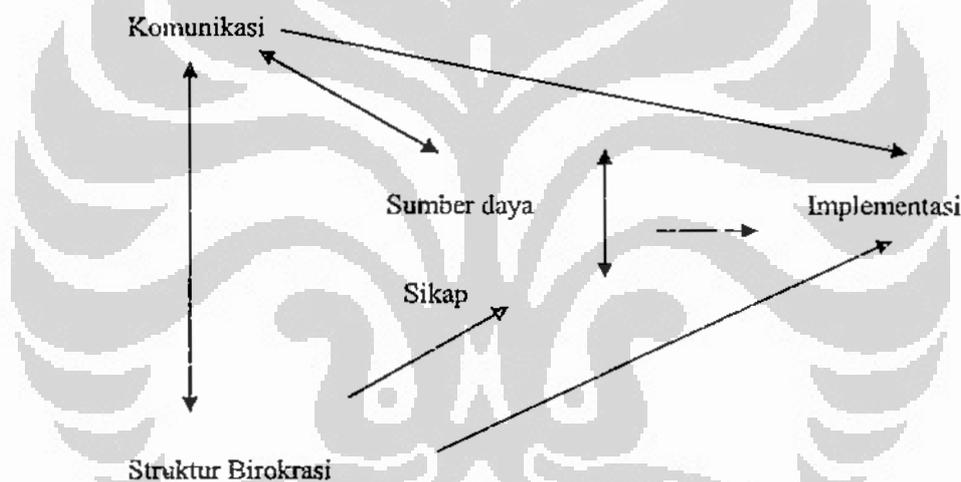
akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Menurut Edward III implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi lainnya. Struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standard operating procedures/SOP*). Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat menimbulkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar informasi/instruksinya akan terdistorsi. Semakin terfragmentasi organisasi semakin membutuhkan koordinasi yang intensif. Hal ini berpeluang terjadi distorsi komunikasi. Struktur organisasi yang panjang akan cenderung melambatkan pengawasan, dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Keberhasilan implementasi yang kompleks, perlu ada kerja sama yang baik. Fragmentasi organisasi merintangangi koordinasi yang diperlukan.

Demikian pula tidak jelasnya SOP, baik menyangkut mekanisme, sistem, dan prosedur, pembagian tugas pokok, fungsi, dan tanggung jawab di antara para pelaku dan tidak harmonisnya hubungan atau koordinasi di antara unit pelaksana ikut pula menentukan gagalnya implementasi kebijakan.

Keempat faktor ini bekerja secara simultan dan berinteraksi satu dengan yang lain untuk membantu atau menghalangi proses kebijakan. Untuk menunjukkan proses interaksi diantara empat faktor itu, Edwards memperkenalkan suatu model sebagai berikut :

Gambar 2. 4. Alur interaksi yang saling mempengaruhi dalam proses implementasi



Sumber Winarno, Budi (2002) Teori dan Proses Kebijakan Publik

Standar dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standar dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standar dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap

disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Disamping itu harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut dan bagi orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dengan tepat dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Pendekatan ini memandang bahwa komunikasi dan struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan adalah menjadi variabel penting dalam menggerakkan sumber daya dan disposisi yang dapat diciptakan dan digunakan oleh implementator untuk mempertajam dan mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. meskipun masing-masing faktor tersebut memiliki derajat pengaruh yang sama terhadap perspektif implementasi kebijakan, namun pengaruh aspek komunikasi dan struktur birokrasi seringkali dimediasi oleh faktor sumber daya dan disposisi dari pelaksana kebijakan itu

sendiri. Dengan kata lain faktor komunikasi dan struktur birokrasi dianggap memiliki hubungan langsung dengan aspek keberhasilan dan kegagalan implementasi. Dari uraian tersebut, dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau faktor yang pada gilirannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan pandangan beberapa tokoh diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan yang dilakukan badan/instansi pelaksana yang tidak hanya menyangkut perilaku pelaksana kebijakan tersebut, tetapi juga mengandung unsur kepatuhan pada diri kelompok sasaran sehingga akan menimbulkan dampak nyata baik dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Dengan demikian analisis implementasi kebijakan menjadi awal, bukan akhir dari upaya meningkatkan kualitas pelaksanaan kebijakan serta hasil-hasilnya, sehingga dalam melakukannya dibutuhkan pengkomunikasian dan penilaian kritis serta pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tersebut. Hal ini menjadi sangat penting untuk memperbaiki kebijakan dan hasil-hasilnya, serta dapat memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan di masa yang akan datang, sehingga analisis terhadap implementasi kebijakan akan menghasilkan analisis yang berkualitas.

Adapun salah satu kebijakan pemerintah dalam situasi perekonomian dibutuhkan kebijakan yang membimbing, mengoreksi, dan melengkapi hal-hal bidang ekonomi terutama mampu meningkatkan daya saing. Dengan kata lain dalam sektor perekonomian, pemerintah tidak dapat membiarkannya pada "tangan siluman" (*invisible hand*) dari kekuatan pasar. Lebih penting lagi adalah adanya kenyataan bahwa mekanisme pasar sendiri tidak dapat melaksanakan semua fungsi ekonomi, untuk itu pemerintah membutuhkan kebijakan bidang perekonomian salah satunya kebijakan penganggaran. Untuk mengetahui sejauh mana efisien dan efektifnya kebijakan anggaran yang dibuat pemerintah tidak hanya mengacu kepada teori kebijakan dan implementasi kebijakan saja, tetapi perlu juga dipahami teori tentang anggaran.

## 2.3. Anggaran

### 2.3.1 Definisi Anggaran

Anggaran merupakan alat perencanaan manajerial dalam bentuk keuangan. Anggaran berisi aktifitas-aktifitas yang akan dilakukan selama periode waktu tertentu sebagai acuan kegiatan organisasi dan menunjukkan tujuan operasi. Pemahaman terhadap tujuan anggaran dan informasi tentang seberapa banyak tujuan anggaran memberi dasar bagi manajer untuk mengukur efisiensi, mengidentifikasi masalah dan mengendalikan biaya. Anggaran juga merupakan alat manajemen untuk melakukan pengendalian, koordinasi, komunikasi, penilaian kinerja dan motivasi.

Corbett pada tahun 1998 mengatakan bahwa anggaran adalah *"A budget is a formal statement of planned expenditure for a predetermined future period with an accompanying statement of where the money is to come from"*.<sup>30</sup>

Menurut Mulyadi (2001:488) definisi anggaran adalah sebagai berikut "anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang."<sup>31</sup>

Menurut National Committee on Governmental Accounting (NCGA), saat ini Governmental Accounting Standards Board (GASB), definisi anggaran (*budget*) sebagai berikut:

*Rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.*<sup>32</sup>

Sedangkan menurut Hilton (1999:336) adalah sebagai berikut "A Budget is a detailed plan, expressed in quantitative terms, that specifies how resources will be acquired and used during a specified period of time"

Dari beberapa pendapat diatas, dapat penulis sampaikan bahwa anggaran merupakan suatu rencana yang terkoordinasi, menyeluruh dan dinyatakan dalam

<sup>30</sup> Corbett pada tahun 1998

<sup>31</sup> Mulyadi (2001:488)

<sup>32</sup> Menurut National Committee on Governmental Accounting (NCGA), saat ini Governmental Accounting Standards Board (GASB)

satuan moneter (uang), mengenai kegiatan operasi sumber-sumber daya, untuk suatu periode tertentu di waktu yang akan datang yang disusun oleh manajemen secara formal dan tertulis, Anggaran adalah suatu rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program – program yang telah di sahkan Anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu.

Penganggaran di Indonesia dilaksanakan dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu :

1. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*)

penganggaran terpadu adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang di dasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana.

2. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) / *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF)

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.

3. Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Definisi dari tiga pendekatan tersebut yaitu : Penganggaran Berbasis Kinerja adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja diperlukan standar biaya, indikator kinerja dan evaluasi kinerja. Dua hal tersebut disusun dan dikembangkan oleh Kementerian / Lembaga, sedangkan standar biaya ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Kementerian / Lembaga

Anggaran merupakan alat manajemen dalam mencapai tujuan. Jadi anggaran bukan tujuan dan tidak dapat menggantikan manajemen. Tujuan penyusunan anggaran antara lain :

- a. Untuk digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan penggunaan dana;
- b. Untuk mengadakan pembatasan jumlah dana yang dicari dan digunakan;
- c. Untuk merinci sumber dana yang dicari maupun jenis penggunaan dana sehingga dapat mempermudah pengawasan;
- d. Untuk merasionalkan sumber dan penggunaan dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal;
- e. Untuk menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran, lebih jelas dan nyata terlihat;
- f. Untuk menampung, menganalisa serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

Nafarin pada tahun 2000 mengkatagorikan anggaran dalam beberapa sudut pandang sebagai berikut :<sup>33</sup>

1. Menurut dasar penyusunan, anggaran terdiri dari :
  - a. Anggaran variable, adalah anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisar) kapasitas (aktivitas tertentu) dan pada intinya merupakan suatu seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat -- tingkat aktivitas yang berbeda. Misal anggaran disusun berkisar antara 500 -- 1000 unit.
  - b. Anggaran tetap, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu. Misal, penjualan direncanakan 1000 unit, dengan demikian anggaran lainnya dibuat berdasarkan anggaran penjualan 1000 unit
2. Menurut cara penyusunan, anggaran terdiri dari :
  - a. Anggaran periodik, adalah anggaran yang disusun untuk suatu periode tertentu, pada umumnya periodenya satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.

<sup>33</sup> Nafarin pada tahun 2000 "sudut pandang katygori anggaran

- b. Anggaran kontinu, adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan anggaran yang pernah dibuat.
3. Menurut jangka waktunya, anggaran terdiri dari :
  - a. Anggaran jangka pendek (anggaran taktis), adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama sampai satu tahun
  - b. Anggaran jangka panjang (anggaran strategis), adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu yang lebih dari satu tahun
4. Menurut bidangnya, anggaran dapat dibagi menjadi :
  - a. Anggaran operasional, adalah untuk menyusun anggaran rugi laba
  - b. Anggaran keuangan adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca
5. Menurut kemampuan menyusun, anggaran terdiri dari :
  - a. Anggaran komprehensif, merupakan rangkaian dari berbagai macam anggaran yang disusun secara lengkap. Anggaran komprehensif merupakan perpaduan dari anggaran operasional dan anggaran keuangan yang disusun secara lengkap.
  - b. Anggaran parsial, adalah anggaran yang disusun tidak secara lengkap, anggaran yang hanya menyusun bagian anggaran tertentu saja misalnya karena keterbatasan kemampuan, hanya dapat menyusun anggaran operasional.
6. Menurut fungsinya, anggaran dapat dibedakan menjadi :
  - a. *Appropriate Budgeting*, adalah anggaran yang diperuntukkan bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunakan untuk manfaat lain. Misal, anggaran untuk penelitian dan pengembangan
  - b. *Performance Budget*, adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi aktifitas yang dilakukan dalam organisasi / perusahaan, untuk menilai apakah biaya / beban yang dikeluarkan oleh masing – masing aktifitas tidak melampaui batas.

### 2. 3. 2. Fungsi – Fungsi Anggaran

Pemerintah mempunyai peran penting dalam pengendalian perekonomian di dalam suatu Negara. Oleh karena itu Pemerintah menjalankan fungsi anggaran sebagaimana disebutkan oleh Aronson di dalam bukunya *Public Finance* (1995:250), secara rinci menjelaskan pendapatnya tentang fungsi – fungsi anggaran, yang diuraikan sebagai berikut :<sup>34</sup>

- a. *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)*
- b. *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 the auditors whose job it is to assure us that public funds are spent legally if not effectively.*
- c. *The budget is also a planning tool. It forces people to compare the benefits of various projects with the cost of such projects and may therefore put such people in a better position to make wise decisions. Modern budgeting 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 diatas, 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

<sup>34</sup> Aronson di dalam bukunya *Public Finance* (1995:250)

publik, (Banyak orang yang berpendapat, bahwa walaupun dengan menggunakan prosedur anggaran yang terbaru, pengeluaran akan tetap terkontrol).

Anggaran juga dapat meningkatkan akuntabilitas, manajemen dan perencanaan pada aktivitas sektor publik. Anggaran formal dan teknik-teknik akuntansi dapat 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 diproyeksi 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 disimpulkan bahwa fungsi anggaran sebagai berikut :

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

A. Musgrave dan B. Musgrave (1993:6-13), membagi fungsi-fungsi anggaran, sebagai berikut :

1. Fungsi Alokasi, merupakan penyediaan barang sosial atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial, dan bagaimana bauran/komposisi barang sosial ditentukan. Dengan kata lain, bahwa fungsi ini merupakan fungsi pemerintah yang mengadakan alokasi terhadap sumber-sumber dana untuk mengadakan barang-barang kebutuhan perorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Semuanya

itu diarahkan agar terjadi keseimbangan antara uang yang beredar dengan barang dan jasa dalam masyarakat.

2. Fungsi Distribusi, dimana penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan distribusi yang merata dan adil. Jadi fungsi anggaran ini untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan dan menyejahterakan masyarakat.
3. Fungsi Stabilisasi, penggunaan kebijakan kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang mestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Dengan demikian fungsi ini untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilitas harga barang-barang kebutuhan masyarakat dan menjamin selalu meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang mantap.

### 2. 3. 3. Pendekatan dalam penyusunan Anggaran

Ada beberapa pendekatan yang lazim dilakukan untuk menyusun anggaran. Masing – masing pendekatan penyusunan anggaran tersebut sebenarnya memiliki kelebihan dan kekurangan. Pendekatan penyusunan anggaran tertentu dipilih karena alasan tertentu pula. Ada beberapa pendekatan penyusunan anggaran antara lain :

#### a. *Line Item Budgeting System/Traditional Budgeting*

Traditional budgeting system adalah suatu cara menyusun anggaran yang tidak didasarkan atas pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penyusunannya lebih didasarkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Menurut Bastian, Indra *Line Item Budgeting* adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana berasal dari (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran).<sup>35</sup>

Dalam sistem ini, perhatian lebih banyak ditekankan pada pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran secara akuntansi. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas obyek-obyek pengeluaran. Jenis anggaran ini

<sup>35</sup> Indra Bastian. "Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar". Penerbit Erlangga. 2005. hal 166

sering pula disebut *traditional budgeting*. Wildasvky mengatakan *line item budgeting* sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah untuk dilaksanakan.<sup>36</sup>

Jones dan Pendlebury (1988) dalam bastian mengatakan *line item budgeting* mempunyai sejumlah karakteristik penting, dimana tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, dan sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap).<sup>37</sup> Tidak jarang dalam prakteknya memakai kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi. Sistem anggaran tradisional ini lebih menekankan pada segi pertanggungjawaban keuangan (dana) dari sudut akuntansinya saja tanpa diuji efisien tidaknya penggunaan dana tersebut.

#### **b. Planning, Programing, and Budgeting System**

Model penganggaran lainnya adalah Planning, Programming, and Budgeting System. Definisi PPBS menurut Jones, Rowan :

*"PPBS is primarily concerned with the needs of decision makers. It is invariably the case that the resources available to public sector organizations are limited in relation to the demands for them."*<sup>38</sup>

Menurut Jones, PPBS menitikberatkan alokasi sumber daya. Kelangkaan sumber daya diatasi dengan alokasi yang tepat agar dapat menghasilkan manfaat yang maksimal dan memberikan dampak pada tujuan organisasi secara keseluruhan.

Definisi PPBS oleh CIPFA dalam Rowan :

*"A management system for an organization as whole, providing regular procedures for reviewing goals and objectives, for selecting and planning programmes over a period of years in terms of output related both to objectives and to resources necessary to achieve them, for allocating resources between programmes and for controlling their implementation."*<sup>39</sup>

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 167

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 167

<sup>38</sup> Rowan Jones. "Public Sector Accounting", London: Pitman Publishing. 1988. hal. 76

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal : 76

Berdasarkan kedua pengertian di atas bahwa perencanaan, penyusunan program dan penganggaran dipandang sebagai suatu system yang tak terpisahkan satu sama lainnya. PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumberdaya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PPBS tidak mendasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. PPBS membantu manajemen pemerintahan didalam membuat keputusan alokasi sumberdaya secara lebih baik. Hal tersebut disebabkan oleh sumberdaya yang dimiliki pemerintah yang terbatas jumlahnya, sementara tuntutan masyarakat sangat banyak bahkan tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan seperti itu, pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. PPBS dianggap suatu proses yang komprehensif untuk pengambilan keputusan yang lebih efektif.

#### c. *Zero Based Budgeting System*

Zero Based Budgeting digunakan pertama kali oleh *United States Department of Agriculture* pada tahun 1962 dan mengalami kegagalan karena Karena memakan waktu yang lama, terlalu teoritis dan tidak praktis, memakan biaya yang besar serta menghasilkan kertas kerja yang menumpuk karena pembuatan paket keputusan.

Zero Based Budgeting adalah sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada yang telah dilakukan dimasa lalu. Setiap kegiatan akan dievaluasi secara terpisah. Ini berarti berbagai program dikembangkan dalam visi pada tahun yang bersangkutan. Konsep Zero-base budgeting (ZBB) digunakan manajemen pemerintahan untuk mengidentifikasi, merencanakan, dan mengawasi program atau kegiatan agar dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi. Memaksimalkan sumber daya yang tersedia untuk kualitas iayanan publik. Pemerintah menyusun anggaran lebih detail dan dimulai dengan nol, tanpa melihat anggaran di masa lalu. Pengertian ZBB menurut Rowan, Jones :

*"Zero-base budgeting in its pure form is precisely what its name implies i.e., the preparation of operating budgets from a zero-base; even though*

*the organization might be operating more or less as in previous years, the budgetary process assumes that it is starting anew.”<sup>40</sup>*

Pada mulanya Zero Based Budgeting dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada sistem anggaran tradisional. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep Zero Based Budgeting disini dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-item*, karena anggaran diasumsikan dimulai dari nol. Penyusunan anggaran yang bersifat *incremental* mendasarkan besarnya realisasi anggaran tahun ini untuk menetapkan anggaran ditahun depan, yaitu dengan menyesuaikannya dengan tingkat inflasi atau jumlah penduduk. Sedangkan pada sistem ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini juga. Dengan ZBB, seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali (dimulai dari nol lagi). Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan dapat dihilangkan dari struktur anggaran, atau mungkin muncul item yang baru.

#### **d. Performance Budgeting System**

Performance budgeting system berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan anggaran ini tidak hanya didasarkan kepada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi di dalam *“Traditional Budget”*, tetapi juga didasarkan kepada tujuan-tujuan atau rencana-rencana tertentu yang untuk pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya/dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien.

Pendekatan ini cenderung menolak pandangan anggaran tradisional yang menganggap bahwa tanpa adanya arahan dan campur tangan, pemerintah akan menyalahgunakan kedudukan mereka dan cenderung boros (*over spending*). Anwar Shah and Chunli Shen menjelaskan bahwa :

*“Performance budgeting is a system of budgeting that presents the purpose and objectives for which funds are required, the costs of programs and*

---

<sup>40</sup> *ibid.*, hal. 87

*associated activities proposed for achieving those objectives, and the outputs to be produced or services to be rendered under each program.*<sup>41</sup>

Dalam *performance budgeting* ini bukan semata-mata berorientasi kepada berapa jumlah yang dikeluarkan, tetapi sudah dipikirkan terlebih dulu mengenai rencana kegiatan, rencana pengeluaran, apa yang akan dicapai, proyek apa yang akan dikerjakan, dan bagaimana pengalokasian biaya agar digunakan secara efektif dan efisien sehingga hasil yang dicapai sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

*Performance Budgeting* atau Anggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumber daya pada program dan bukan pada unit organisasi. Konsekuensinya kinerja anggaran harus didasarkan pada tujuan dan sasaran, oleh karena itu anggaran diperlakukan sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam pendekatan ini dominasi pemerintah akan dapat diawasi dan dikendalikan, selain didorong untuk menggunakan dana secara efisien pemerintah juga dituntut agar mampu mencapai *outcomes* yang efektif. Oleh karena itu agar dapat mencapai tujuan tersebut maka diperlukannya tolok ukur sebagai standar kinerja.

Sistem ini mulai menitikberatkan pada segi penatalaksanaan (*management control*), Mardiasmo mengatakan sistem *performance budgeting* pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.<sup>42</sup>

Adapun penganggaran menurut Bastian, Indra harus memenuhi prinsip-prinsip demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati, dan akuntabel.<sup>43</sup> Dengan demikian menurut Indra pada proses penyusunan anggaran harus melibatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang mempunyai hak dan berkepentingan atas layanan publik tersebut, bahwa anggaran negara haruslah mengalokasikan sumber daya secara tepat dan proposional kepada masyarakat yang membutuhkan. Proses penganggaran itu tidak saja melibatkan masyarakat tetapi berhak diketahui masyarakat atau ada transparansi, mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan senantiasa menjunjung etika dan moral yang tinggi. Pengelolaan anggaran negara harus dilakukan secara berhati-hati ,

<sup>41</sup> Shah, *Op.Cit.*, hal. 143

<sup>42</sup> Mardiasmo, "*Akuntansi Sektor Publik*", Penerbit Andi Yogyakarta.2002.hal. 84

<sup>43</sup> Bastian, *Op.Cit.*, hal.177

karena jumlah sumber daya yang terbatas dan mahal harganya serta dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Bastian, Indra di dalam bukunya mengungkapkan ada dua pendekatan yang digunakan dalam penganggaran sektor publik yaitu pendekatan fungsional dan pendekatan pengambilan keputusan.<sup>44</sup>

#### 2. 3. 4. Jenis Anggaran

##### Anggaran Operasional

Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintah. Pengeluaran pemerintah yang dapat dikategorikan dalam anggaran operasional adalah "belanja rutin". Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak dapat menambah aset atau kekayaan bagi pemerintah. Disebut "rutin" karena sifat pengeluaran tersebut berulang-ulang ada setiap tahun. Secara umum, pengeluaran yang masuk kategori anggaran operasional antara lain belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi dan pemeliharaan.

##### Anggaran Modal/Investasi

Anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembeljaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya. Pengeluaran modal yang besar biasanya dilakukan dengan menggunakan pinjaman. Belanja investasi / modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaan. Anggaran berfungsi sebagai alat politik yang digunakan untuk memutuskan prioritas dan kebutuhan keuangan pada sektor tersebut.

---

<sup>44</sup> Bastian, *Op.Cit.*, hal.179-181

### 2. 3. 5. Proses Penganggaran

Prinsip-prinsip pokok dalam siklus anggaran :

- Tahap persiapan anggaran  
 Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiranj pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu diulakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran
- Tahap ratifikasi  
 Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill*, *salesman ship*, dan *coalition building* yang memadai. Integritas dan kesioapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan- bantahan dari pihak legislatif.
- Tahap implementasi/pelaksanaan anggaran  
 Dalam tahap ini yang paling penting adalah yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.
- Tahap pelaporan dan evaluasi  
 Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemukan banyak masalah.

Siklus anggaran merupakan serangkaian prosedur dari suatu rangkaian kegiatan didasari prinsip-prinsip anggaran, metode serta teknik penyusunan yang dapat diterima secara umum. Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran perlu

diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan. Mardiasmo mengatakan siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri atas persiapan, ratifikasi, implementasi, serta pelaporan dan evaluasi.<sup>45</sup> Tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh R.Daniel, Mullins dalam Shah, Anwar menggambarkan siklus anggaran terdiri dari : persiapan dan formulasi, persetujuan/otorisasi, pelaksanaan, serta audit dan evaluasi.<sup>46</sup>

Menurut National Advisory Council on State and Local Budgeting (NACSLB), seperti dikutip oleh Mullins,<sup>47</sup>

*“ a good budget process incorporates a long-term perspective, establishes links to broad organizational goals, focuses budget decisions on results and outcomes, involves and promotes effective communication with stakeholders, and provides incentives to government management and employees” (NACSLB 1998).*

Berdasarkan pendapat diatas bahwa proses anggaran yang baik adalah yang dibuat untuk perspektif jangka panjang, berkaitan dengan sasaran organisasi dan melibatkan stakeholder serta melengkapinya dengan insentif bagi pegawai pemerintahan, dengan demikian proses dan prosedur dalam formulasi dan persetujuan suatu anggaran harus diperkuat dengan elemen-elemen tersebut.

Pada tahap persiapan, peranan eksekutif mendominasi termasuk dalam perencanaan karena memberikan panduan dan platform kepada institusi yang berhubungan dengan kerangka fiskal jangka menengah sampai kepada kerangka pengeluaran jangka menengah dalam periode tahun anggaran, menyusun dan mengembangkan skala prioritas dan sumber daya agar mampu menutupi seluruh rencana pengeluaran, memberikan petunjuk dan masukan kepada *agency budget submission* (dirjen anggaran) dan melakukan penilaian kembali permintaan dana dari institusi.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 70

<sup>46</sup> Daniel R Mullins, “Public Sector Governance Andaccountability Series: Local Budgeting,” World Bank.2007.hal 222

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal. 224

Persetujuan dilakukan oleh legislatif yang ditandai dengan penyerahan anggaran kepada dewan sebagai bahan pertimbangan, persetujuan itu meliputi cakupan anggaran, tingkatan dokumentasi diikuti cakupan kewenangan persetujuan, diskresi oleh legislatif dalam penyesuaian anggaran, serta jadwal pelaksanaan. Tahap ini sama dengan yang dimaksud dengan ratifikasi anggaran, yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan berat, pimpinan eksekutif tidak hanya dituntut *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill* yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi sangat penting dalam tahap ini, karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan menjawab dan memberikan argumentasi atas pertanyaan dan bantahan dari pihak legislatif.

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap selanjutnya tahap pelaksanaan anggaran meliputi problem/isu negara yang terjadi (*warrants issuance*)/yang harus segera direalisasikan, mekanisme yang memastikan akuntabilitas eksekutif sesuai kebijakan legislatif pada tahap sebelumnya, pendistribusian anggaran, administrasi pelaksanaan, serta unsur fleksibilitas sehingga dimungkinkannya penyesuaian prosedur pertengahan tahun agar mencapai hasil maksimal dan pengendalian keuangan.

Tahap terakhir adalah audit dan evaluasi yaitu melakukan verifikasi terhadap pelaksanaan anggaran dalam bentuk-bentuk seperti *program audits*, *financial audit*, laporan akuntabilitas, dan pengungkapan oleh publik (*public disclosure*). Siklus penganggaran harus disesuaikan dengan kalender anggaran yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Proses penyusunan anggaran yang baik dan tepat waktu akan menghasilkan *outcomes* yang optimal.

Dalam proses penganggaran tidak luput dari kendala-kendala, oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan strategi untuk menjawab persoalan-persoalan yang ada, oleh karena itu diperlukan perencanaan strategi yang baik dan terarah seperti diungkapkan Bryson (2003:54-81) bahwa ada delapan langkah dalam proses perencanaan anggaran 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

### 2.3.6. Proses Penyusunan Anggaran

Proses penyusunan anggaran merupakan proses akuntansi dan proses manajemen. Proses akuntansi karena penyusunan anggaran merupakan studi mekanisme, prosedur merakit data, dan format anggaran. Proses manajemen karena penyusunan anggaran merupakan proses penetapan peran tiap kepala unit/satuan kerja dalam pelaksanaan program atau bagian dari program dan penetapan pusat-pusat pertanggungjawaban.

Perencanaan dalam menyiapkan anggaran sangatlah penting. Pemikiran strategis disetiap organisasi adalah proses dimana manajemen berfikir tentang pengintegrasian aktivitas organisasional ke arah tujuan yang berorientasi kesasaran masa mendatang. Semakin bergejolak lingkungan pasar, teknologi atau ekonomi eksternal, manajemen semakin mendorong organisasi untuk menyusun strategi. Pemikiran strategis manajemen, direalisasi dalam berbagai perencanaan, dan proses integrasi keseluruhan ini didukung prosedur penganggaran organisasi.

Dalam proses penyusunan anggaran harus dapat mengkomunikasikan tujuan organisasi, alokasi sumber daya, memberikan *feedback*, dan motivasi bagi pegawai. Anggaran disusun harus sesuai dengan kebutuhan, konsisten dengan struktur organisasi dan sumber daya yang dimiliki. Kegiatan dalam proses ini menciptakan tujuan, rencana kegiatan, identifikasi sumber data dan sumber daya, mengecek sarana/fasilitas, menyusun prakiraan, analisa kendala/hambatan berdasarkan pengalaman di masa lalu dan prediksi perubahan lingkungan. Hal ini merupakan proses yang sangat kompleks.

Ada enam tahapan proses penyusunan anggaran menurut Shim, Jae K dan Siegel<sup>48</sup> :

1. *Setting objectives*, dalam hal proses penyusunan anggaran adalah penting menjadikan tujuan sebagai hal yang paling menentukan mengapa anggaran tersebut diperlukan.
1. *Analyzing available resources*, kemudian analisa jumlah sumber daya yang dimiliki perlu untuk menyeimbangkan ketersediaan sumber daya yang ada dengan output yang akan dihasilkan.
2. *Negotiating to estimate budget components*, tujuan yang telah ditetapkan dinegosiasikan dengan komponen-komponen anggaran yaitu sumber-sumber penerimaan ataupun pengeluaran.
3. *Coordinating and reviewing components*, serta dilakukan koordinasi dan review kembali terhadap komponen-komponen tersebut.
4. *Obtaining final approval*, pada akhirnya proses penyusunan anggaran tersebut harus mendapatkan persetujuan dari legislatif.
5. *Distributing the approved budget* pendistribusian hasil penyusunan anggaran kepada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, departemen teknis untuk dilaksanakan dalam periode tahun anggaran yang telah ditetapkan serta agar dapat dipertanggungjawabkan.

Dari enam tahapan tersebut menunjukkan bahwa dalam prosesnya suatu anggaran harus membuat estimasi untuk semua komponen anggaran, menyusun

rekomendasi, melakukan revisi jika diperlukan, menyetujui atau menolak hasil penyusunan bagi legislatif sebelum dilaksanakan serta menghasilkan anggaran yang telah disahkan. Kesuksesan proses penyusunan anggaran membutuhkan kerja sama seluruh level dalam organisasi.

---

<sup>48</sup> Shim, *Op. Cit.*, hal. 9

### 2.3.7. Tujuan Proses Penyusunan Anggaran

- Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah.
- Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan.
- Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
- Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR atau MPR dan masyarakat.

### 2.3.8. Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja (*Performance budgeting*) merupakan sistem perencanaan, penganggaran dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa setiap alokasi dana harus dapat diukur pencapaian *output/outcome* (keluaran/hasil) yang hendak dicapai dari *input* (masukan) yang ditetapkan (Hatry, 1999).

Ada beberapa manfaat karakteristik yang mencirikan anggaran berbasis kinerja. Manfaat yang diperoleh dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja adalah :

1. Terindikasinya *output* dan *outcome* yang dihasilkan dari setiap program (aktivitas) dan pelayanan yang dilakukan;
2. Diketuainya dengan jelas target tingkat pencapaian *output* dan *outcome*;
3. Terkaitnya biaya atau input yang dikeluarkan dengan hasil yang diinginkan dan proses perencanaan strategis yang sebelumnya dilakukan;
4. Dapat diketahuinya urutan prioritas untuk setiap jenis pengeluaran yang dilakukan oleh unit kerja;
5. Setiap unit atau satuan kerja dapat diminta pertanggung jawaban atas hasil yang dicapainya

### 2.3.9. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Era New Publik Management ditandai dengan pelaksanaan prinsip-prinsip good government dalam segala bidang. Di bidang keuangan sektor publik, sistem manajemen keuangan yang baik dan mampu mewujudkan prinsip-prinsip good government, termasuk didalamnya sistem perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Transparansi dalam proses persiapan anggaran dan akuntabilitas dan manajemen keuangan pemerintah, tentunya akan menunjang penggalian, pengalokasian serta penggunaan sumber-sumber ekonomi secara bertanggung jawab.

Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran pemerintah, hal tersebut memberi arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Akuntabilitas adalah pertanggung jawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut, tetapi juga berhak menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Value for money adalah diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisien berarti penggunaan dana masyarakat tersebut menghasilkan output yang maksimal atau berdaya gua. Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target atau tujuan untuk kepentingan publik.

Dalam rangka transparansi dan penciptaan good government maka UU No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara mengamanatkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Sesuai dengan pasal 7 PP No.21 tahun 2004 instansi negara harus menyusun anggaran dengan mengacu pada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Penyusunan anggaran yang dituangkan dalam RKA-KL instansi negara harus mencerminkan indikator kinerja dalam satuan output

yang terukur. Dengan melihat kinerja masing-masing instansi negara dapat dilihat apakah anggaran pemerintah telah membawa hasil yang maksimal.

Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, lima komponen pokok yang harus bekerja dengan baik yaitu:

1. satuan kinerja : sebagai penanggung jawab pelaksana kegiatan untuk mencapai output yang diharapkan dari kegiatan atau subkegiatan.
2. Kegiatan : serangkaian tindakan yang akan dilaksanakan satuan kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk menghasilkan output yang ditentukan
3. Output/keluaran : merupakan hasil dari pelaksanaan kegiatan satuan kerja.
4. Standar biaya : perhitungan biaya input dan biaya output didasarkan pada standar biaya yang telah ditetapkan, baik yang bersifat umum maupun khusus.
5. Jenis belanja : setiap rencana belanja harus dibebankan pada jenis belanja sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Untuk dapat menerapkan anggaran berbasis kinerja diperlukan langkah-langkah pokok sebagai berikut:

1. Penyusunan rencana strategik, yang mencakup pertanggungjawaban/pelaksanaan program
2. Sinkronisasi, yakni sinkronisasi program dan kegiatan/subkegiatan.

Langkah ini dimaksud untuk:

- a. Menata alur keterkaitan antara subkegiatan, kegiatan dan program terhadap kebijakan yang melandasi
- b. Memastikan bahwa kegiatan/subkegiatan yang diusulkan benar-benar akan menghasilkan output yang mendukung pencapaian sasaran/kinerja program
- c. Memastikan bahwa sasaran/ kinerja program akan mendukung pencapaian tujuan kebijakan
- d. Memastikan keterkaitan program dengan RPJM.

3. Penyusunan kerangka acuan, yang menguraikan dengan jelas bagaimana program dan isinya terkait dengan upaya mencapai tujuan kebijakan yang melandasinya. Kerangka acuan harus menggambarkan:
  - a. Uraian mengenai pengertian kegiatan dan mengapa kegiatan perlu dilaksanakan dalam hubungan dengan tugas pokok dan fungsi
  - b. Satuan kerja/ mengenai pengertian kegiatan dan mengapa kegiatan perlu dilaksanakan dalam hubungan dengan tugas pokok dan fungsi
  - c. Satuan kerja/personil yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan untuk mencapai output dan siapa sasaran yang akan menerima layanan dari kegiatan
  - d. Rincian pendekatan/metodologi dan jangka waktu yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan
  - e. Uraian singkat mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan serta melengkapi dengan uraian alur pikir keterkaitan antara kegiatan/subkegiatan dengan program yang mengayuminya.
  - f. Data input sumber daya yang diperlukan, terutama perkiraan biayanya. Sistem monitoring, evaluasi hasil/keluaran dari pelaksanaan kegiatan
4. Perumusan/penetapan indikator kinerja.

#### 2.3.10. Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja

1. Berorientasi pada aktivitas unit kerja, sehingga menuntut koordinasi yang baik antar unit atau satuan kerja yang ada
2. Lebih memberikan fokus perhatian pada hasil (*outcome*) dan bukan pada pengeluaran atau *expenditure*;
3. Memberikan fokus perhatian lebih pada kerja atau aktivitas (*work*) dan bukan pada pekerja atau *worker* serta *item* barang atau jasa yang dibeli;
4. Memiliki alat ukur (indikator) kinerja sehingga memudahkan dalam proses evaluasinya;
5. Lebih sesuai diterapkan untuk memenuhi tuntutan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas.

### 2.3.11. Permasalahan-permasalahan dalam Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja terdapat permasalahan-permasalahan yaitu :

1. Tidak jelasnya tujuan dan indikator kinerja dalam dokumen perencanaan anggaran maupun dokumen anggaran. Belum jelasnya indikator kinerja dari penggunaan anggaran untuk program dan kegiatan yang diusulkan. Indikator yang sudah tercantum di RKA-KL juga belum sepenuhnya memenuhi kriteria SMART (specific, measurable, achievable, relevan dan time-bound). Banyak kegiatan indikator kinerjanya tidak jelas dan cenderung sama dengan kegiatan-kegiatan lain
2. Sulitnya menentukan standarisasi pengukuran kinerja secara seragam di antara instansi pemerintah untuk program yang sama, tiap instansi mendefinisikan sendiri-sendiri apa sasaran programnya, yang kemungkinan berbeda-beda. Pada akhirnya menyulitkan pendefinisian ukuran kinerja nasional untuk program tersebut.
3. Kualitas sumber daya manusia khususnya dalam pengelolaan data dan informasi yang berkualitas tentang penganggaran berbasis kinerja. Masih merupakan permasalahan klasik tentang kesiapan SDM dalam penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Beberapa instansi pemerintah yang belum mampu menuangkan indikator kinerja dan pencapaian dari program dan kegiatan dari DIPA. Hal ini disebabkan kurangnya kegiatan sosialisasi maupun pengembangan kompetensi pegawai tentang penerapan anggaran berbasis kinerja. Kemampuan pengolahan data dan informasi keuangan yang ada dari SDM suatu instansi belum memadai. Banyak dari instansi pemerintah yang dalam proses penyusunan RKA-KL masih sangat tergantung bantuan teknis pengolahan data dari pegawai Departemen Keuangan.
4. Terdapat konflik kepentingan antara legislatif maupun eksekutif dalam penyusunan anggaran negara. Kepentingan politik yang terbawa dalam perencanaan dan penganggaran menimbulkan masalah tersendiri bagi pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Alokasi anggaran setiap program dan kegiatan di masing-masing instansi pemerintah yang terdiri

atas satuan-satuan kerja yang sangat dipengaruhi oleh kesempatan antara eksekutif dan legislatif. Kesempatan tersebut lahir akibat konflik kepentingan atau perbedaan persepsi antara pemerintah dengan DPR terhadap prioritas kegiatan.

5. Standar biaya dan standar pelayanan minimal yang belum dapat ditentukan secara komperhensip ,Pada prakteknya standaer biaya (SB) dan standar pelayanan minimal (SPM)belum dapat diterapkan secara komperhensif untuk mendukung anggaran berbasis kinerja. Standar biaya umum yang ada sebagian masih berorientasi pada input. Masih banyak instansi pemerintah yang mengalami kesulitan dalam menyusun harga standar biaya khusus per kegiatan dan program. Kondisi ini mungkin terjadi karena tidak didukung oleh data base, system akuntansi dan perencanaan yang baik. Ketiadaan standar biaya mengakibatkan penyusunan anggaran per program dan kegiatan menjadi beragam sehingga sulit diukur kefisiensinya.

## **2.4. Biaya**

### **2.4.1 Definisi Biaya**

Definisi biaya berbeda antara sudut pandang ekonomi dengan akuntansi. Dari sudut pandang ekonomi, biaya adalah harga dari kesempatan yang hilang (*Opportunity loss*) akibat menentukan suatu pilihan. Ekonom melihat biaya dalam perspektif jangka panjang. Akuntan mendefinisikan biaya sebagai realisasi atas suatu pengeluaran yang dicatat dan melihat biaya dalam perspektif historis.

Menurut Hansen dan Morven (2004:40), biaya didefinisikan sebagai kas atau nilai kuivalen kas yang dikorbankan untuk mendapatkan barang atau jasa yang diharapkan memberikan manfaat saat ini atau dimasa yang akan datang bagi organisasi.

Supriyono (2000:185) mendefinisikan biaya sebagai pengorbanan ekonomis yang dibuat untuk memperoleh barang atau jasa, sedangkan Harnanto dan Zulkifli (2003:14) biaya adalah sesuatu yang konotasi sebagai pengurang yang harus dikorbankan untuk memperoleh tujuan akhir yaitu mendatangkan laba

Dari beberapa pengertian diatas peneliti menyimpulkan bahwa biaya adalah merupakan kas atau nilai ekuivalen kas yang dikeluarkan untuk mendapatkan barang atau jasa yang diharapkan guna untuk memberikan suatu manfaat yaitu peningkatan laba di masa mendatang.jadi terdapat empat unsur dalam biaya yaitu:(1). Pengorbanan sumber ekonomi,(2).diukur dalam satuan uang,(3).telah terjadi atau kemungkinan akan terjadi,(4). Untuk mencapai tujuan tertentu.

#### 2. 4. 2 Jenis Biaya

Menurut Sulastiningsih dan Zulkifli (1999:82), Jenis biaya hubungannya dengan Perencanaan, Pengendalian, dan Pembuatan keputusan dapat dikelompokkan ke dalam golongan, yaitu :

1. Biaya standar dan biaya dianggarkan
  - a. Biaya standar, merupakan biaya yang ditentukan di muka (*predetermine cost*) yang merupakan jumlah biaya yang seharusnya dikeluarkan untuk menghasilkan satu unit produk.
  - b. Biaya yang dianggarkan, merupakan perkiraan total pada tingkat produksi yang direncanakan
2. Biaya terkendali dan biaya tidak terkendali
  - a. Biaya terkendali (*controlable cost*), merupakan biaya yang dapat dipengaruhi secara signifikan oleh manajer tertentu.
  - b. Biaya tidak terkendali (*uncontrolable cost*), merupakan biaya yang tidak secara langsung dikelola oleh otoritas manajer tertentu.
3. Biaya tetap *committed* dan *discretionary*
  - a. Biaya tetap *committed*, merupakan biaya tetap yang timbul dan jumlah maupun pengeluarannya dipengaruhi oleh pihak ketiga dan tidak bisa dikendalikan oleh manajemen.
  - b. Biaya tetap *discretionary*, merupakan biaya tetap yang jumlahnya dipengaruhi oleh keputusan manajemen.
4. Biaya variabel teknis dan biaya kebijakan

- a. Biaya variabel teknis (*engineered variabel cost*), adalah biaya variabel yang sudah diprogramkan atau distandarkan seperti biaya bahan baku dan biaya tenaga kerja langsung.
  - b. Biaya variabel kebijakan (*discretionary variabel cost*), adalah biaya variabel yang tingkat variabilitasnya yang dipengaruhi kebijakan manajemen.
5. Biaya relevan dan biaya tidak relevan
- a. Biaya relevan (*relevant cost*), dalam pembuatan keputusan merupakan biaya yang secara langsung dipengaruhi oleh pemilihan alternatif tindakan oleh manajemen.
  - b. Biaya tidak relevan (*irrelevant cost*), merupakan biaya yang tidak dipengaruhi oleh keputusan manajemen.
6. Biaya terhindarkan dan biaya tak terhindarkan
- a. Biaya terhindarkan (*avoidable costs*), adalah biaya yang dapat dihindari dengan diambilnya suatu alternative keputusan
  - b. Biaya tak terhindarkan (*unavoidable costs*), adalah biaya yang tidak dapat dihindari pengeluarannya.
7. Biaya diferensial dan biaya marjinal
- a. Biaya diferensial (*differensial Cost*), adalah tambahan total biaya akibat adanya tambahan penjualan sejumlah unit tertentu.
  - b. Biaya Marjinal (*Marjinal costs*), adalah biaya dimana produksi harus sama dengan penghasilan marjinal jika ingin memaksimalkan laba.
8. Biaya Kesempatan (*opportunity costs*), merupakan pendapatan atau penghematan biaya yang dikorbankan sebagai akibat dipilihnya alternatif tertentu.

#### 2.4.3 Biaya Umum

Biaya umum dan overhead (*common costs*), adalah biaya-biaya dari input-input tersebut yang diperlukan untuk satu atau lebih layanan dalam dua atau lebih Inkremen, dimana tidak mungkin untuk mengidentifikasi sejauh mana suatu Inkremen tertentu dapat menimbulkan biaya. Biaya galian (*trenching*) merupakan contoh yang baik mengenai perbedaan antara biaya bersama dan biaya umum. Biaya-biaya galian khusus untuk jaringan akses umumnya merupakan

biaya bersama sebab galian bisa digunakan oleh dua atau lebih layanan. Namun demikian, beberapa galian akan digunakan oleh kedua jaringan akses dan jaringan transmisi. Dalam hal-hal ini, biayanya merupakan biaya umum. Contoh lain dari biaya umum adalah overhead perusahaan. Biaya umum dapat merupakan baik biaya umum tetap atau biaya gabungan.

#### 2.4.4 Standar Biaya

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 01/PM.02/2009 Standar Biaya Umum (SBU) adalah satuan biaya paling tinggi yang ditetapkan sebagai biaya masukan dan/atau indeks satuan biaya keluaran yang bersifat lintas kementerian negara/lembaga dan/ atau lintas wilayah.

Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK).

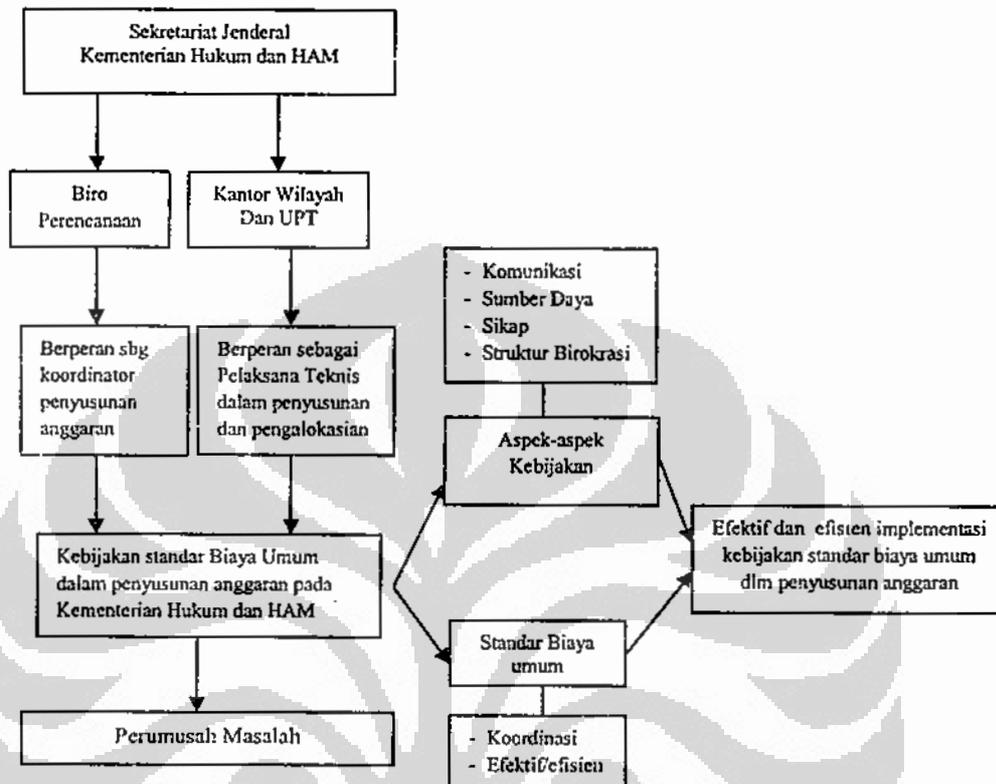
Butir-butir pemikiran mengenai pengembangan standar biaya dalam rangka mendukung penerapan PBK dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) Standar biaya merupakan alat untuk penyusunan anggaran;
- b) Standar biaya tidak bersifat penetapan pada suatu jumlah tertentu tanpa ada kemungkinan perubahan (naik/turun). Perubahan jumlah/angka standar biaya dimungkinkan karena adanya perubahan parameter yang dijadikan acuan. Parameter tersebut dapat berupa angka inflasi, keadaan kondisi darurat (*force majeure*), atau hal lain yang ditetapkan sebagai parameter;
- c) Standar biaya dikaitkan dengan pelayanan yang diberikan oleh K/L (Standar Pelayanan Minimal).

#### 2.5 Alur Pikir Penelitian

Alur pikir yang dibangun pada penelitian ini menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan Anggaran. Alur pikir penelitian yang dimaksud selengkapnya disajikan dalam Gambar:

Gambar 2.5. Alur Pikir Penelitian



Dari Gambar 2.5 dapat disimak bahwa alur pikir yang digunakan dalam penelitian ini untuk mengukur dan menganalisa faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan biaya pada Kementerian Hukum dan HAM. George C. Edward III (1978:295-305) berpendapat ada 4 (empat) aspek yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang saling berinteraksi dan saling berpengaruh sebagai berikut : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Sikap, dan (4) Struktur Birokrasi.

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut :

Bagaimana Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM khususnya Biro Perencanaan?

## BAB III

### METODE PENELITIAN

Penggunaan metode penelitian diperlukan guna mengumpulkan sejumlah data yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam pokok permasalahan, pemilihan metode yang tepat dan sesuai dengan jenis penelitian dan menjadikan hasil penelitian lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

#### 3.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, Penelitian yang menggunakan penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami obyek yang diteliti secara mendalam yaitu mengungkapkan dan menjelaskan kenyataan adanya makna yang menyeluruh dibalik obyek yang ditelitinya. Proses penelitian kualitatif akan menghasilkan temuan yang benar-benar bermanfaat memerlukan perhatian yang serius terhadap berbagai hal yang dipandang perlu. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu kedudukan teori, metodologi penelitian dan desain penelitian .

Data Kualitatif merupakan paparan verbal, seperti transkrip, data tekstual, kata-kata, dan makna kata-kata yang ditujukan untuk mendapatkan pemahaman atas konsep, teori, serta memberikan penjelasan mendalam mengenai suatu konsep atau teori

John W. Creswell (1998:15) pada metode kualitatif peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan informan dan melakukan studi pada situasi yang alami. Menurut Bogdan dan Taylor (Moleong:2007:3) menyebutkan bahwa metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati

Dari kedua pengertian di atas makna 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.

### 3. 2. Jenis Penelitian

Ditinjau dari jenisnya, Penelitian ini dikategorikan deskriptif yakni penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai suatu gejala atau fenomena sosial. Sementara itu menurut Furchan(2004:447), metode penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dirancang untuk memperoleh informasi tentang status suatu gejala saat penelitian dilakukan, dan Sukmadinata(2006:72) mendefinisikan sebagai suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia yang berupa aktifitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan dan perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya.

Menurut (Best,1982:119), metode penelitian deskriptif merupakan metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan objek sesuai dengan apa adanya, sehingga menurut beberapa pendapat tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan penelitian deskriptif menggambarkan mekanisme sebuah proses untuk menyajikan informasi-informasi, menjelaskan tahap-tahap atau seperangkat tatanan dengan teliti.

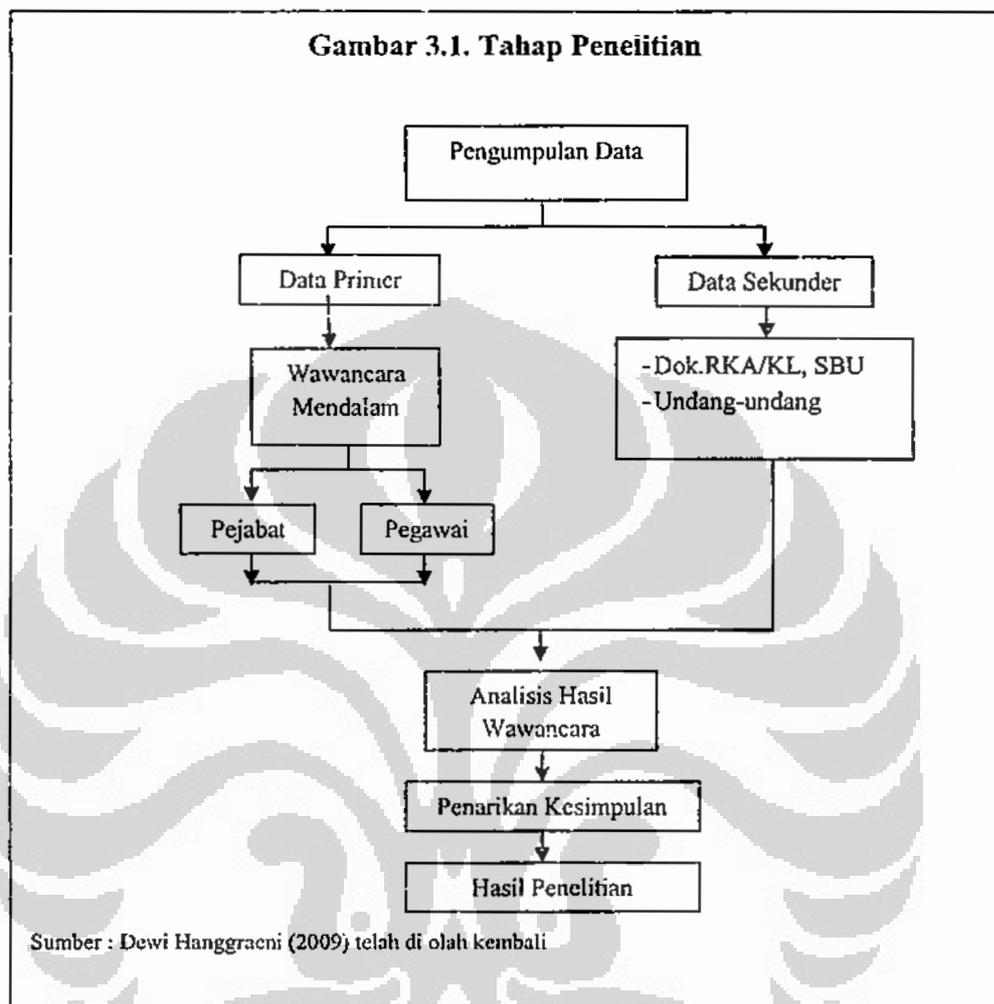
Sesuai dengan judul penelitian yaitu Evaluasi implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM, penelitian ini akan mengungkapkan proses penyusunan anggaran apakah telah berpedoman pada Standar Biaya Umum dan dapat dilaksanakan sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Dalam kaitan ini peneliti tidak terbatas pada pengumpulan dan pengolahan data tetapi juga melakukan analisis dan interpretasi tentang data tersebut.

### 3.3. Tahap Penelitian

John Creswell (2008) menyajikan tahapan penelitian kualitatif sebagai berikut. Pertama, dimulai dengan indentifikasi masalah yang menjadi sasaran dalam penelitian yang menyangkut spesifikasi isu atau gejala yang hendak dipelajari. Kedua, pembahasan atau penelusuran kepustakaan (literatur review). Ketiga, menentukan tujuan dari penelitian atau mengidentifikasi maksud utama dari penelitian. Keempat, Pengumpulan data

Kelima, Analisis dan penafsiran (*interpretation*) data, jadi data yang tersedia yang biasanya dalam bentuk teks dianalisis yang menyangkut klasifikasi dan pengkodean. Keenam, tahap terakhir yaitu pelaporan dimana situasi, lingkungan dan pengalaman partisipan.

Penelitian ini dimulai dengan proses pengumpulan data yang meliputi data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen RKA-KL Kementerian Hukum dan HAM Standar Biaya Umum Kementerian Keuangan dan dokumen lainnya. seperti pada gambar dibawah ini :



### 3. 4. Teknik Pengumpulan Data

Selain jenis penelitian berdasarkan tujuan, manfaat, dan penggunaan waktu, teknik pengumpulan data juga memegang peran yang sangat penting dalam menghasilkan dan memperoleh data yang akurat sesuai dengan kebutuhan peneliti untuk menjawab pertanyaan penelitian. Teknik pengumpulan data bertujuan untuk mencari dan menentukan informasi yang sesuai dengan topik penelitian, sehingga dapat menjelaskan permasalahan penelitian secara objektif.

Berdasarkan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang dihasilkan dari penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder

a. Data Primer :

Data primer adalah data yang dikumpulkan langsung oleh peneliti dari lapangan dan belum dilakukan pengolahan lebih lanjut (Blaikie,2003:18). Data primer dihasilkan melalui kegiatan wawancara mendalam (*indepth interview*) untuk mendapatkan data analisis Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran di Kementerian Hukum dan HAM. Wawancara dilakukan untuk mengetahui lebih mendalam hal – hal yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Individu yang dimintai informasi sehubungan dengan situasi dan kondisi penelitian disebut informan, dalam hal ini informan dipilih secara sengaja (*purposive*). Wawancara berlangsung secara informal dan bersifat terbuka (*open-ended questions*) dengan maksud agar peneliti mengetahui dengan tepat jawaban yang diberikan informan, karena peneliti tidak membatasi pilihan jawaban sehingga mereka dapat menjawab secara bebas sesuai dengan pengalaman, pengetahuan dan pandangan mereka untuk memperoleh informasi sesuai dengan kebutuhan peneliti.

Di dalam melakukan wawancara peneliti dilengkapi dengan instrumen dalam bentuk pedoman wawancara yang dibuat secara tidak terstruktur untuk memperoleh data primer yang disusun berdasarkan parameter yang dibutuhkan dan relevan sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diberikan kepada sejumlah informan yang dianggap kompeten dan representatif berdasarkan tujuan penelitian. Pedoman wawancara terdiri dari beberapa pertanyaan utama yang dijadikan pedoman bagi peneliti. Kemudian pertanyaan tersebut dapat dikembangkan pada saat wawancara sesuai dengan konteks penelitian. Dengan demikian sangat dimungkinkan bagi peneliti untuk menggali pertanyaan lebih mendalam kepada informan walaupun pertanyaan tersebut tidak termasuk dalam pedoman wawancara, sampai kepada jawaban dimana peneliti merasa cukup untuk dapat menjawab permasalahan penelitian.

Teknik ini dilakukan atau digunakan untuk mendapatkan dan mengangkat informasi (data empiris) yang berhubungan dengan: pandangan

dan sikap aktor/stakeholders dalam implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran, faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala terkait dengan hal-hal dalam implementasi kebijakan tersebut. Mengingat keterbatasan peneliti dalam merekam dan mengingat, serta agar data hasil wawancara ini dapat terekam dengan baik.

b. Data Sekunder

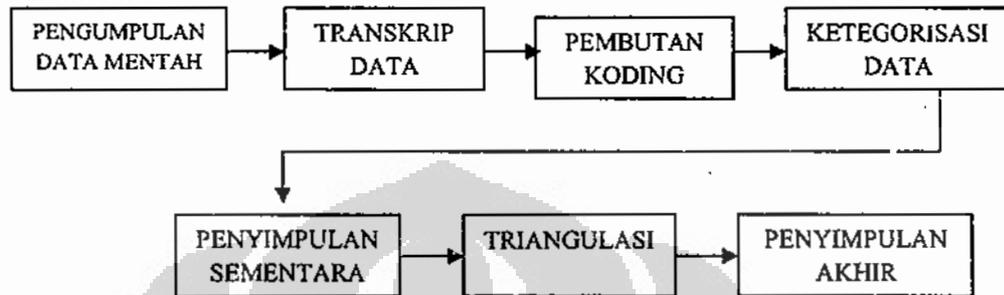
Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*), dalam studi kepustakaan peneliti mempelajari dan menelaah berbagai literatur seperti buku, jurnal, majalah, undang-undang, dll dengan tujuan untuk menghimpun sebanyak mungkin pengetahuan sesuai dengan permasalahan penelitian sehingga dapat mendukung analisis peneliti, sehingga mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah penelitian pengumpulan data melalui mekanisme pengolahan dokumen – dokumen, studi kepustakaan, pengamatan dan data lain yang mendukung penelitian.

### 3. 5. Teknik Analisis Data

Analisis data berarti mengatur secara sistematis bahan hasil wawancara dan observasi, menafsirkannya dan menghasilkan suatu pemikiran, pendapat, teori atau gagasan yang baru. Inilah yang disebut hasil temuan atau findings yang dalam penelitian kualitatif berarti mencari dan menemukan tema dan pola (J.R.Raco, 2010:121). Sedangkan menurut Moleong (2007:28) bahwa analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja.

Prinsip pokok penulis dalam teknik analisis kualitatif adalah mengolah dan menganalisa data-data yang terkumpul menjadi data yang sistematis, teratur, terstruktur dan mempunyai makna. Seperti yang dijelaskan oleh Prasetya Irawan (2006) mengenai langkah-langkah dalam proses analisis data untuk penelitian kualitatif, dalam melakukan penelitian ini penulis akan melakukan analisis data dengan langkah sebagai berikut :

**Gambar 3.2.**  
**Proses Analisis Data**



Sumber : Prasetya Irawan dalam Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk ilmu-ilmu Sosial (2006)

#### 1. Pengumpulan Data Mentah

Penulis dalam tahap ini mengumpulkan data mentah melalui wawancara, pengamatan dan kajian pustaka, penulis akan menggali informasi berdasarkan kejadian faktual yang terjadi berkaitan dengan proses penyusunan anggaran, penggunaan SBU dalam penyusunan anggaran, implementasi kebijakan SBU dalam penyusunan anggaran serta hambatan-hambatan dalam proses penyusunan anggaran.

#### 2. Transkrip Data

Transkrip data yang diperoleh dari catatan yang didapat dalam bentuk rekaman suara melalui alat perekam dirubah dalam bentuk kata-kata seperti yang terekam

#### 3. Pembuatan koding

Dalam Pembuatan Koding, Peneliti mencatat hal-hal yang paling penting dan paling singkat dari data dan dijadikan sebagai kata kunci.

#### 4. Kategorisasi Data. Kategorisasi berarti penyusunan Kategori, jadi peneliti dalam hal ini melakukan pengelompokan data, data yang berhubungan akan disatukan, dan data yang tidak berhubungan tidak dimasukkan agar memudahkan dalam mengelolanya

#### 5. Penyimpulan Sementara

Pada Tahap ini, Penulis tidak melakukan penyimpulan sementara

## 6. Triangulasi

Tahap ini, penulis melakukan proses pengecekan antara satu sumber dengan sumber data lainnya guna mendapatkan data yang akurat. Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi model sumber karena pengambilan data dilakukan dengan menggunakan metode wawancara, pengamatan dan dokumentasi.

## 7. Penyimpulan Akhir

Pada Tahap akhir ini, penulis akan menarik kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.

Data Kualitatif juga ditujukan untuk mendapatkan pemahaman atas konsep dan memberikan penjelasan mendalam mengenai suatu konsep atau teori. Analisis data kualitatif berupa paparan verbal yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam dan jawaban pertanyaan terbuka dari responden dilakukan dengan tabel kode tematik kualitatif. Paparan verbal informan pada awalnya dikategorisasikan menjadi beberapa tema yang diidentifikasi, selanjutnya dapat disusun suatu kode tematik kualitatif yang menghubungkan tiap-tiap informan dengan tema-tema yang telah diidentifikasi, peneliti sebagai mana disarankan oleh trochim (2006:45-60). Berikut ini adalah contoh tabel kode yang dimaksud.

**Tabel 3.1. Contoh Tabel Kode Tematik Kualitatif**

Responden	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4	Tema 5
1	√	√		√	
2	√		√		
3		√		√	
4		√		√	
5		√		√	√
6	√	√			√
7			√	√	√
8		√		√	
9			√		√
10				√	√

Sumber :Dewi Hanggarani (2009)

Tabel kode tematik kualitatif tersebut selanjutnya dapat dimodifikasi lebih jauh menjadi tabel angka kode tematik kualitatif agar dapat dilakukan analisis yang lebih mendalam pada data kualitatif hasil wawancara mendalam peneliterhadap respaonden.tabel 3.4 menunjukkan angka kode tematik kualitatif dari contoh pada tabel 3.3.

**Tabel 3.2. Contoh Tabel Kode Tematik Kualitatif (2)**

Responden	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4	Tema 5	Total
1	1	1	0	1	0	3
2	1	0	1	0	0	2
3	1	1	0	1	0	3
4	0	1	0	1	0	2
5	0	1	0	1	1	3
6	1	1	0	0	1	3
7	0	0	1	1	1	3
8	0	1	0	1	0	2
9	0	0	1	0	1	2
10	0	0	0	1	1	2
Total	4	6	3	7	5	

Sumber : Dewi Hanggraeni (2009)

Wawancara dilakukan secara mendalam terhadap Informan yang dipilih. Para Informan yang diwawancarai adalah :

1. Staf pada Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan;
2. Pejabat struktural di Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Pada Biro Perencanaan, Sekretariat Jenderal;
3. Pejabat struktural di Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan Kantor Wilayah Kementerian hukum dan HAM;
4. Staf bagian penyusunan program dan anggaran Biro Perencanaan;
5. Staf di Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan Kantor Wilayah Kementerian hukum dan HAM.

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM ORGANISASI**

Gambaran umum Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM tidak terlepas dari latar belakang berdirinya departemen, karena sejak mula berdiri Sekretariat Jenderal merupakan salah satu unit yang pertama dibentuk.

#### **4.1. Latar Belakang dan Pentingnya Kementerian Hukum dan HAM**

Sejarah Departemen Kehakiman dimulai pada hari-hari pertama kemerdekaan Bangsa Indonesia. Pada tanggal 19 Agustus 1945, PPKI dalam sidangya menetapkan hal-hal yang bersangkutan dengan struktur Negara menurut Undang-Undang Dasar dengan menetapkan Kementrian Negara. Pemerintahan Republik Indonesia dibagi dalam 12 departemen (kementrian), yaitu Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Departemen Kehakiman, Departemen Keuangan, Departemen Kemakmuran, Departemen Kesehatan, Departemen Pengajaran, Pendidikan, dan Kebudayaan, Departemen Sosial, Departemen Pertahanan, Departemen Penerangan, Departemen Perhubungan, Departemen Pekerjaan Umum.

Selain ditetapkan jumlah departemen telah diatur pula secara singkat tugas pokok dan ruang lingkup departemen yang bersangkutan. Adapun tugas pokok Departmen Kehakiman adalah mengurus hal mengenai pengadilan, penjara, kejaksaan, dan sebagainya. Pada waktu itu yang termasuk ruang lingkup tugas departemen antara lain : Balai harta peninggalan dan pusat pendaftaran wasiat, notariat, catatan sipil, ijin tinggal di Indonesia, kepenjaraan, persetujuan berdirinya perkumpulan, peraturan mengenai hokum perdata, dagang, dan semua peraturan mengenai peradilan, daktiloskopi, pengurusan paspor ke luar negeri, dan lain-lain.

Tahun demi tahun sesuai dengan perkembangan sejarah Republik Indonesia, maka susunan organisasi dan tata kerja Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM mengalami perubahan dan penyempurnaan pula. Secara ringkas perubahan berdasarkan fungsinya itu sebagai berikut:

d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Berdasarkan tugas-tugas tersebut, Sekretariat Jenderal yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal adalah unsur pembantu Menteri dan merupakan pejabat birokrat tertinggi di lingkungan Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri, sehingga Sekretariat Jenderal sangat berperan dalam memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan unit-unit eselon 1, kantor wilayah serta satker di bawahnya dimana hal tersebut telah berjalan dengan baik, tetapi tentu saja untuk koordinasi perlu ditingkatkan terus, karena terkadang timbulnya masalah pada suatu kegiatan karena terhambat masalah koordinasi antar unit organisasi.

Susunan organisasi dari sekretariat jenderal terdiri dari:

1. Biro Perencanaan;

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, terdiri dari : Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, Bagian Pengumpulan dan Pengolahan Data, Bagian Evaluasi dan Laporan, Bagian Organisasi, dan Bagian Ketatalaksanaan.

Ditinjau dari tugas yang dimiliki biro ini, maka bagian-bagian yang ada belumlah tepat untuk menunjang tupoksi tersebut. Terutama bagian pengumpulan dan pengolahan data, sama sekali tidak berhubungan dengan perencanaan, bagian ini mempunyai tugas melaksanakan pengumpulan dan pengolahan data, termasuk data terkait gender, penyajian informasi serta penataan sistem informasi dan jaringan situs Departemen. Namun, berdasarkan hasil observasi peneliti, hal ini sangat disadari oleh para pimpinan sehingga telah ada wacana untuk menjadikannya sebagai Pusat Data dan Informasi, hanya saja belum ditangani dengan serius.

Begitupun halnya dengan tupoksi bagian organisasi dan ketatalaksanaan tidak berkaitan dengan perencanaan dan anggaran, yang lebih berkaitan adalah bagian

evaluasi dan laporan karena capaian kinerja rencana dan anggaran tersebut di evaluasi oleh bagian ini.

## 2. Biro Kepegawaian;

Biro Kepegawaian mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan dan pembinaan kepegawaian di lingkungan departemen, terdiri dari: Bagian Umum Kepegawaian, Bagian Pengembangan Pegawai, Bagian Mutasi Pegawai, Bagian Pemberhentian Pensiun Disiplin Pegawai, dan Bagian Tata Usaha Kepegawaian.

Biro ini dalam menjalankan tugasnya sangat rentan dengan kolusi dan nepotisme, karena berhubungan dengan penerimaan, karir dan kesejahteraan pegawai. Hal ini masih sering terjadi dan mungkin akan sulit dihapuskan dan membutuhkan jangka waktu panjang, karena hubungan kekerabatan antar pegawai juga sulit dihapuskan.

## 3. Biro Keuangan;

Biro Keuangan mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengelolaan, koordinasi, dan pelaksanaan anggaran di lingkungan Departemen berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku, terdiri dari: Bagian Pelaksanaan Anggaran, Bagian Perbendaharaan dan Tata Usaha Keuangan, Bagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar, Bagian Akuntansi dan Pelaporan. Tugas Biro Keuangan sangat erat hubungannya dengan Biro Perencanaan, bahkan pada tahun-tahun sebelumnya bagian ini juga melakukan penyusunan anggaran, saat ini koordinasi dilakukan menyangkut pencairan dan pertanggungjawaban anggaran. Tugas masing-masing bagian juga saling berkaitan.

## 4. Biro Perlengkapan;

Biro Perlengkapan mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan perlengkapan di lingkungan departemen, terdiri dari : Bagian Analisa dan Kebutuhan, Bagian Pengadaan, Bagian Penyimpanan dan Penyaluran, Bagian Inventarisasi, Bagian Penghapusan. Biro ini mengatur

penyediaan kebutuhan departemen, sarana dan prasarana seperti pengadaan pakaian dinas, kendaraan pegawai, rumah dinas, ATK untuk seluruh biro dan sebagainya. Sebagian besar kegiatan terkait pengadaan barang dan jasa tiap tahunnya dalam alokasi yang cukup besar

#### 5. Biro Hubungan Masyarakat dan Luar Negeri.

Biro Hubungan Masyarakat dan Luar Negeri mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pelaksanaan hubungan kerja sama dan luar negeri serta pemberian informasi dan komunikasi kepada masyarakat mengenai kegiatan-kegiatan di lingkungan departemen, terdiri dari: Bagian Hubungan dan Kelembagaan Organisasi, Bagian Hubungan Luar Negeri, Bagian Informasi dan Komunikasi. Menurut pengamatan peneliti, biro ini kurang berperan di lingkungan Sekretariat Jenderal. Minimnya peranan biro ini lebih terutama disebabkan masalah koordinasi dengan unit lain, kepentingan, dan kemampuan SDM. Seperti kita ketahui saat ini adalah masa kemajuan teknologi dan informasi sehingga membutuhkan dana yang cukup besar, SDM yang berkompeten untuk pengembangannya. Bahkan saat ini tugas ini terpecah-pecah dengan adanya Pusat Informasi Hukum dan HAM yang dibuat atas kerja sama PBB yang juga di bawah kewenangan Sekretariat Jenderal.

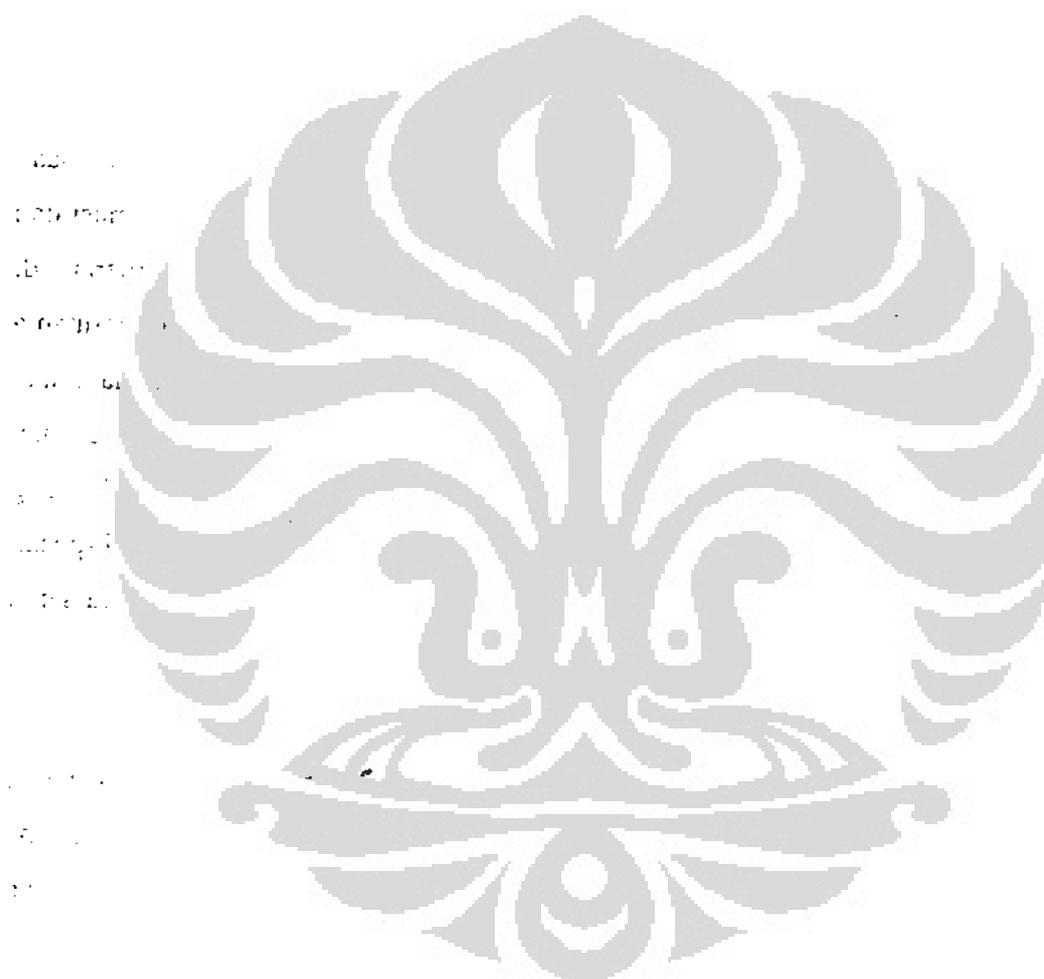
#### 6. Biro Umum

Biro Umum mempunyai tugas membina dan melaksanakan urusan tata usaha dan rumah tangga di lingkungan departemen, terdiri dari : Bagian Tata Usaha Departemen, Bagian Tata Usaha Pimpinan, Bagian Bina Sikap Mental, Bagian Rumah Tangga, Bagian Pengamanan.

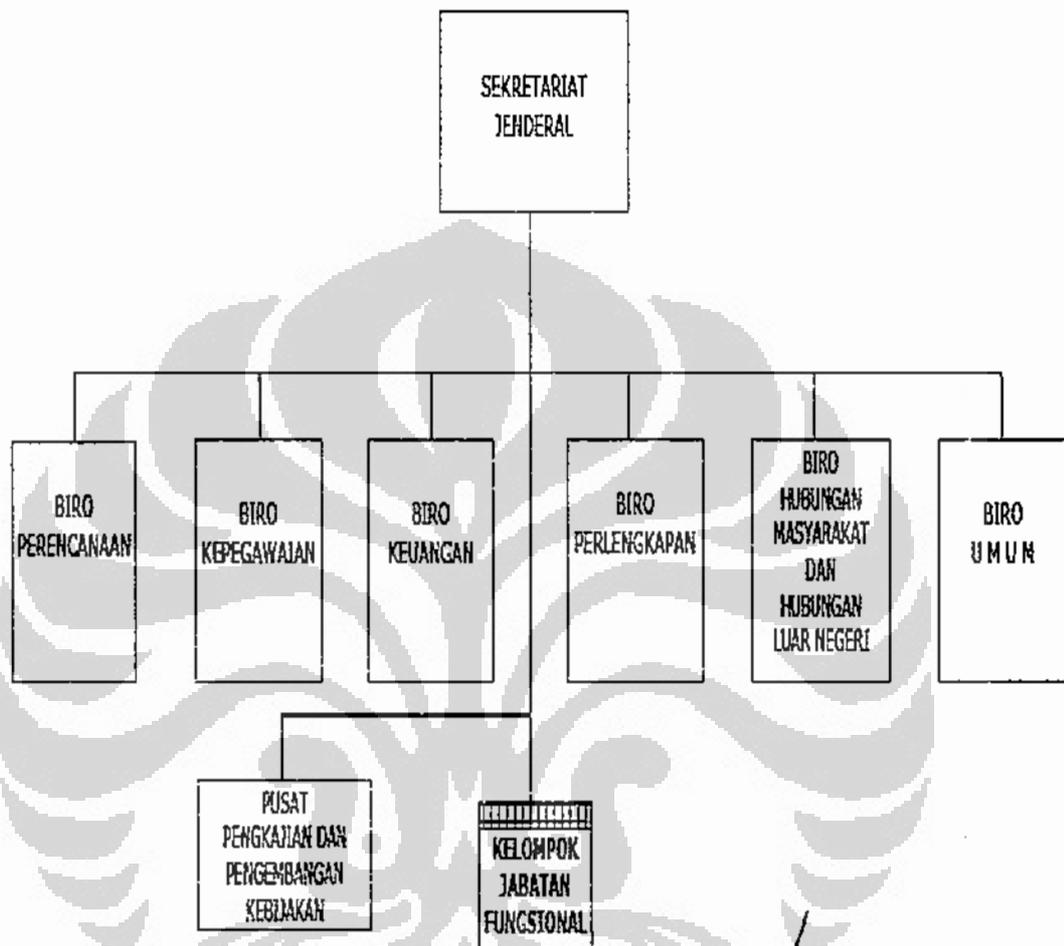
Saat ini biro umum mempunyai pegawai dalam jumlah yang paling banyak, karena melakukan pemeliharaan operasional sehari-hari sekretariat jenderal seperti pemeliharaan sarana fisik dan sarana lainnya, telepon, listrik, air, taman, parkir, penggunaan rumah dinas/jabatan di lingkungan Departemen, penyiapan tempat rapat/pertemuan, poliklinik, dan yang menarik adalah pembuatan daftar gaji pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal yang dilakukan bagian rumah

tangga, bukan oleh Biro Keuangan. Pada tahun sebelumnya daftar gaji pernah menjadi kewenangan Biro Keuangan.

Adapun struktur organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM tampak dalam gambar 4.1



Gambar 4.1. Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal



Sumber : Peraturan Menteri Hukum & Hak Asasi Manusia Nomor : M.09.PR.07-10 Tahun 2007 Tanggal 20 April 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM. Hal ii (Lampiran I)

Sementara itu Bagian Penyusunan Program dan Anggaran (PPA) sendiri mempunyai tugas melaksanakan koordinasi, penyusunan perencanaan, program dan anggaran serta pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan departemen. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Bagian PPA 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, serta (d) pelaksanaan pemberian bimbingan teknis perencanaan departemen.

Bagian Penyusunan Program dan Anggaran terdiri dari :

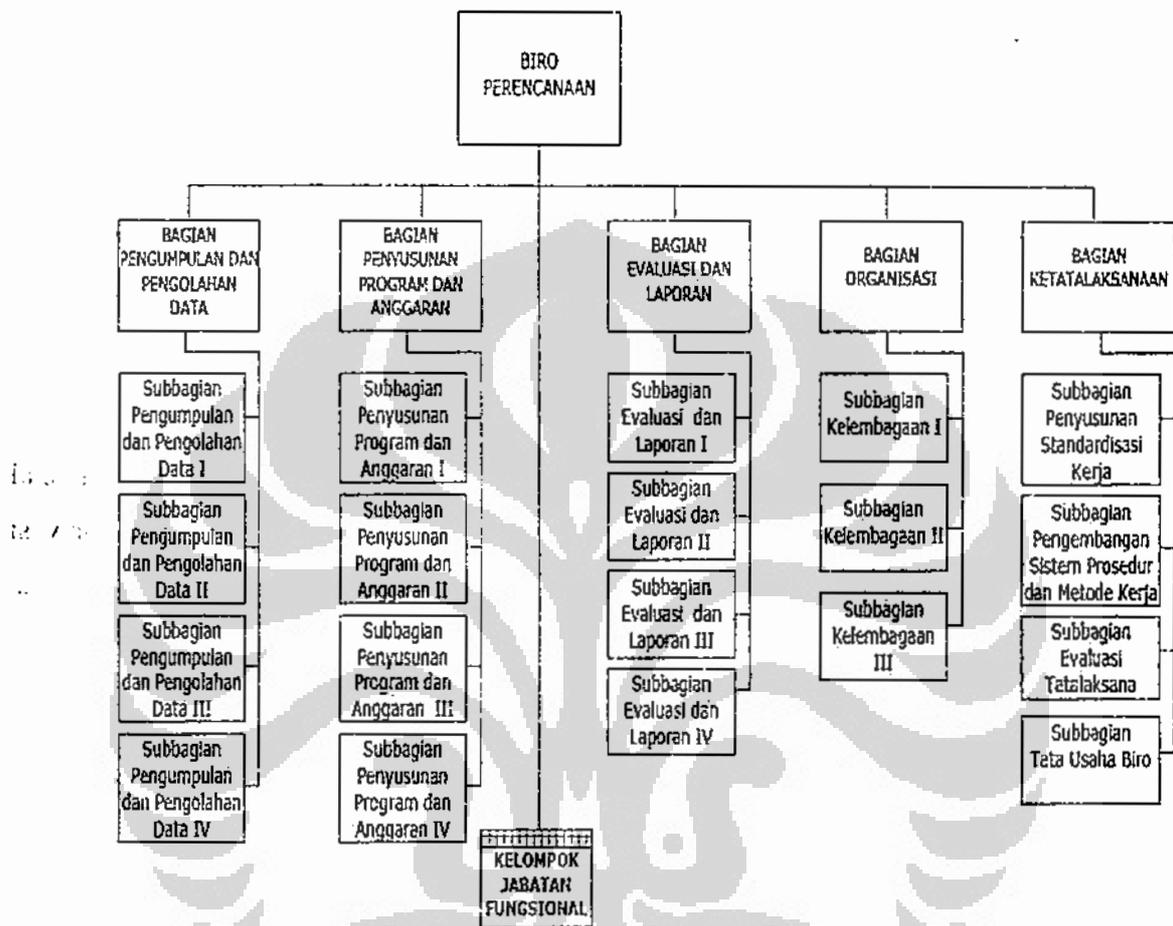
- a. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran I mempunyai tugas melakukan pengelolaan, pengolahan dan analisis data, penyusunan rencana, program dan anggaran, penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan 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, menyiapkan 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, menyiapkan 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.

Adapun struktur organisasi Biro Perencanaan tampak dalam gambar 4.2

**Gambar 4.2. Struktur Organisasi Biro Perencanaan**



Sumber : Peraturan Menteri Hukum & Hak Asasi Manusia Nomor : M.09.PR.07-10 Tahun 2007 Tanggal 20 April 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM. Hal iii (Lampiran I)

### **4.3. Visi dan Misi dan Tujuan Kementerian Hukum dan HAM**

#### **4.3.1. Visi dan Misi**

Pengertian visi misi menurut Sukisno Visi adalah suatu pernyataan tentang gambaran keadaan karakteristik yang ingin di capai oleh suatu lembaga pada jauh dimasa yang akan datang. Pernyataan Visi tersebut harus selalu berlaku pada semua kemungkinan perubahan yang mungkin terjadi sehingga suatu visi hendaknya mempunyai sifat / fleksibel. Sedangkan misi adalah pernyataan tentang apa yang harus dikerjakan oleh lembaga dalam usahanya mewujudkan visi. Dalam operasionalnya orang berpedoman pada pernyataan misi yang merupakan hasil kompromi intepretasi visi. Misi merupakan sesuatu yang nyata untuk dituju serta dapat pula memberikan petunjuk garis besar cara pencapaian visi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor : M.HH-01.PR.01.01 Tahun 2010 Tanggal 27 Januari 2010 Tentang Rencana Strategis Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tahun 2010-2014

Rencana Strategis Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan penjabaran dari Visi, Misi, Tujuan, Strategi, Kebijakan, Program dan Kegiatan sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang disusun berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014. maksud menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Tahunan atau Rencana Kerja dan Anggaran sesuai tugas dan fungsi bagi :

1. Sekretariat Jenderal;
2. Inspektorat Jenderal;
3. Direktorat Jenderal;
4. Badan;
5. Kantor Wilayah Kememterian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
6. Kantor Satuan Kerja Pelaksana Teknis

Keadaan yang terus menerus dihadapi dalam upaya untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang mencakup pembangunan substansi hukum, penyempurnaan struktur hukum dan pelibatan seluruh komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan sistem hukum nasional sebagaimana yang dicita-citakan adalah mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia yang berdasarkan keadilan dan kebenaran. Berlandaskan hal tersebut maka dirumuskan visi dan misi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yaitu :

**Visi** : Masyarakat Memperoleh Kepastian Hukum

**Misi** : Melindungi Hak Asasi Manusia

**Tata Nilai** 1. Kepentingan Masyarakat;

2. Integritas;

3. Responsif;

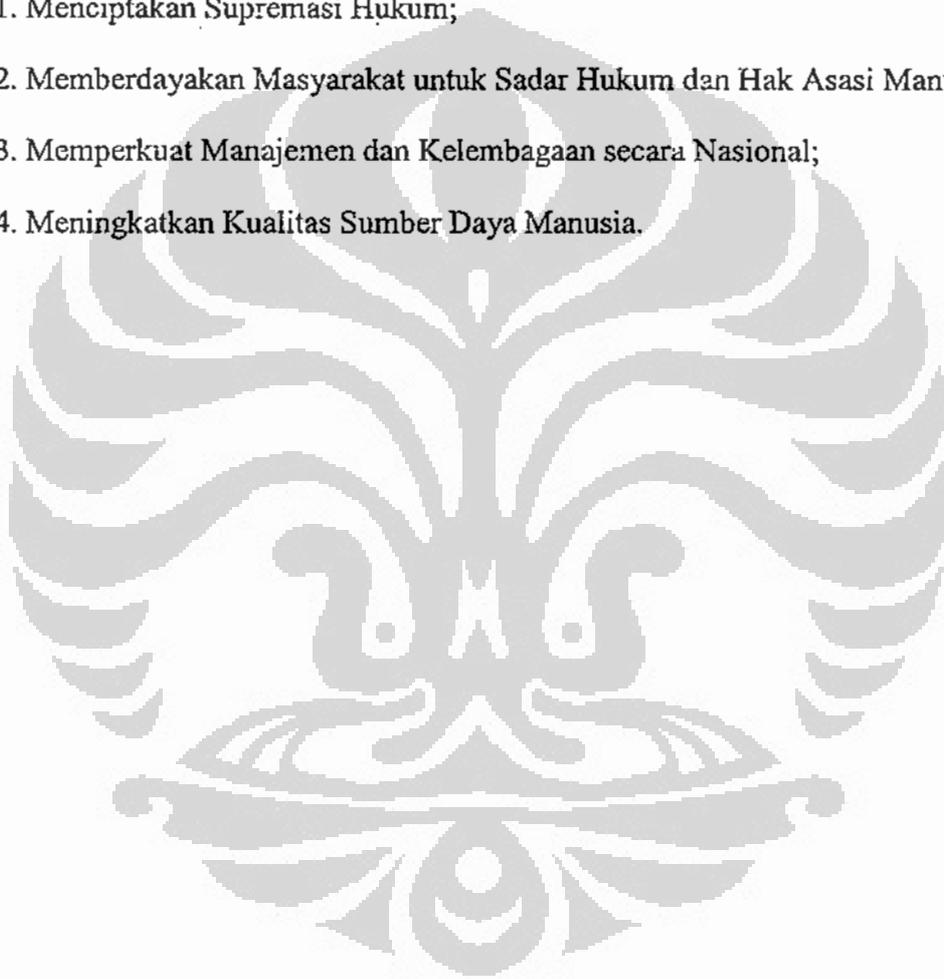
4. Akuntabel;

5. Profesional;

#### 4.3.2 . Tujuan.

Tujuan merupakan penjabaran dari misi dan juga dimaksudkan sebagai kerangka dasar serta arah pelaksanaan kebijakan dan kegiatan prioritas pembangunan. Tujuan pembangunan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tahun 2010-2014 adalah:

1. Menciptakan Supremasi Hukum;
2. Memberdayakan Masyarakat untuk Sadar Hukum dan Hak Asasi Manusia;
3. Memperkuat Manajemen dan Kelembagaan secara Nasional;
4. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia.



## **BAB V**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini akan membahas mengenai evaluasi implementasi kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM ditinjau dari aspek implementasi kebijakan.

#### **5.1. Standar Biaya Umum Pada Penyusunan Anggaran Kementerian Hukum Dan Ham**

Standar Biaya Umum dalam proses penyusunan anggaran Kementerian dan Lembaga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004, Tentang Penyusunan RKA-KL. Diperkuat oleh Peraturan Menteri Keuangan No. 01./PM.2/2009 Tentang Standar Biaya Umum Tahun Anggaran 2010. Standar Biaya Umum digunakan sebagai pedoman kegiatan dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga.

##### **5.1.1. Proses Penganggaran**

Proses penganggaran dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yaitu dokumen perencanaan nasional untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, berdasarkan RPJM ini Kementerian Negara /Lembaga menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L).

RPJM kemudian dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah yaitu dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi makro yang termasuk di dalamnya arah kebijakan fiskal dan moneter, prioritas pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya. bagi Kementerian/Lembaga

Kementerian/Lembaga menyusun Rencana Kerja dengan mengacu pada RKP dan berpedoman kepada Renstra K/L kemudian menyampaikannya ke Bappenas yang disebut dengan Renja K/L. yaitu dokumen perencanaan pembangunan kementerian/lembaga untuk periode 1 (satu) tahun.

Renja K/L berisikan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh kementerian/lembaga. Program dan kegiatan ini disusun kedalam Rencana Kerja

dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Setelah RKA-KL disahkan menjadi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) maka proses selanjutnya adalah pelaksanaan anggaran.

Proses penganggaran dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yaitu dokumen perencanaan nasional untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, berdasarkan RPJM ini Kementerian Negara /Lembaga menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L).

RPJM kemudian dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah yaitu dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi makro yang termasuk di dalamnya arah kebijakan fiskal dan moneter, prioritas pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya. bagi Kementerian/Lembaga.

Kementerian/Lembaga menyusun Rencana Kerja dengan mengacu pada RKP dan berpedoman kepada Renstra K/L kemudian menyampaikannya ke Bappenas yang sebut dengan Renja K/L yaitu dokumen perencanaan pembangunan kementerian/lembaga untuk periode 1 (satu) tahun.

Renja K/L berisikan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh kementerian/lembaga. Program dan kegiatan ini disusun kedalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Setelah RKA-KL disahkan menjadi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) maka proses selanjutnya adalah pelaksanaan anggaran.

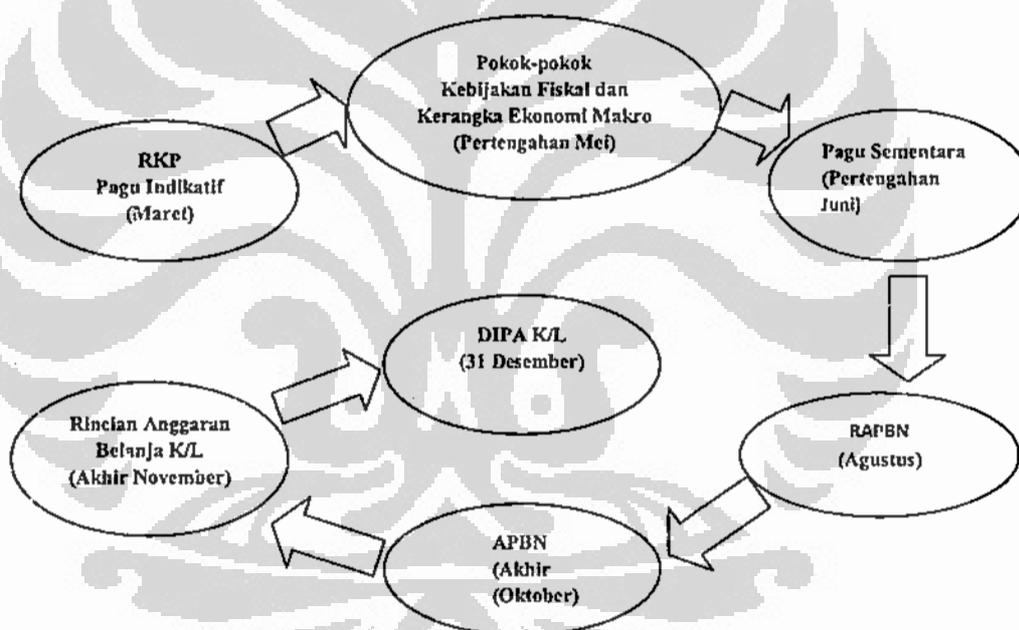
Penganggaran dari sejak dimulai penyusunan sampai kepada pertanggungjawaban APBN ternyata merupakan suatu proses yang menyita waktu dan tenaga. Pertama, jajaran pemerintah, khususnya Kementerian Keuangan yang terlibat dan Panitia Anggaran DPR praktis bekerja hampir sepanjang tahun, mulai Maret hingga Oktober, untuk membahas dan mengesahkan APBN.

Kedua, persetujuan DPR atas APBN sampai ke jenis belanja, organisasi, dan fungsi memang bertujuan baik dan ideal untuk disiplin anggaran. Namun, tentunya dapat menyulitkan kedua belah pihak antara DPR dengan Kementerian Negara /Lembaga yang bersangkutan karena kedalaman materi dan waktu yang mendesak sering kali memerlukan kompromi- kompromi. Ketergantungan

eksekutif sebagai perencana dan pelaksana anggaran dengan legislatif sebagai pemegang kendali budget menjadi sangat tinggi sehingga mengurangi fleksibilitas eksekutif dalam kebijakan fiskal.

Ketiga, dengan bekerjanya proses penganggaran sepanjang tahun serta proses penyusunan anggaran negara merupakan rangkaian aktivitas yang melibatkan banyak pihak, termasuk semua Kementerian dan lembaga, dan DPR, maka keterlambatan bisa sering kali terjadi belum lagi jika terjadi perubahan kebijakan atau revisi alokasi anggaran. Berikut ini adalah siklus APBN

Tabel. 5.1 Siklus APBN



Sumber :Departemen keuangan republik indonesia, direktorat jenderal perbendaharaan

Informan dari Biro Perencanaan menyatakan :

*" Bahwa Proses Penganggaran Pada Sekretariat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM masih banyak menghadapi kendala-kendala mulai dari tahap penyusunan anggaran, tahap pengesahan anggaran, tahap pelaksanaan anggaran, tahap Pengendalian/pengawasan anggaran, sampai ke tahap pertanggungjawaban anggaran.*

Dari pendapat diatas, peneliti menyimpulkan bahwa dalam proses penganggaran pada Kementerian Hukum dan HAM masih banyak mendapat hambatan apalagi dengan sistem penganggaran yang berbasis kinerja dimana setiap kegiatan yang ada harus jelas output dan outcome yang dihasilkan, banyaknya kegiatan- kegiatan yang belum optimal dalam pelaksanaannya karena keterbatasan dana, namun disamping itu banyak pula dana yang tidak terserap yang disebabkan oleh keterbatasan waktu sehingga kegiatan yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan, kinerja belum dijadikan dasar alokasi dan acuan pembahasan di DPR. Pola pembahasan masih menggunakan pola lama yaitu dengan penentuan alokasi lebih banyak di dasarkan pada alokasi tahun sebelumnya, hal ini adanya ketimpangan informasi yang terjadi karena data perencanaan dan pelaporan kinerja yang belum lengkap.

Pendapat dari peneliti sebelumnya Anna Erita menyatakan bahwa proses penganggaran pada Kementerian Hukum dan HAM masih banyak yang perlu dibenahi yaitu mencakup perencanaan, penyusunan dan pembahasan anggaran serta format-format dokumen anggaran sampai dengan pelaporannya, untuk meminimalkan hambatan-hambatan yang ada.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas maka Kementerian Hukum dan HAM harus mempunyai strategis dalam proses penganggaran, seperti yang diungkapkan oleh Bryson (2003:54-81) bahwa ada delapan langkah dalam proses perencanaan anggaran 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

### 5.1.2. Proses Penyusunan Anggaran

Berdasarkan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM Tahun 2007 bahwa kewenangan dalam penyusunan anggaran Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Jenderal menunjuk Biro Perencanaan cq. Bagian Penyusunan Program dan Anggaran yang bertugas melaksanakan pembinaan, koordinasi penyusunan rencana dan anggaran, pengorganisasian, ketatalaksanaan serta evaluasi dan penyusunan laporan Kementerian berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Informan dari Maluku menyatakan bahwa pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran terdiri dari :

1. Kepala Kantor
2. Kepala Divisi Administrasi
3. Kepala Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan, Kepala Bagian Umum, Kepala sub bagian Penyusunan Program, Kepala Sub Bagian Keuangan dan perlengkapan
4. Staf terkait sebagai pelaksana

Sedangkan Informan dari Unit Eselon I menyatakan bahwa pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran terdiri dari :

1. Sekretaris Dirjen, sebagai penanggungjawab
2. Kabag PPL, sebagai Pengawas
3. Kasubbag PPL, sebagai Penelaah
4. Staf, sebagai pelaksana

Penyusunan anggaran yang berjalan saat ini bersifat *bottom-up*. Pada unit Pusat di setiap Direktorat Jenderal menyampaikan usulannya ke unit eselon I dalam hal ini Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan , yang selanjutnya para unit eselon I menghimpun dan meneliti usulan tersebut kemudian disampaikan ke Sekretariat Jenderal yaitu Biro Perencanaan, begitu pula untuk di daerah Para unit pelaksana teknis dalam hal ini Lembaga Pemasyarakatan, Rumah Tahanan, Cabang Rutan, Balai Pemasyarakatan, Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara dan Kantor Imigrasi menyampaikan usulannya ke Kantor Wilayah, yang

selanjutnya oleh Kantor Wilayah dihimpun dan diteliti dan kemudian disampaikan ke Biro Perencanaan Kementerian Hukum dan HAM.

Informan dari Biro Perencanaan menyatakan :

*“ Pada awal tahun anggaran berjalan, Biro Perencanaan melakukan permintaan data usulan kegiatan kepada unit eselon I dan Kantor Wilayah selaku koordinator dari satuan kerja untuk dihimpun dan diteruskan ke Biro Perencanaan ”*

Pada awal tahun Kantor wilayah melakukan permintaan data-data usulan kegiatan terhadap Unit Pelaksana Teknis, usulan Unit Pelaksana Teknis dan Satker Kantor wilayah dihimpun oleh bagian Penyusunan Program dan Pelaporan yang akan diteruskan ke Biro Perencanaan dalam bentuk kertas kerja rincian kegiatan dan anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) disampaikan ke Biro Perencanaan yang dilengkapi dengan data dukung.

Informan dari Biro Perencanaan menyatakan :

*“Usulan-usulan UPT dihimpun di Kantor Wilayah dalam hal ini Bagian PPL kemudian diteruskan ke Biro Perencanaan, namun ada juga UPT yang langsung mengirimkan ke Biro Perencanaan”*

Dalam penyusunan anggaran sekarang ini Biro Perencanaan melibatkan langsung para unit pusat dan daerah, hal ini dapat dilihat dari awal penyusunan diadakan Rapat koordinasi, Bimbingan Teknis Penyusunan RKA-K/L, Penelahaan dan Terakhir adalah Pembahasan sebelum Fagu Definitif diturunkan.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Informan dari Biro Perencanaan bahwa :

*“ Dari awal penyusunan anggaran para unit eselon I, Kepala Kantor Wilayah dan Unit Pelaksana Teknis sudah dilibatkan ,sehingga penyusunan anggaran dilakukan secara bersama tidak asal terima jadi”*

Dalam Kegiatan Rapat Koordinasi di buat Nota kesepahaman yang melibatkan para Kepala Unit eselon I, Kepala Kantor Wilayah, Kepala Divisi dan Administrasi, dimana nota kesepahaman itu akan dijadikan pedoman dalam pembuatan suatu postur kegiatan yang mana akan dipakai dalam penyusunan

anggaran pada tahun tersebut, Kementerian Keuangan serta Bappenas juga terlibat dalam kegiatan tersebut dengan memberikan batasan-batasan yang harus dilakukan dalam penyusunan anggaran. sehingga terdapat keseragaman dalam penyusunan anggaran untuk setiap propinsi.

Bimbingan Teknis disini adalah Biro Perencanaan dan Kementerian Keuangan secara teknis memberikan arahan tentang pengoperasian aplikasi RKA-K/L serta membuat postur kegiatan sesuai dengan nota kesepahaman. sedangkan pada kegiatan Penelaahan penyusunan program dan anggaran membahas kegiatan-kegiatan yang akan menjadi prioritas di tahun yang akan datang sesuai dengan postur yang telah disepakati.

Seperti pernyataan dari Kantor Wilayah :

*" Bahwa dalam penyusunan anggaran untuk tahun yang akan datang itu mengacu pada anggaran tahun sebelumnya, untuk melengkapi adanya kebutuhan yang kurang nilai atau lebih nilai anggarannya, atau kegiatan belum masuk, untuk di usulkan di tahun yang akan datang.*

Dalam Penyusunan anggaran, usulan rincian kegiatan dan anggaran yang disusun, mengacu pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) tahun anggaran sebelumnya atau DIPA tahun berjalan. Secara rinci.

Informan dari Biro Perencanaan menyebutkan bahan-bahan atau dokumen sumber penyusunan anggaran sebagai berikut :

1. DIPA tahun sebelumnya
2. DIPA tahun berjalan
3. Validasi Data Pegawai
4. Usulan anggaran dari setiap Unit pelaksana Teknis (UPT), termasuk Term of reference (TOR) dan Rincian Anggaran Biaya (RAB)

Selain dokumen diatas, ada beberapa dokumen lain yang juga bisa menjadi dasar penyusunan anggaran, yaitu:

1. Data jumlah Napi
2. Laporan Tahunan Inventaris (LTI) termasuk Data Inventaris Kendaraan, gedung kantor dan rumah dinas, peralatan kantor serta rencana pembangunan gedung
3. Rekening dan rekapan Langganan Daya dan Listrik

Dari dokumen sumber tersebut diatas, untuk mengukur kebutuhan unit pelaksana teknis yang mengacu pada data TOR dan RAB. Acuan tersebut untuk digunakan dalam mengestimasi biaya dan kegiatan yang diusulkan untuk tahun yang akan datang. Kemudian, untuk validasi data pegawai digunakan sebagai acuan dalam penganggaran belanja pegawai, data napi digunakan sebagai acuan pengadaan Bahan Makanan Napi dan biaya hidup napi, Laporan Tahunan Inventaris digunakan sebagai acuan untuk pengadaan dan perawatan aset sedangkan Langganan daya dan listrik untuk menunjang operasional kantor. Sedangkan dokumen DIPA sebelumnya dan DIPA berjalan dijadikan acuan dalam mengajukan usulan kebutuhan pada tahun yang akan datang.

Untuk anggaran belanja yang sifatnya rutin seperti belanja pegawai (Gaji, tunjangan, lembur) dan belanja barang (perawatan aset, operasinal perkantoran) biasanya tidak banyak berubah dari tahun ke tahun, untuk belanja modal (pengadaan barang, Pembangunan gedung, rehabilitasi gedung) bisa terjadi perubahan yang signifikan tergantung prioritas kegiatan tahun anggaran yang akan datang.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Informan dari Kantor Wilayah bahwa :

*“bahwa masih ada satuan kerja yang belum memberikan data usulan kepada Kantor Wilayah, sehingga menghambat pengiriman usulan dan tidak disertai dengan data dukung ke Biro Perencanaan.*

Kendala yang sering dihadapi oleh Biro Perencanaan dalam penyusunan anggaran adalah terlambatnya penyampaian usulan bahkan tidak menyampaikan sama sekali seperti validasi data pegawai maka Biro Perencanaan dalam hal ini Bagian Penyusunan Program dan anggaran mengacu kepada kegiatan pada tahun

yang lalu dengan memperkirakan penambahan anggaran, namun hal seperti itu tidak menjamin kesesuaian kebutuhan sebenarnya yang menjadi kegiatan prioritas. Karena keterlambatan tersebut maka menyebabkan penyusunan anggaran tidak optimal, karena terburu-buru, sehingga masih banyak data yang belum diperbaharui akibat karena masih adanya satuan kerja yang belum menyampaikan usulan ke kantor wilayah, sehingga data yang dikirim ke Biro Perencanaan adalah data tahun sebelumnya sehingga terkesan copy paste.

Ketidaklengkapan data dukung untuk usulan kegiatan turut juga memberi andil terhadap munculnya anggaran yang dibintang, hal ini tambah di perburuk dengan minimnya pengetahuan unit pelaksana teknis dalam pengoperasian aplikasi, sehingga dapat memperlambat proses penyusunan anggaran.

Sementara pendapat peneliti sebelumnya yaitu dari Anna Ernita yang menganalisa strategi pengelolaan anggaran berpendapat bahwa proses penyusunan anggaran pada kementerian Hukum dan HAM sejauh ini belum berjalan sesuai dengan aturan yang ada, hal itu disebabkan dalam penyusunan anggaran kesulitan mendapatkan data akurat tentang kondisi dan kebutuhan Unit Pelaksana Teknis, sehingga dalam penyusunan anggaran tahun yang akan datang mengacu pada kebutuhan yang sebelumnya yang pada akhirnya terkesan kegiatan berulang.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sistem penyusunan anggaran yang ada masih bersifat tradisional. Menurut Bastian, *Indra Line Item Budgeting* adalah suatu cara menyusun anggaran yang tidak didasarkan atas pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penyusunannya lebih didasarkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Jadi *line item budgeting* sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah untuk dilaksanakan.

Solusi untuk masalah tersebut adalah komunikasi internal yang perlu ditingkatkan. Seperti yang dikemukakan oleh Edward III bahwa Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang sangat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu saling berhubungan untuk memecahkan suatu masalah. Jika personel yang

bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya (jumlah dan kemampuan) dalam melakukan tugasnya berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik.

### **5.1.3 Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran Pada Kementerian Hukum dan HAM**

Sesuai amanat UU No. 17 tahun 2003 dan dijabarkan dalam PP 21/2004 tentang Penyusunan RKA-KL bahwa dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja dan standar biaya. PP 21 Tahun 2004 pasal 7 ayat (3), dalam penganggaran berbasis kinerja (PBK) diperlukan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai capaian satuan kerja dalam melaksanakan kegiatannya dalam suatu tahun anggaran. Penilaian atas pelaksanaan kegiatan berkenaan dilakukan melalui evaluasi kinerja yang didukung oleh standar biaya yang ditetapkan pada permulaan siklus tahunan penyusunan anggaran sebagai dasar untuk menentukan anggaran untuk tahun yang direncanakan. Standar biaya terdiri dari standar biaya umum dan standar biaya khusus.

Standar Biaya Umum (SBU) yang disusun harus memiliki relevansi antara alokasi anggaran dengan keluaran (*output*) suatu kegiatan yang direncanakan serta keterkaitan antara kegiatan dengan program Kementerian Negara / Lembaga sehingga dapat diperoleh pembiayaan kegiatan secara wajar dan efisien. Untuk program dan kegiatan yang direncanakan diperlukan dukungan dana yang lebih memadai. Tanpa dukungan dana yang memadai sulit diharapkan untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan.

Standar biaya merupakan salah satu instrumen yang diperlukan dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL). Mengingat pentingnya standar biaya bagi Kementerian Negara/Lembaga, maka diperlukan perlu adanya penyempurnaan dalam penyusunannya, sehingga nantinya standar biaya yang ditetapkan dapat mengakomodir kebutuhan Kementerian Negara/Lembaga dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan oleh masing-masing Kementerian Negara/Lembaga.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan :

*".....Bahwa dalam penyusunan anggaran kita harus ada acuan yang dipakai yaitu Standar Biaya Umum (SBU) yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan, tujuannya agar ada keseragaman dalam penyusunan anggaran..."*

SBU memiliki peran penting yaitu sebagai sarana penentuan batasan alokasi sumber daya/anggaran dalam suatu kegiatan. Dengan adanya SBU diharapkan pengeluaran/belanja memenuhi prinsip efisiensi dan efektifitas. Efisiensi berarti bahwa belanja yang dikeluarkan telah sesuai dengan harga yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan Kementerian pasar yang berlaku, sedangkan efektif mengandung arti bahwa belanja yang dianggarkan tersebut tepat guna/sasaran.

Seluruh komponen anggaran belanja disusun lalu diperiksa apakah nilai satuan atau pakatnya melebihi Standar Biaya Umum (SBU) atau tidak.

Informan dari Kanwil Bangka Belitung menyatakan :

*"Sebelum mengajukan usulan anggaran ke Biro perencanaan menggunakan dua indikator untuk mengontrol usulan yaitu setiap usulan yang diajukan mengacu kepada SBU dan sesuai dengan kebutuhan Satuan Kerja, agar tidak terjadi pemborosan"*

Sementara Informan dari Biro Perencanaan menyatakan : bahwa SBU merupakan Standar tertinggi, sehingga dalam penyusunan anggaran karena adanya ketebatasan pagu maka selalu dibawah standar SBU.

Jadi dapat disimpulkan bahwa SBU itu sudah diterapkan dalam penyusunan anggaran tapi karena keterbatasan pagu sehingga Standar Biaya yang digunakan masih dibawah standar.

Informan dari Biro Perencanaan menyatakan :

*"Bahwa dalam penyusunan anggaran belum semua mengacu pada Standar Biaya Umum, tapi untuk kegiatan di ex rutin yang pada program penerapan rata-rata sudah mengacu Standar Biaya Umum hanya untuk kegiatan perawatan gedung, perawatan kendaraan dinas yang belum"*

*mengacu Standar Biaya Umum masih dibawah Standar Biaya Umum semua karena alasannya kalau mengacu pada Standar Biaya umum pagu tidak mencukupi”*

Selanjutnya Informan dari Kanwil Lampung menyatakan :

*“Bahwa selama ini dalam penyusunan anggaran sudah berpedoman pada Standar Biaya Umum, tapi pada kenyataannya penggunaan SBU belum seragam antara satu propinsi dengan propinsi yang lain”*

Standar Biaya Umum bertujuan untuk keseragaman dalam arti dengan adanya standar biaya umum antara satu satker dengan satker yang lain bisa ada standar yang sama terhadap harga suatu barang, walaupun untuk transport tidak bisa disamakan antara satu daerah dengan daerah yang lain. hal itu dikarenakan adanya Faktor geografis, sehingga transport lokal antara propinsi kepulauan dengan propinsi daratan itu berbeda.

Berdasarkan pernyataan informan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa pengimplementasian kebijakan standar biaya umum dalam penyusunan anggaran masih menemukan kendala-kendala seperti terbatasnya anggaran, faktor geografis, sehingga Standar Biaya Umum belum optimal dijadikan acuan dan hal ini menyebabkan banyaknya kegiatan yang diblokir oleh pihak Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan setelah dikonfirmasi, pemblokiran beberapa anggaran tersebut selain disebabkan karena data dukung seperti TOR dan RAB juga karena tidak mengikuti Standar Biaya Umum.

Sementara peneliti sebelumnya Christianus Deddy Wibowo, 2009 yang meneliti masalah Efektivitas Standar Biaya Khusus Dalam Penganggaran di BPOM : Pendekatan *Cost Costing*, berpendapat bahwa pada dasarnya standar biaya sebagai dasar pengalokasian anggaran. Namun di sisi lain identifikasi melalui standar biaya pada dasarnya tidak berdiri sebagai faktor tunggal dalam menentukan keputusan anggaran. Persoalan anggaran terbentur pada masalah pagu.

Edward III berpendapat bahwa Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan

tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu.

## 5.2. Analisis Data

Berdasarkan langkah-langkah dalam proses analisis data untuk penelitian data kualitatif, penulis telah melakukan wawancara dengan Informan, hasil wawancara yang didapat, kemudian ditranskrip ke dalam bentuk tulisan, kemudian membuat Koding dan mencatat kata-kata kunci yang muncul dari transkrip data tersebut

Tahap berikutnya penulis memilih-milih kata-kata kunci atau tema untuk dilakukan pengelompokan data. Data yang berhubungan disatukan, dan data yang tidak berhubungan tidak dimasukkan agar memudahkan dalam mengelolanya.

**Tabel 5.1. Lima Tema Utama Hasil Wawancara**

Tema 1	Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran sudah diterapkan tapi belum maksimal
Tema 2	Komunikasi dalam penyusunan anggaran sudah berjalan dengan baik
Tema 3	Sumber Daya baik sumber daya manusia atau sumber daya dalam hal ini anggaran dan sarana prasarana belum memadai dalam penyusunan anggaran yang berpedoman pada Standar Biaya Umum
Tema 4	Peran dan dukungan Pimpinan dalam penyusunan anggaran yang berpedoman kepada Standar Biaya Umum
Tema 5	Struktur Birokrasi mendukung kebijakan standar biaya umum dalam penyusunan anggaran

Hasil penyandingan tematik kualitatif dari hasil wawancara yang telah dilakukan terhadap lima Informan wawancara mendalam dan selanjutnya dapat dilihat pada tabel 5.2

Tabel 5.2. Kode Tematik Kualitatif Hasil Wawancara

	Informan				I5
	I1	I2	I3	I4	
Tema 1	2	1	1	2	2
Tema 2	1	2	2	2	1
Tema 3	1	1	1	1	2
Tema 4	2	1	2	1	2
Tema 5	2	2	2	0	2

Sumber : Hasil analisis data primer

Keterangan : 0= tidak berpendapat; 1 = tidak setuju dengan tema; dan 2 = setuju dengan tema

Berikut ini adalah beberapa aspek penting yang dapat disimpulkan dari hasil wawancara terhadap kelima Informan pada masing-masing tema :

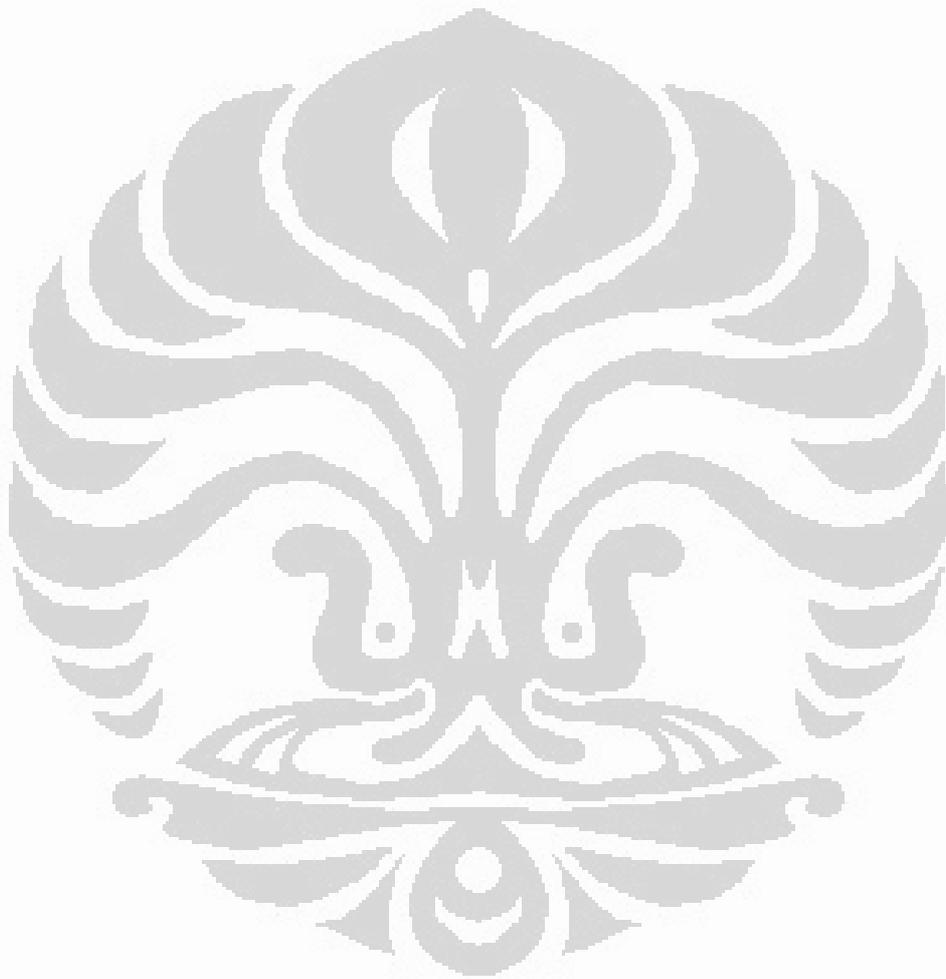
1. Dari hasil wawancara dengan informan yang bertugas dalam penyusunan anggaran pada unit eselon I dan kantor wilayah beserta unit pelaksana teknis, menunjukkan bahwa dalam penyusunan anggaran Standar Biaya Umum belum maksimal diterapkan , tapi di beberapa kegiatan ex rutin sudah diterapkan. standar biaya khusus pada dasarnya tidak berdiri sebagai faktor tunggal dalam menentukan keputusan anggaran. Persoalan anggaran terbentur pada masalah pagu.
2. Karena Komunikasi merupakan suatu alat yang dipakai untuk mencapai suatu tujuan sehingga dalam penyusunan anggaran lebih efektif dan efisien, Komunikasi antara Biro Perencanaan selaku koordinator dalam penyusunan anggaran telah terjalin dengan baik dengan para unit eselon I yaitu bagian Penyusunan Program dan Pelaporan , Para Kantor Wilayah beserta Unit Pelaksana Teknis (UPT).namun di tingkat Kanwil dan UPT masih ada kendala-kendala seperti adanya UPT yang terlambat memberikan data ke Kantor Wilayah.
3. Sumber daya (jumlah dan kemampuan) merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu sekalipun aturan pelaksanaan kebijakan jelas dan telah ditransmisikan dengan tepat, namun manakala sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak

akan berjalan efektif. Sumber Daya dalam hal ini sumber daya manusia berada pada kondisi yang belum memadai, hal ini dapat dilihat dari adanya kesulitan dalam penyusunan anggaran baik dalam pengoperasian aplikasi maupun data yang tidak akurat sehingga memperlambat proses penyusunan anggaran, dari segi sumber anggaran dan sarana prasarana penunjang masih sangat terbatas dan belum memadai

4. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. dalam aspek Sikap kondisi cukup baik walaupun belum maksimal, hal ini dapat dilihat bahwa Peran para Pimpinan unit eselon I, Kepala kantor Wilayah, kepala Satuan kerja dalam implementasi kebijakan sudah ada kemajuan seiring dengan adanya dukungan dan peran serta dalam proses penyusunan anggaran sehingga lebih tepat sasaran, meskipun kadang tidak konsisten.
5. Aspek ini berdasarkan hasil dari wawancara mengidentifikasi bahwa Koordinasi antara unsur intern dan ekstern dalam penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM telah berjalan dengan baik dengan perwujudan jalur Birokrasi yang lebih mudah untuk memperkecil kesalahan dalam penyusunan anggaran.

Berdasarkan pendapat Informan, peneliti menyimpulkan bahwa keempat aspek yaitu Komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi sangat berpengaruh dalam pelaksanaan suatu kebijakan, dalam hal ini kebijakan standar Biaya Umum dalam penyusunan anggaran. jadi keempat aspek tersebut saling berkaitan.

Keempat aspek yaitu Komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi Dalam penyusunan anggaran pada Biro Perencanaan Kementerian Hukum dan HAM belum berjalan maksimal, sehingga masih banyak kekurangan-kekurangan yang terjadi dan hal ini menyebabkan penyusunan anggaran dari tahun ketahun selalu mengalami penurunan.



## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Setelah dilakukan penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan serta memberikan saran-saran terkait dengan masalah penelitian yang dapat digunakan dalam upaya optimalisasi Implementasi Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM.

#### **6.1. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan dan berkaitan dengan teori yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan. Keempat faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran yaitu :

- **Komunikasi**

Bahwa aspek Komunikasi berada pada kondisi cukup baik. Sekretariat Jenderal melalui Biro Perencanaan telah melaksanakan fungsinya sebagai koordinator dalam penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM dengan Para Bagian Penyusunan Program dan anggaran baik di pusat maupun di daerah, walaupun masih ada hambatan-hambatan yang ditemukan seperti banyaknya kegiatan yang tidak mengacu ke standar biaya, ketidaksesuaian kegiatan dan anggaran dengan kebutuhan sebenarnya.

- **Sumber Daya**

Aspek sumber daya berada pada kondisi kurang baik, hal ini dapat dilihat dari adanya kesulitan baik dalam pengoperasian aplikasi maupun sarana dan prasarana yang masih sangat terbatas, serta masih kurangnya pemahaman dalam penyusunan anggaran yang mengacu pada Standar Biaya Umum

- **Sikap**

Aspek sikap cukup baik. Sebagian besar satuan kerja sudah melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam penyusunan salah satunya yaitu dengan mengacu pada Standar Biaya Umum walaupun belum maksimal karena

kendala pagu anggaran yang terbatas dan ketidak sesuaian Standar Biaya yang ditetapkan dengan kebutuhan yang ada. Peran dan dukungan Pimpinan dalam implementasi kebijakan dalam penyusunan anggaran sudah ada kemajuan seiring dengan dilakukannya Rapat Koordinasi, Bimbingan Teknis baik ditingkat Pusat maupun daerah yang berkaitan dengan penyusunan anggaran.

- Struktur Birokrasi

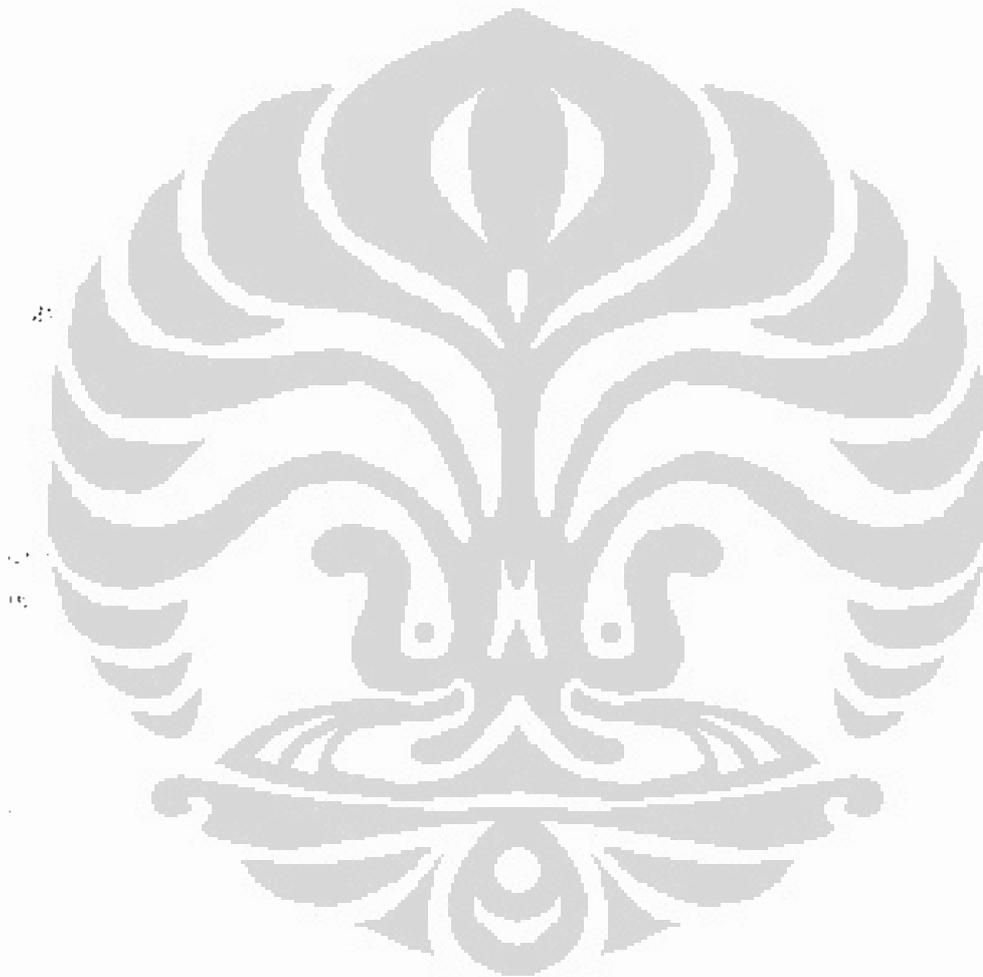
Aspek ini berdasarkan hasil wawancara cukup baik. Koordinasi antara unsur intern dan ekstern dalam implementasi kebijakan penyusunan anggaran pada Kementerian Hukum dan HAM telah berjalan dengan baik dengan perwujudan jalur Birokrasi yang lebih mudah untuk memperkecil kesalahan dalam penyusunan anggaran, namun kendalanya kadangkala kebijakan tidak konsisten apabila unsur kepentingan itu dimasukkan sehingga apa yang sudah disepakati atau dijadikan acuan akan sia-sia saja.

## 6.2. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, saran yang ingin peneliti sampaikan bagi perwujudan Implementasi Kebijakan Standar Biaya Umum dalam Penyusunan Anggaran, adalah sebagai berikut :

1. Biro Perencanaan sebagai koordinator agar menerapkan perencanaan dan pengendalian yang lebih baik terhadap proses penyusunan anggaran, sehingga Koordinasi antara unit pusat, dan satuan kerja dalam rangka penyusunan anggaran dapat mewujudkan elemen partisipasi antara pihak-pihak terkait.
2. Perlunya Sosialisasi pengoperasian aplikasi bagi operator di bagian penyusunan program dan pelaporan baik pusat maupun daerah, serta didukung sarana dan prasarana yang memadai.
3. Para Pimpinan sebagai pembuat kebijakan diharapkan partisipasi dan perannya dalam penyusunan anggaran lebih konsisten sehingga penyusunan anggaran lebih terarah, efektif dan efisien.
4. Struktur Birokrasi yang lebih fleksibel, sehingga mempermudah dalam penyusunan anggaran.

5. Dalam Pengelolaan dan penyusunan anggaran pada unit terkait diharapkan mengacu pada Standar Biaya Umum seperti Peraturan Menteri Keuangan No.01/PM.2/2009 tentang Standar Biaya Umum sebagai acuan dan Penyusunan anggaran .
6. Untuk mengurangi revisi selain Standar Biaya Umum, Data dukung sangat diperlukan agar kegiatan yang diajukan tidak diblokir.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Bromley, Daniel W. (1989), *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell.
- Bryson, John M.(2003), *Perencanaan Strategi bagi Organisasi Sosial*, Terjemahan : M. Miñtahuddin, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Cresswell, John W. and Vicki L.Plano Clark, (2007), *Designing and Conducting: Mixed Methods Research*. New Delhi: Sage Publication.
- Dunn, William N. (1988),*Analisa Kebijaksanaan Publik*. Editor Muhadjir Darwin. Yogyakarta : PT. Hanindita..
- Dunn, William N. (2000), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Editor Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis, an Introductions*. New Jersey: Prentice Hall inc.
- Edwards III, George C. ( 1980) *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Edwards III, George C.( 1978), *The policy Predicament : Making and Implementing Public Policy*, Congressional Quartely Inc, Washinton DC.
- Dwidjowijoto, (2003) *Kebijakan Publik dan formulasi implementasi dan evaluasi*, PT Elex Media Komputerindo, Jakarta .
- Weimer, David and Vining, (1989), *Analysis Concepts and practice*,prentice Hall International Inc, Englewood Cliffts, ew Jersey .
- Grindle, Marlee S, (1980) *Politics and policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, new Jersey
- Moleong, Alex J. (2000), *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Wahab,Solicin Abdul, (2002),*AnalisisKebijaksanaan :Dari formulasi Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Penerbit Erlangga. 2005.

Musgrave ,Richard A .dan Musgrave, Peggy B (1993). *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Terjemhan Alfonsus Sirait, dkk, Jakarta :Penerbit Erlangga

Rowan Jones. . (1988), "*Public Sector Accounting*", London: Pitman Publisng

Mardiasmo. (2002), *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Penerbit Erlangga. 2005.

Daniel R Mullins, (2007) "Public Sector Governance Andaccountability Series: Local Budgeting," World Bank.

Shim, Jae K. et.al, *Budgeting Basics and Beyond, 2nd Edition*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. 2005

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UU No. 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

PMK No. 02 /Juli/ 2008 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL tahun 2009

Peraturan Menteri Keuangan No. 01/PM.2/2009 Tentang Standar Biaya Umum Tahun Anggaran 2010.

Pemerintah Republik IndonesiaPeraturan No. 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Presiden Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga Presiden Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Hukum Dan Ham R.I Nomor: M.09- PR.07.10 Tahun 2007  
Tanggal 20 April 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja  
Departemen Hukum Dan HAM R.I

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor : M.HH-  
01.PR.01.01 Tahun 2010 Tanggal 27 Januari 2010 Tentang Rencana  
Strategis Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tahun 2010-  
2014 Kementerian



## PEDOMAN WAWANCARA

### A. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

1. Bagaimana menurut Bapak / Ibu mengenai implementasi SBU dalam mewujudkan sistem anggaran yang efisien dan efektif ?
2. Hal apakah yang menjadi tolak ukur keberhasilan dalam penyusunan anggaran ?
3. Bagaimana menurut Bapak / Ibu mengenai implementasi SBU dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja ?
4. Mohon dapat dijelaskan mengenai penyusunan anggaran pada unit Bapak / Ibu

### B. KOMUNIKASI

1. Bagaimana pemahaman tentang kebijakan SBU pada unit Bapak / Ibu
2. Apa hambatan yang ditemui dalam melakukan koordinasi antar unit pelaksana teknis Bapak / Ibu dengan Biro Perencanaan sebagai koordinator dalam penyusunan anggaran ?
3. Dalam sistem penyusunan anggaran informasi yang konsisten sangat dibutuhkan guna mendukung penyusunan anggaran yang mengacu kepada beberapa standar salah satunya Standar Biaya Umum, mohon dijabarkan arus informasi tersebut ! (antara Biro Perencanaan dengan UPT yang bersangkutan)

### C. SUMBER DAYA

1. Apakah sumber daya manusia dalam hal ini operator telah memiliki kompetensi yang cukup dalam penyusunan anggaran yang mengacu kepada SBU ?
2. Dalam penyusunan anggaran mengacu kepada SBU diperlukan dukungan aplikasi komputer, mohon dijelaskan bagaimana kualifikasi yang dibutuhkan dalam mendukung implementasi kebijakan SBU !
3. Selain dukungan perangkat keras dan lunak komputer dalam penyusunan anggaran, keberadaan sumber dana yang memadai sangat diperlukan, bagaimana keadaan sumber daya dana dalam mendukung

proses penyusunan anggaran mengacu kepada SBU pada Unit Bapak / Ibu

#### D. SIKAP

1. Dalam penyusunan anggaran mengacu kepada SBU usulan kegiatan adalah faktor krusial dalam implementasi kebijakan, apakah saat ini usulan kegiatan sudah dapat dikirimkan sesuai jadwal yang telah ditetapkan ?
2. Sejauh ini apakah unit Bapak / Ibu sudah melakukan penyusunan anggaran sesuai dengan SBU ?
3. Apakah kepala UPT Bapak / Ibu saat ini sudah mendukung penyusunan anggaran

#### E. STRUKTUR BIROKRASI

1. Apakah struktur Birokrasi saat ini sudah mendukung pelaksanaan penyusunan anggaran yang mengacu kepada SBU ?
2. SBU adalah bentuk implementasi kebijakan yang dilaksanakan guna menuju keseragaman dalam pelaksanaan kebijakan, bagaimana pendapat Bapak / Ibu mengenai hal ini ?