

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM DAN PEMBAHASAN**

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 Departemen Hukum dan HAM**

Sejarah Departemen Kehakiman dimulai pada hari-hari pertama kemerdekaan Bangsa Indonesia. Pada tanggal 19 Agustus 1945, PPKI dalam sidangnya 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 Departemen 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:

### 1. Fungsi Administrasi dan Teknis

Periode sebelum tahun 1966, tepatnya pada tahun 1962, bentuk organisasi atau wadah yang menjalankan fungsi Sekretariat Jenderal pada periode ini bernama Kantor Pusat Kementrian dengan mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, disamping mengelola bidang administrasi juga mengelola bidang teknis.

### 2. Fungsi Administrasi dan Sebagian Teknis

Mulai tahun 1966 dengan dibentuk Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Pemasarakatan, Direktorat Jenderal Pembinaan Badan-badan Peradilan Umum dan Perundang-undangan, maka bentuk organisasi departemen kehakiman adalah *holding company type*. Masing-masing unit mengurus administrasi di unitnya dan mempunyai bagian anggaran tersendiri. Dengan keputusan Presidium Kabinet tertanggal 31 Agustus 1966 Nomor 15/U/Kep/8/1966 telah diatur mengenai kedudukan, tugas pokok, fungsi, wewenang, dan tata kerja Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, dan Inspektorat Jenderal. Sekretariat jenderal adalah badan staf yang berada di bawah menteri dan dipimpin oleh sekretariat jenderal. Tugas sekretariat jenderal adalah memberikan bantuan di bidang teknis dan administrasi, dalam melaksanakan tugasnya sekretariat jenderal dibantu oleh Kepala Biro. Adapun direktorat jenderal merupakan alat pelaksana utama tugas departemen dipimpin oleh seorang direktur jenderal, sedangkan sebagai alat pelaksana utama pengawasan departemen adalah inspektorat jenderal yang dipimpin oleh inspektur jenderal.

### 3. Fungsi Administrasi

Berdasarkan Keppres RI No.27 tahun 1981 diadakan perubahan susunan organisasi Departemen Kehakiman dari bentuk *holding company* menjadi *Intergrated* dengan tujuan konsep terpadu di bidang pembinaan hukum. Fungsi sekretariat jenderal dalam usaha membina administrasi kehakiman semakin ditingkatkan serta mulai mengembangkan sistem komputerisasi untuk bidang-bidang substantif.

Selama kurun waktu tersebut, saat ini Departemen Hukum dan HAM telah beberapa kali mengalami perubahan nomenklatur. Departemen Kehakiman RI dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1945 tentang Pembentukan Departemen-Departemen di Indonesia, kemudian menjadi

Departemen Hukum dan Perundang-Undangan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman No. M.03.PR.07.10 Tahun 2000. Dengan terbentuknya Kabinet Indonesia Bersatu sebagaimana tercantum dalam Keppres RI tgl 20 Oktober 2004 No. 187/M Tahun 2004 Nomenklatur Departemen Kehakiman Dan HAM RI diubah menjadi Departemen Hukum Dan HAM RI.

Dapat ditinjau dari perubahan fungsi tersebut, bahwa Departemen Hukum dan HAM berkembang sejalan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan bertambah luasnya ruang lingkup tugas departemen, sehingga perlu memisahkan antara fungsi teknis dan administrasi, agar lebih memudahkan proses penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi departemen secara keseluruhan.

#### **4.2. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas**

Sekretariat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas serta pembinaan dan pemberian dukungan administrasi Departemen. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Sekretariat Jenderal menyelenggarakan fungsi :

- a. pengkoordinasian pelaksanaan tugas unit-unit organisasi di lingkungan Departemen;
- b. penyelenggaraan pengelolaan administrasi umum untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Departemen;
- c. penyelenggaraan hubungan kerja di bidang administrasi dengan Kementerian Koordinator, kementerian Negara, Departemen lain, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan lembaga lain yang terkait; dan
- 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 Departemen 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:

6. 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.

7. 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.

#### 8. 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.

#### 9. 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

#### 10. 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.

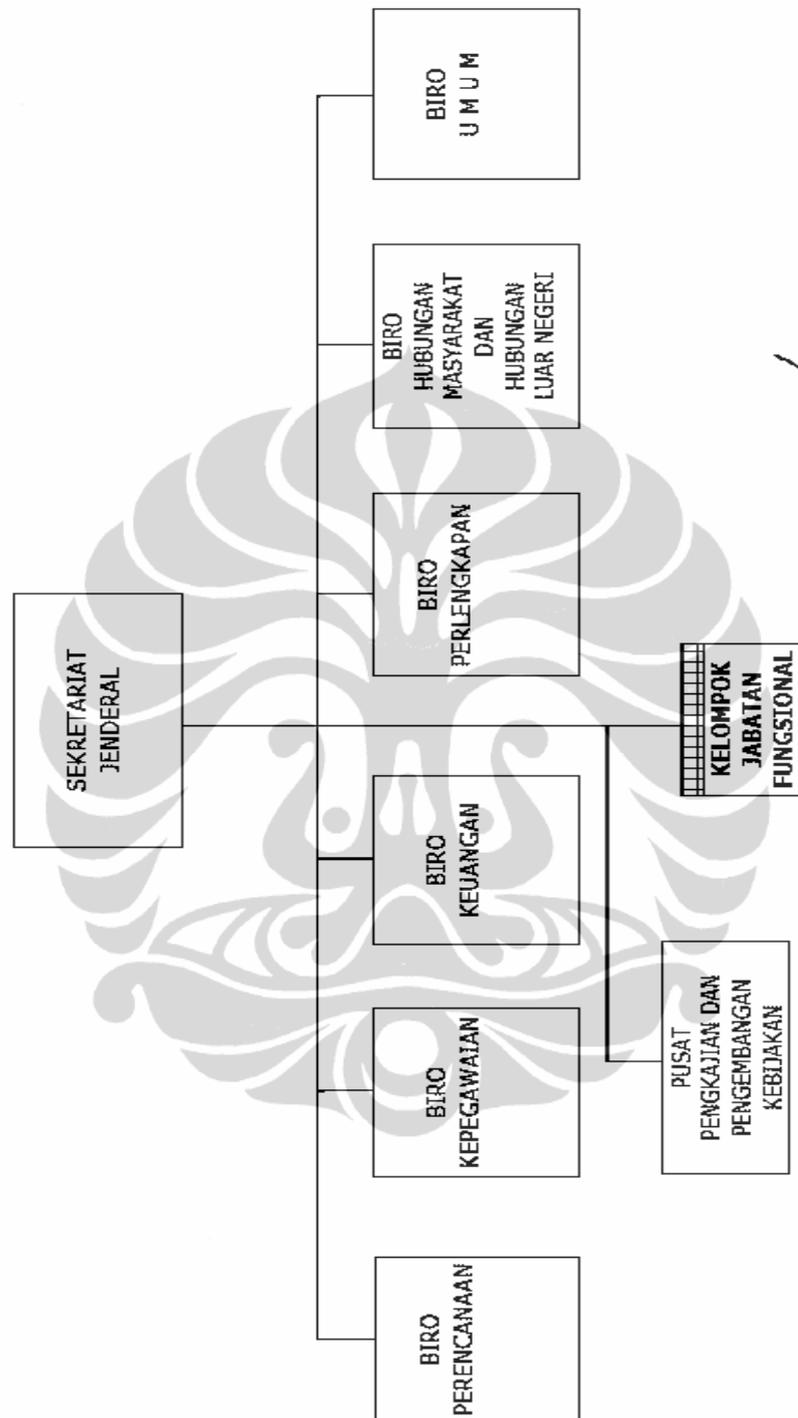
#### 11. Biro Umum

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 :

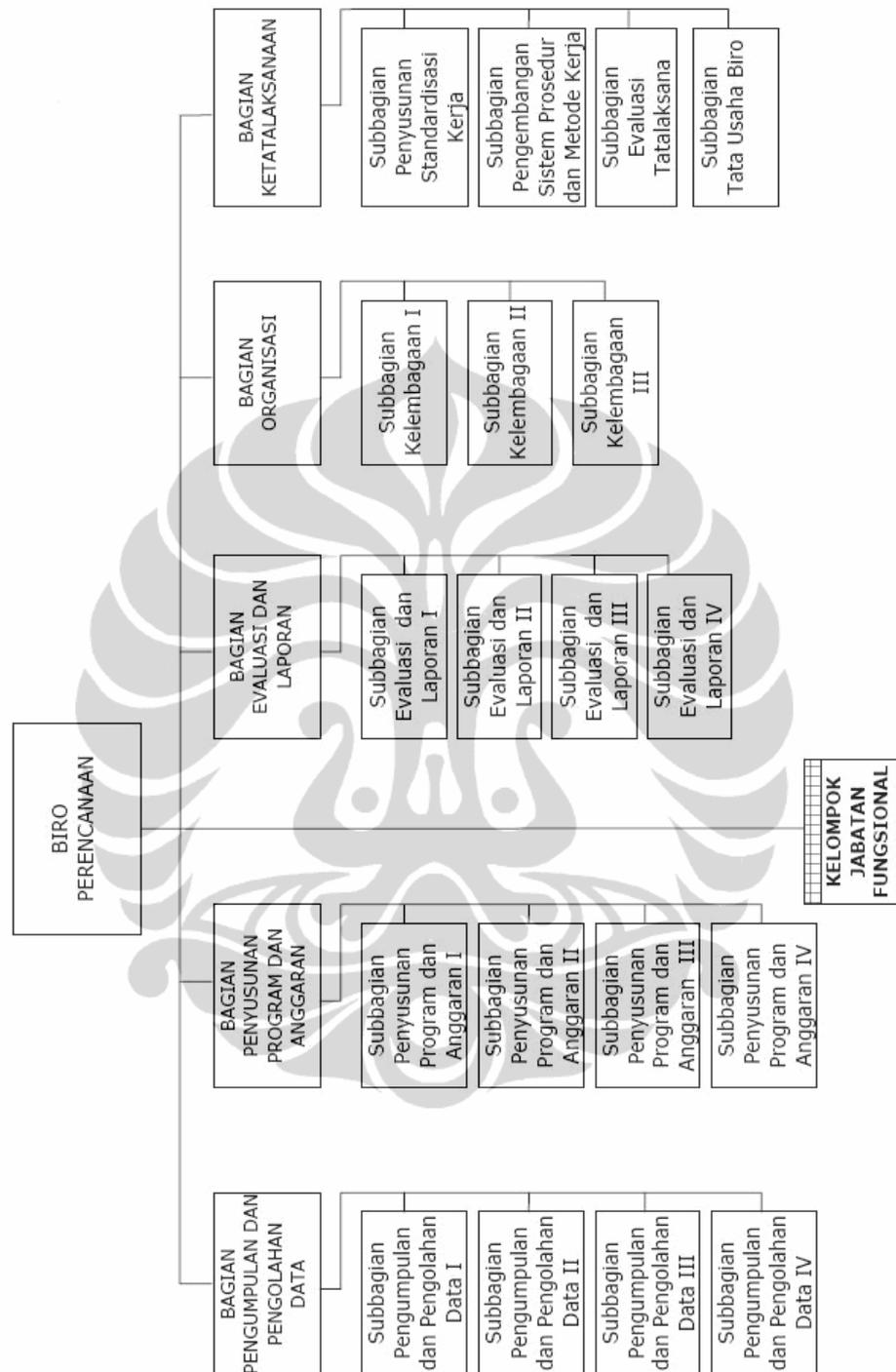
- a. Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran I mempunyai tugas melakukan pengelolaan, pengolahan dan analisis data, penyusunan rencana, program dan anggaran, penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan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

program dan anggaran, penyiapan bahan penyusunan rencana strategis, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Departemen, pembahasan anggaran dan pemberian bimbingan teknis perencanaan di lingkungan Unit Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Irian Jaya Barat.

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

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

Pengertian visi misi menurut Sukisno<sup>1</sup> 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.

Visi Departemen Hukum dan HAM adalah terwujudnya sistem dan politik hukum nasional yang mantap dalam rangka tegaknya Supremasi Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menunjang tercapainya kehidupan masyarakat yang aman, bersatu, rukun, damai, adil dan sejahtera.

Misi sebagai berikut :

- a. Menyusun perencanaan hukum;
- b. Membentuk, menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan;
- c. Melaksanakan penerapan hukum, pelayanan hukum dan penegakan hukum;
- d. Melakukan pembinaan dan pengembangan hukum;
- e. Meningkatkan dan memantapkan pengawasan hukum;
- f. Meningkatkan dan memantapkan kesadaran hukum masyarakat;
- g. Meningkatkan dan memantapkan jaringan dokumentasi dan informasi hukum nasional;
- h. Meningkatkan upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, pemenuhan dan penghormatan hak asasi manusia;
- i. Melaksanakan penelitian dan pengembangan hukum dan HAM;
- j. Meningkatkan pembinaan sumber daya manusia aparatur hukum;

---

<sup>1</sup> Curriculum Development Practice untuk *Teaching Improvement Workshop Engineering Education Development Project ADB Loan No.1432-INO*. Hal 68

- k. Meningkatkan dan melindungi karya intelektual dan karya budaya yang inovatif dan inventif;
- l. Meningkatkan sarana dan prasarana hukum.

#### 4.4. Proses Penganggaran

Anggaran memiliki tahapan-tahapan yang berulang setiap periodenya. Tahapan-tahapan tersebut sebagai berikut :

##### a. Penyusunan RAPBN (*Preparation*)

Tahap ini dimulai dengan dikeluarkannya Surat Edaran Menteri Keuangan yang ditujukan kepada para pimpinan Departemen dan Ketua Lembaga Negara yang berisi permintaan untuk menyerahkan rancangan anggaran organisasinya.

Setiap pimpinan departemen/lembaga negara menyerahkan rancangannya kepada menteri keuangan untuk dibahas bersama-sama dengan Bappenas dan dihipung menjadi RAPBN. RAPBN ini kemudian diajukan kepada DPR. Dalam penyusunan RAPBN, setiap pimpinan departemen/lembaga hendaknya memperhatikan siklus waktu penganggaran.

##### b. Pengesahan RAPBN (*Ratification*)

Setelah menerima RAPBN, DPR membahas rancangan tersebut bersama-sama dengan pemerintah. Dalam pembahasan tersebut, DPR dapat menolak maupun menyetujui rancangan tersebut. Apabila DPR menolak maka dipakailah APBN tahun sebelumnya sedangkan bila RAPBN disetujui maka presiden akan menetapkannya menjadi UU APBN pada tanggal 1 April tahun anggaran.

##### c. Pelaksanaan APBN (*Implementation*)

Yang menjadi kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan APBN adalah :

1. Penerimaan dan/atau penagihan untuk pendapatan dan pembiayaan.
2. Pengeluaran dan/atau pembayaran untuk pembelanjaan dan pembiayaan

##### d. Pertanggungjawaban APBN (*Reporting and Evaluation*)

Tahap ini adalah tahap terakhir sekaligus yang mengawali siklus anggaran. Di dalam tahap ini, pelaksanaan anggaran dievaluasi dengan kriteria-kriteria antara lain kesesuaian dengan prosedur, kesesuaian dengan anggaran, ketertiban pencatatan dan lain sebagainya. Bagian dari pertanggungjawaban ini melibatkan tahap verifikasi serta akuntansi.

**Gambar 4.3. Siklus Waktu Penganggaran**

<b>Tahap</b>	<b>Jangka Waktu</b>
A. PENYUSUNAN	6 Bulan
B. PENGESAHAN	3 Bulan
C. PELAKSANAAN	12 Bulan
D. PERTANGGUNGJAWABAN	6 Bulan

Sumber : Modul Diklat Jarak Jauh Anggaran Departemen Hukum dan HAM tahun 2005. Tim Penyusun Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Hukum dan HAM. Hal.24

Berdasarkan siklus waktu diatas, Proses penyusunan RAPBN berlangsung dari bulan Januari sampai dengan bulan Juli tahun n-1. Misalnya RAPBN untuk tahun 2009 sudah mulai disusun bulan Januari sampai dengan Juli 2008. Penyusunan RAPBN dimulai dengan dikeluarkannya surat edaran pagu indikatif dan prioritas program dari Departemen Keuangan dan Bappenas. Lazimnya, surat edaran ini dikeluarkan setiap bulan Mei atau Juni sebelum tahun anggaran dimulai sehingga tiap pimpinan diberi waktu kurang lebih enam bulan untuk mempersiapkannya.

RAPBN yang selanjutnya disampaikan kepada Presiden untuk dibacakan pada sidang paripurna DPR yang biasanya diadakan pada tanggal 16 Agustus, Jangka waktu pengesahannya terhitung sejak nota keuangan dibacakan presiden (16 Agustus) sampai dengan bulan Oktober (dua bulan sebelum APBN dilaksanakan). Jika DPR setuju dengan RAPBN maka RUU tersebut disahkan menjadi APBN.

Pada akhir november tahun 2008 telah selesai dibuat ke dalam Rincian APBN dan pada tanggal 31 Desember 2008 disahkan menjadi DIPA tahun 2009. Pelaksanaan APBN 2009 dilaksanakan pada bulan Januari – Desember 2009, dengan masa pertanggungjawaban sampai dengan Juli tahun 2010.

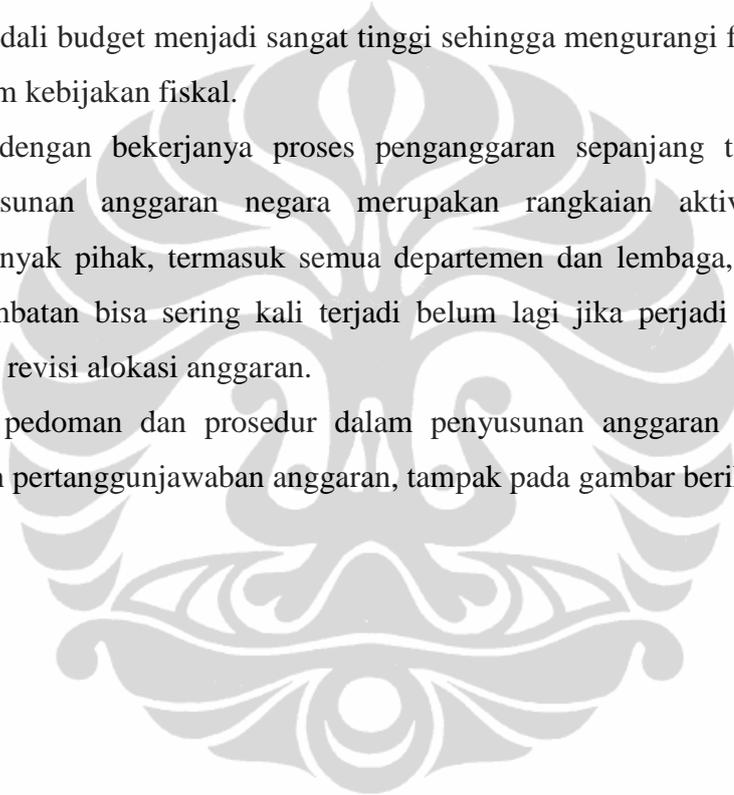
Berdasarkan siklus waktu penganggaran tersebut, dari sejak dimulai penyusunan sampai kepada pertanggungjawaban APBN ternyata merupakan suatu proses yang menyita waktu dan tenaga. Pertama, jajaran pemerintah, khususnya

Depkeu yang terlibat dan Panitia Anggaran DPR praktis bekerja hampir sepanjang tahun, mulai Maret hingga Oktober, untuk membahas dan mengesahkan APBN.

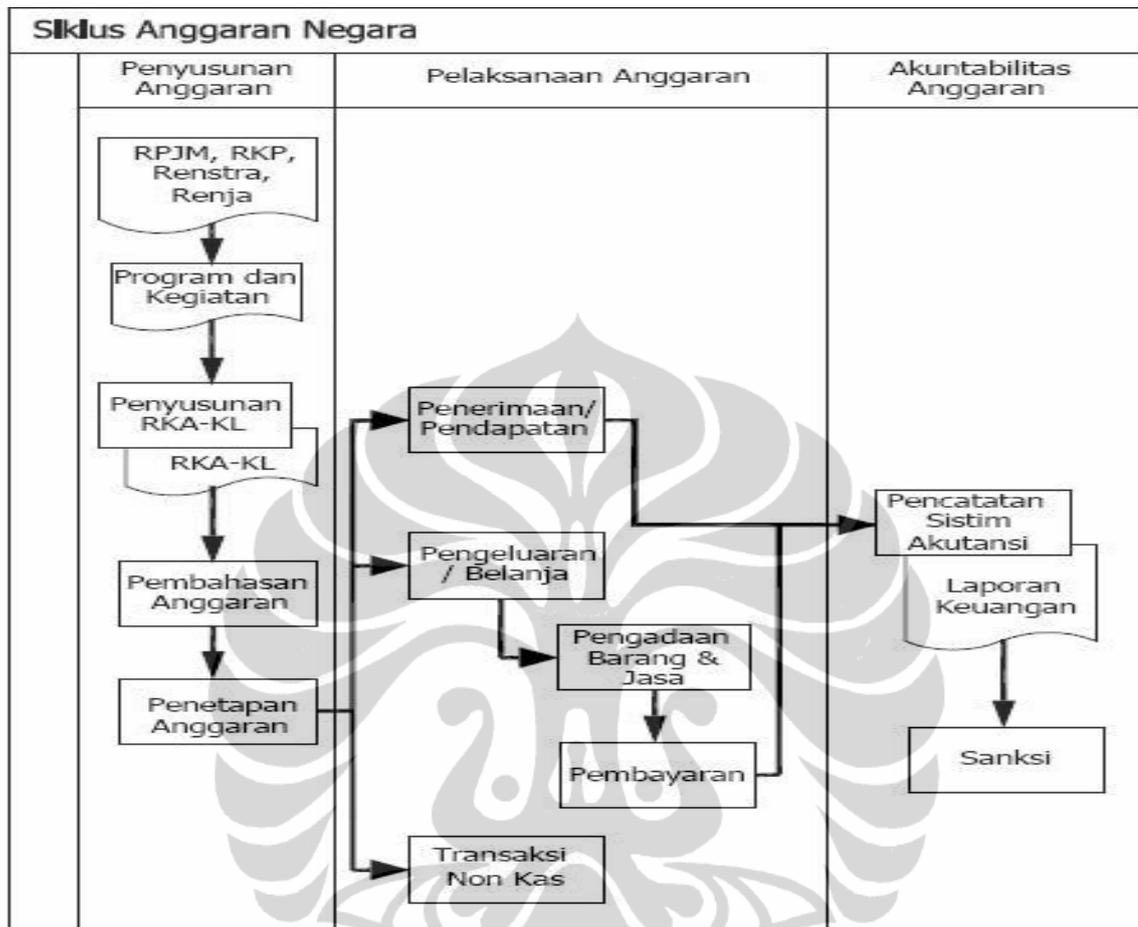
Kedua, persetujuan DPR atas APBN sampai ke jenis belanja, organisasi, dan fungsi memang bertujuan baik dan ideal untuk disiplin anggaran. Namun, tentunya dapat menyulitkan kedua belah pihak antara DPR dengan kementerian/lembaga yang bersangkutan karena kedalaman materi dan waktu yang mendesak sering 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 departemen dan lembaga, dan DPR, maka keterlambatan bisa sering kali terjadi belum lagi jika terjadi perubahan kebijakan atau revisi alokasi anggaran.

Adapun pedoman dan prosedur dalam penyusunan anggaran itu sendiri sampai dengan pertanggungjawaban anggaran, tampak pada gambar berikut :



Gambar 4.4. Proses Penganggaran



Sumber : Modul Diklat Jarak Jauh Anggaran Departemen Hukum dan HAM tahun 2005. Tim Penyusun Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Hukum dan HAM. Hal.25

Proses penganggaran dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yaitu dokumen perencanaan nasional untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, berdasarkan RPJM ini kementerian/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.

Kegiatan pelaksanaan anggaran terdiri dari penerimaan pendapatan dan pengeluaran biaya serta transaksi non kas. Kegiatan pengeluaran tidak terlepas dari pengadaan, baik barang maupun jasa. Pada kegiatan pengadaan ini ada peraturan yang kemudian membatasi siapa yang berhak melakukan pengadaan, dari siapa, dengan perantara siapa, spesifikasi barang dan jasa yang disetujui, serta apa saja dokumen-dokumen yang dibutuhkan untuk melaksanakan pengadaan yang tepat guna dan tepat administrasi.

Kegiatan kedua dari pelaksanaan setelah pengadaan tentu saja adalah pembayaran. Tak dapat dibayangkan apabila pengadaan tidak dipasangkan dengan pembayaran. Sama seperti pengadaan, pembayaranpun memiliki prosedur-prosedur yang diikuti. Uang yang telah dianggarkan tidak sekaligus diserahkan kepada pimpinan secara lumpsom (utuh) namun diberikan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan dan permintaan. Itu sebabnya diperlukan dokumen-dokumen yang harus dipenuhi agar pembayaran dapat dilakukan secara tepat waktu dan tepat sasaran.

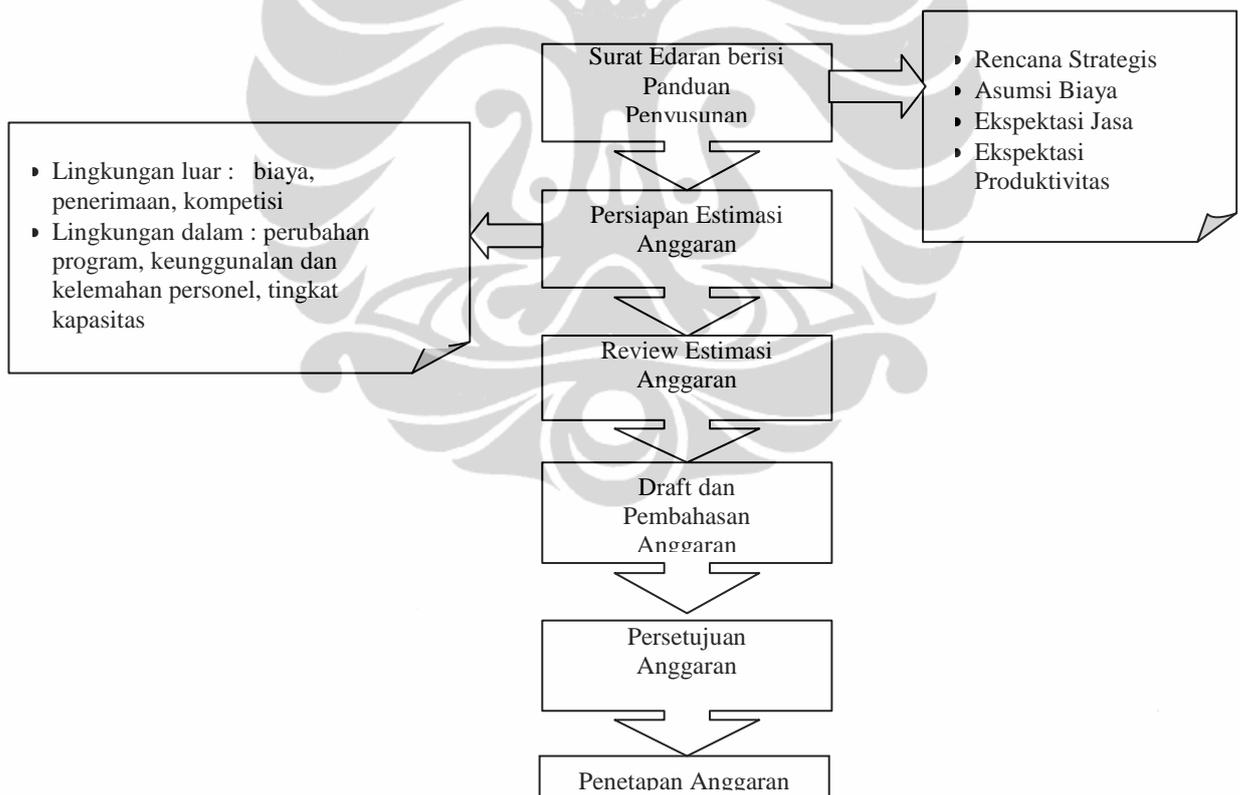
Tahap terakhir proses penganggaran adalah pertanggungjawaban/akuntabilitas anggaran. Untuk meningkatkan aspek akuntabilitas anggaran maka diperlukan sistem akuntansi yang menunjang. Sistem akuntansi untuk pencatatan yang saat ini digunakan adalah Sistem Akuntansi Instansi (SAI). Ketika data-data tersebut dimasukan ke dalam sistem akuntansi maka menjadi suatu laporan yang dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan.

Adapun laporan yang harus disusun oleh pemerintah terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan neraca, catatan atas laporan keuangan, serta laporan arus kas. Jika atas dasar laporan tersebut negara mengalami kerugian, maka dapat

dikenakan sanksi berupa ganti kerugian negara, hukuman penjara, maupun sanksi administratif lainnya.

Berdasarkan proses penganggaran tersebut, ketiga tahapan di atas dalam satu tahun anggaran merupakan proses yang melibatkan cukup banyak prosedur, membutuhkan koordinasi yang baik dalam organisasi, serta melibatkan lembaga-lembaga lain, hal ini disebabkan pada hakekatnya anggaran mempunyai fungsi perencanaan koordinasi dan pengawasan karena menyangkut akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat. Setelah mendapatkan surat edaran dari Menteri Keuangan yang berisikan pagu indikatif serta memuat kebijakan program dan pembangunan yang akan dilaksanakan, proses penyusunan anggaran dalam kementerian/lembaga itu sendiri tampak pada gambar di bawah ini :

**Gambar 4.5. Proses Penyusunan Anggaran**



Sumber : Modul Diklat Jarak Jauh Anggaran Departemen Hukum dan HAM tahun 2005. Tim Penyusun Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Hukum dan HAM. Hal.23

Pada gambar di atas menunjukkan anggaran disusun berdasarkan rencana strategis dan estimasi-estimasi yang diawali dengan dikeluarkannya Surat Edaran

berisi panduan penyusunan, kemudian berdasarkan panduan tersebut, kementerian/lembaga melakukan persiapan estimasi anggaran dengan menganalisa perubahan lingkungan luar dan dalam organisasi dan mereviewnya kembali dengan Ditjen Anggaran dan Bappenas serta dilanjutkan pembahasan bersama DPR yang pada akhirnya disetujui dan ditetapkan oleh DPR.

Ditinjau dari proses tersebut menunjukkan bahwa anggaran sebagai suatu metode untuk menunjukkan perencanaan strategis yang merupakan petunjuk untuk melakukan kegiatan, mengetengahkan standar koordinasi kegiatan dan merupakan sumber dasar pengawasan pelaksanaan kegiatan, sehingga adanya peranan lembaga lain serta dibuatnya panduan bagi kementerian/lembaga.

Dalam proses penyusunan perencanaan dan anggaran di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM telah mengacu dan sesuai dengan teori yang ada, baik dari teknik penyusunan, isi, keselarasan antara perencanaan dan anggaran dengan realisasi operasionalnya serta cara-cara mengantisipasi.

Namun demikian, melihat siklus waktu penganggaran di atas maka pada umumnya permasalahan yang sering dihadapi dalam proses penyusunan perencanaan dan anggaran adalah mengenai waktu dan penggunaan sumber daya yang cukup menyita perhatian organisasi. Serta perubahan-perubahan lingkungan kebijakan dari luar dan dari dalam organisasi. Kelemahan yang timbul dalam proses ini terletak pada koordinasi antar unit, struktur birokrasi, dan kemampuan SDM dari sisi kualitas dan kuantitas.

#### **4.5. Capaian Kinerja**

Pelaksanaan pembangunan hukum dan hak asasi manusia dalam rangka implementasi Rencana Kerja Pemerintah tahun 2008 yang didanai sebagian besar oleh APBN diarahkan kepada program-program prioritas seperti perencanaan hukum, pembentukan hukum, peningkatan kesadaran hukum dan HAM, peningkatan pelayanan dan bantuan hukum, penegakan hukum dan HAM, serta peningkatan dan pengawasan akuntabilitas aparatur negara. Program-program ini dibentuk dengan tujuan untuk mencapai visi dan misi departemen dan tercantum dalam Renstra Departemen Hukum dan HAM.

Program perencanaan hukum telah dicapai kinerja sebesar 86,17%, program pembentukan hukum 68,10%, program peningkatan kesadaran hukum dan HAM 88,67%, peningkatan pelayanan dan bantuan hukum 81,71%, program penegakan hukum 83,84%.

Peneliti akan menggarisbawahi pada program yang pencapaian kinerjanya rendah saja, karena program yang pencapaiannya kinerjanya lebih dari 80%, sebagian besar realisasi kegiatan mencapai 100%. Sebagai salah satu contoh adalah Program Peningkatan Pelayanan dan Bantuan Hukum :

Tabel 4.1 Indikator Kinerja, Target, dan Realisasi Pelayanan Bidang Hukum

No	Indikator Kinerja	Target	Realisasi	%
1	Pelayanan hukum di bidang keimigrasian	3 paket	3 paket	100
2	Pelayanan hukum di bidang hak kekayaan intelektual	3 paket	3 paket	100
3	Pelayanan hukum di bidang administrasi hukum umum	5 paket	4 paket	80

Sumber : Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Departemen Hukum dan HAM Tahun 2008. hal.

Pelayanan hukum di bidang keimigrasian antara lain pengurusan paspor, visa, ijin tinggal dan di bidang hak kekayaan intelektual antara lain pengesahan hak cipta, paten, dan merek pada tahun 2008 tercapai sesuai target, sedangkan bidang administrasi hukum umum antara lain meliputi pengesahan badan hukum, permohonan grasi, amnesti, verifikasi partai-partai politik, ekstradisi WNA atau WNI, serta daktiloskopi hanya 80%, begitupun program yang pencapaian kinerjanya di atas 80% prosentase kinerja kegiatannya kurang lebih sama.

Kinerja yang rendah dicapai oleh program pembentukan hukum. Berdasarkan analisis capaian kinerja terhadap dua sasaran yang terkait dengan program ini yaitu :

1. Tersedianya kebijakan/bahan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat pada saat ini maupun masa mendatang.

Tabel 4.2 Indikator Kinerja, Target, dan Realisasi Penyusunan RUU

No.	Indikator Kinerja	Target	Realisasi	%
1	Naskah akademis peraturan perundang-undangan	35 RUU	35 RUU	100
2	Program legislasi nasional	38 RUU	21 RUU	55
3	Kajian dan evaluasi perundang-undangan nasional	4 keg	4 keg	100
4	Rumusan perencanaan pembangunan hukum nasional	1 paket	1 paket	100

Sumber : Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Departemen Hukum dan HAM Tahun 2008. hal.

Dalam rangka penyusunan rancangan perundang-undangan yang menjadi skala prioritas tahun 2009, BPHN telah menyusun naskah akademis 35 RUU yang diusulkan lembaga pemerintah departemen dan non departemen, sedangkan rancangan perundang-undangan yang telah ditetapkan Prolegnas sebagai skala prioritas pada tahun 2008 untuk ditetapkan, telah selesai terealisasi sebanyak 21 RUU dari 38 RUU yang direncanakan. Adapun 21 RUU tersebut antara lain 2 RUU telah disahkan menjadi undang-undang, 10 RUU telah disampaikan ke DPR, dan 9 RUU sudah berada di Presiden.

2. Tersedianya perundang-undangan dan yurisprudensi dalam mengatur perilaku individu dan masyarakat.

Tabel 4. 3 Indikator Kinerja, Target, dan Realisasi Pembentukan UU

No.	Indikator Kinerja	Target	Realisasi	%
1	RUU yang disampaikan ke presiden	9 RUU	4 RUU	44,44
2	RUU yang dibahas dengan DPR	38 RUU	10 RUU	26,13
3	Ligitasi perundang-undangan	39 UU	26 UU	66,66
4	Harmonisasi perundang-undangan	144 keg	144 keg	100

Sumber : Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Departemen Hukum dan HAM Tahun 2008. hal.

Tanggung jawab pemerintah dalam pembentukan perundang-undangan tahun 2008 sesuai dengan penetapan proglenas tahun 2008 adalah 38 judul RUU, namun yang dapat terealisasi dibahas dengan DPR dan disampaikan kepada presiden antara lain : 4 RUU telah disampaikan kepada presiden dan 10 RUU telah dibahas dengan DPR

Capaian kinerja yang rendah disebabkan beberapa kendala dalam pelaksanaan kegiatan pada Program Pembentukan Hukum. Kendala yang dihadapi dalam pembangunan di bidang substansi hukum ini antara lain : dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sering terjadi tarik menarik kepentingan antar unsur/substansi yang terlibat di dalamnya, sehingga memperlambat proses penyelesaian draft dan pengujian/pembahasan dengan DPR dan anggota tim yang terlibat sering mengalami pergantian.

Dalam proses pengharmonisasian, menemui kesulitan dalam menemukan referensi atau sumber hukum dan perundang-undangan, jumlah RUU yang diajukan oleh instansi sangat banyak dan cenderung bertambah atau berubah, sehingga dalam pengajuan daftar RUU dari tiap departemen/instansi tidak lengkap, kurang akurat dan belum final/tidak valid, belum adanya suatu forum dialog yang bersifat berkelanjutan/terus menerus untuk menjembatani berbagai bidang sektor pembangunan sehingga terkesan tiap bidang berjalan masing-masing dan terdapat sekat kepentingan yang memisahkan bidang atau sektor pembangunan yang satu dengan yang lainnya. Kurangnya SDM dalam penyusunan rencana dan naskah perundang-undangan serta akses informasi hukum baik interdepartemen maupun antar departemen dan lembaga-lembaga non pemerintah.

Dampak yang ditimbulkan oleh kendala-kendala di atas adalah masih terjadinya tumpang tindih dalam penyusunan perundang-undangan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Terhambatnya implementasi undang-undang disebabkan tidak sinkronnya dan tidak segeranya dibentuk peraturan pelaksana undang-undang bagi yang memerlukan peraturan di bawahnya sebagai tindak lanjut yang diamanatkan serta tidak konsistennya pembentukan perundang-undangan dari tingkat pusat sampai ke daerah dan

sebaliknya tidak sinkronnya peraturan daerah atau peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan di atasnya.

Menurut peneliti untuk mengatasi hal tersebut, hal yang dapat dilakukan antara lain meningkatkan sumber daya aparatur hukum yang mampu memahami dan menguasai bidang penyusunan dan pembentukan hukum, meningkatkan koordinasi dan evaluasi internal antar unit di lingkungan Departemen Hukum dan HAM, serta meningkatkan koordinasi antara Departemen Hukum dan HAM dengan instansi atau lembaga terkait dengan perencanaan dan pembentukan hukum nasional.

#### **4.6. Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM**

Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Menyikapi perubahan pendekatan penganggaran dibutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif dan dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja. Artinya anggaran harus memberikan dampak secara nyata dalam proses pembangunan, peningkatan kualitas pelayanan publik dan efisiensi pemanfaatan sumberdaya keuangan negara yang terbatas.

Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari siklus perencanaan, pelaksanaan, pelaporan/pertanggungjawaban atas anggaran itu sendiri. Implementasi kebijakannya di Departemen Hukum dan HAM saat ini telah dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan apa yang direncanakan oleh pemerintah. Di salah satu lembaga pemerintah yang domain kegiatannya adalah melayani masyarakat bidang hukum ini para pelaksana kebijakan (*implementor*) anggaran berbasis kinerja secara umum telah memahami maksud dan isi kebijakan tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Penyusunan Program dan Anggaran (PPA) :

*”.... untuk pelaksanaan anggarannya sudah berbasis kinerja, tetapi kalau di Departemen Hukum dan HAM belum ada indikator kinerjanya, karena indikator kinerja harus jelas, saat ini sudah ada beberapa departemen*

*yang dijadikan pilot project, seperti Departemen Keuangan, Kejaksaan Agung....”<sup>2</sup>*

Dari kutipan diatas, peneliti melihat bahwa kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Departemen Hukum dan HAM telah berjalan meskipun tidak sesuai dengan skema baku sesuai standar. Yang menjadi perhatian peneliti adalah terlewatnya proses penetapan indikator kinerja yang seharusnya menjadi acuan penting mengenai berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja ini. Alasan yang dikemukakan oleh informan terkesan menyatakan bahwa implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di DepkumHAM belum sempurna dan harus disempurnakan lagi seperti halnya Departemen dan atau Lembaga lain yang telah dijadikan proyek percontohan nasional seperti Departemen Keuangan.

Namun, tidak demikian halnya dengan apa yang disampaikan oleh Kepala SubBagian Pelaksanaan Anggaran I mengenai Anggaran Berbasis Kinerja ini, menurut beliau merupakan suatu hal yang sulit untuk dijalankan bagi pelaksana dan beranggapan kebijakan tersebut masih berada pada level eselon II yaitu level perumus kebijakan program.

*”....anggaran berbasis kinerja itu bukan seperti bikin program sembarang jadi. Pengertian kita sendiri terhadap kinerja itu sering membingungkan, apa yang mau dicapai tidak kelihatan, menurut saya paling tidak kebijakan seperti itu, eselon II yang bisa memformulasikan bukan pelaksana.....”<sup>3</sup>*

Kesulitan dan ketidaksiapan para pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja terutama pada tingkat penentuan kinerja dipahami sebagai bentuk belum siapnya elemen birokrasi dalam menerima perubahan sistem penganggaran yang sebelumnya menggunakan konsep *incremental budget* dan telah sekian lama menjadi dasar penyusunan anggaran. Belum lagi apabila disertakan kondisi latar belakang SDM, baik dari sisi kompetensi ataupun kepentingan yang bervariasi. Maka tak heran apabila terdapat kesan bahwa pelaksana kebijakan terutama yang berada pada tataran operasional lebih menyerahkan segala sesuatunya kepada kebijakan para eselon diatasnya,

<sup>2</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Budi Wihardja, Kepala Bagian Penyusunan program dan Anggaran Sekjen DepkumHAM pada hari Kamis 7 Mei 2009, pukul 11.05 di Biro Perencanaan

<sup>3</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Agus Salim, Kepala Sub Bagian Pelaksanaan Anggaran Sekjen Depkumham pada hari Kamis 10 Mei 2009, pukul 13.55 di Biro Keuangan

yang mereka anggap lebih berwenang dan lebih paham dengan konsep anggaran berbasis kinerja ini.

Pola pikir penyusunan anggaran model lama yang sudah dipraktikkan dalam kurun waktu yang lama tentunya tidak mudah untuk diubah dalam waktu sekejap saja. Proses implementasi yang oleh bapak Budi dikatakan bertahap, oleh peneliti dianggap sebagai sebuah jalan tengah yang dapat diterima oleh semua pihak, karena bagaimanapun konsep anggaran berbasis kinerja ini adalah sebuah inisiatif yang baik dan bermanfaat. Sebagaimana yang diungkapkan juga oleh Kepala SubBagian Penyusunan Program dan Anggaran III (PPA III) :

*”.....memang anggaran berbasis kinerja itu mesti berproses, suatu aturan main itu dibuat pada saat pelaksanaan pasti akan ada kekurangan. Kekurangan itu sebenarnya tinggal ditambal kembali.....”<sup>4</sup>*

Adapun tahapan-tahapan implementasi pendekatan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut :

**Tabel 4.4. Tahapan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja**

2005	2006	2007	2008
Pengenalan Anggaran Terpadu	Penyempurnaan Anggaran Terpadu	Penyempurnaan Anggaran Terpadu	Anggaran Terpadu
	Pengenalan KPJM	Penyempurnaan KPJM	KPJM
	Tahap I Anggaran Kinerja	Tahap II Anggaran Kinerja	Anggaran Kinerja

Sumber : Dikutip seutuhnya dari Presentasi Dr. Ir. Harry Hikmat, Msi pada waktu Rakernis Banjamsos di Yogyakarta 27 Maret 2007 Biro Perencanaan, hal 11

Pada tataran pelaksana teknis dan operasional dalam hal ini para staf penyusunan anggaran, peneliti mendapatkan hasil yang kurang lebih sama.

<sup>4</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Dodot Adi Koeswanto, Kepala Sub Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Sekjen Depkumham pada hari Jum'at 10 Mei 2009, pukul 9.30 di Biro Perencanaan.

Berdasarkan pertanyaan kuesioner yang diajukan oleh peneliti mengenai apakah kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja ini telah dikomunikasikan dengan baik oleh para atasan kepada level operasionalnya. Dari hasil perhitungan jawaban responden didapat hasil mean sebesar 3.61, dimana hal ini berarti tingkat persetujuan dari kebanyakan responden terhadap faktor ini cukup tinggi dari angka tingkat persetujuan tertinggi 5. Adapun faktor *communications* ini terdiri dari enam indikator/pertanyaan. Penilaian responden terhadap masing-masing pertanyaan dapat terlihat dari nilai rata-rata jawaban responden terhadap masing-masing indikator ini.

Dari 29 responden yang ditanyakan mengenai faktor *communications*, hampir semua mengatakan bahwa tidak ada masalah dalam hal komunikasi kebijakan dengan atasan dan unit kerja secara keseluruhan. Para staf-pun merasa tidak ada masalah berarti dengan prosedur dan teknis RKA-KL dalam penyusunan anggaran. Hanya saja, ternyata pola komunikasi yang telah dibangun relatif tidak mendukung implementasi kebijakan secara keseluruhan dikarenakan kurangnya pemahaman terhadap unsur-unsur kebijakan penganggaran berbasis kinerja terutama perihal indikator kinerja.

Proses pelaksanaan yang diterapkan pada kebijakan anggaran berbasis kinerja di Departemen Hukum dan HAM ini menurut pengamatan peneliti memang berjalan dengan masih meninggalkan kelemahan dan kekurangan yang sedikit banyak berpengaruh terhadap proses implementasi secara keseluruhan. Selain itu untuk mempelajari dan menyamakan persepsi serta definisi terhadap kebijakan dan mengkoordinasikannya kembali sampai kepada level terendah organisasi tidaklah mudah, yang kembali diungkapkan oleh Kasubbag PPA III :

*"...perbedaan persepsi itu dimungkinkan, kalau saya ambil sebagai contoh di kita saja, dalam petunjuk tentang alokasi belanja mengikat dan tidak mengikat,... pengetrapannya yang disesuaikan dengan Program yang ada di Departemen Hukum dan HAM ini, masih menimbulkan perdebatan. Seperti yang sudah di bahas beberapa waktu lalu, bahwa di Program Kepemerintahan yang Baik harus berisi Belanja Mengikat, padahal sebenarnya dalam aturan itu tidak secara jelas bahwa dalam program tersebut hanya menampung belanja mengikat, jadi muncul perbedaan persepsi dari para pelaksana..."*<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Dodot Adi Koeswanto. *Loc.Cit.*

Perbedaan persepsi disebabkan adanya hambatan komunikasi, dimana hal ini dimungkinkan terjadi karena struktur birokrasi yang tidak efisien dan disposisi pimpinan yang tidak mendukung sepenuhnya. Sebagaimana yang digambarkan oleh model teori Edward menjelaskan bahwa keempat faktor ini bekerja secara simultan dan berinteraksi satu dengan yang lain untuk membantu atau malah menghalangi proses kebijakan.

Menyangkut struktur birokrasi, pola dan distribusi kewenangan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja Departemen Hukum dan HAM telah diatur dengan jelas dan memperhatikan distribusi kegiatan sesuai dengan Tukupoksinya. Dalam 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 Tahun 2007, kecuali unit Sekretariat Jenderal yang dilaksanakan oleh Bagian Penyusunan Program dan Anggaran sedangkan untuk unit eselon 1 lainnya diselenggarakan oleh Bagian Penyusunan Program dan Laporan serta untuk tingkat Kantor Wilayah yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M – 01.PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia juga dilaksanakan oleh Bagian Penyusunan Program dan Laporan.

Dalam beberapa kasus, pelaksanaan proses penganggaran di Kantor Wilayah juga ikut dilaksanakan oleh Bagian Umum, hal sedemikian rupa yang juga terjadi beberapa tahun di Sekretariat Jenderal. Mengubah keadaan seperti ini diperlukan dukungan yang kuat dari pimpinan. Seperti yang akui kembali oleh Kabag PPA :

*”.....dalam beberapa Kanwil masih ada Bagian Umum yang ikut disertakan melaksanakan kegiatan Penyusunan Anggaran, hal tersebut tergantung pimpinannya, sama halnya dengan yang terjadi di Sekretariat Jenderal, jika tidak di push maka tetap saja Biro Keuangan jalan terus, semua tergantung komitmen pimpinan.....”<sup>6</sup>*

Menurut teori Edward selain faktor komunikasi, motivasi yang kuat dan komitmen pimpinan sebagai elemen faktor disposisi harus dimiliki agar

---

<sup>6</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Bapak Budi, *Loc.Cit*

implementasi sebuah kebijakan dapat berjalan dengan baik, dimana hal tersebut dirasakan oleh peneliti masih kurang dan sulit untuk dikembangkan. Sama dengan halnya hasil kuesioner di tingkat operasional, dengan total mean dari *dispositions* sebesar 3.47. Dari keseluruhan pertanyaan untuk faktor disposisi ini yang menarik adalah, indikator kedua (mengenai motivasi dan dukungan atasan terkait pelaksanaan kebijakan anggaran kinerja) memiliki nilai mean paling rendah yaitu sebesar 3.37. Menurut responden, mereka menilai bahwa motivasi pimpinan untuk menjalankan anggaran berbasis kinerja masih kurang.

Namun hal ini bertolak belakang apa yang dirasakan di tingkat operasional itu sendiri bahwa terdapat keinginan kuat untuk melaksanakan kebijakan anggaran berbasis kinerja ini. Yang ditunjukkan indikator no 6 (mengenai motivasi pegawai untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebaik mungkin) yang mencatat angka mean tertinggi yaitu sebesar 3.96. Hal ini dapat diartikan bahwa rata-rata pegawai memiliki motivasi kerja yang sangat tinggi sehingga pada satu sisi sangat bermanfaat bagi proses implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM. Namun dengan catatan bahwa tingkat motivasi tersebut harus tetap dijaga dengan membuat program-program yang mampu memompa semangat bekerja pegawai.

#### **4.7. Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM**

Reformasi dalam bidang pengelolaan keuangan negara khususnya dalam sistem penganggaran telah banyak membawa perubahan yang sangat mendasar dalam pelaksanaannya. Dengan mengacu pada amanat Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara tegas telah dinyatakan bahwa Pemerintah diwajibkan menyusun anggaran dengan menggunakan pendekatan anggaran terpadu (*unified budget*), kerangka pengeluaran jangka menengah/KPJM (*Medium Term Expenditure Framework*) dan penganggaran berbasis kinerja/ABK (*Performance Based Budgeting*).

Menurut Peraturan Pemerintah Keuangan No. 02/2008 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL, disamping menerapkan tiga pendekatan, dalam anggaran belanja negara, pemerintah juga diwajibkan untuk menerapkan 3

(tiga) klasifikasi yaitu : klasifikasi fungsi, klasifikasi organisasi, dan klasifikasi ekonomi atau jenis belanja. Ketiga pendekatan dan ketiga klasifikasi di atas selanjutnya akan dituangkan dalam dokumen perencanaan penganggaran yang lebih dikenal sebagai Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) dan dokumen pelaksanaan anggaran yang lebih dikenal sebagai Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

Penganggaran terpadu merupakan unsur yang paling mendasar bagi pelaksanaan elemen reformasi penganggaran lainnya, yaitu penganggaran berbasis kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Dengan kata lain bahwa pendekatan anggaran terpadu merupakan kondisi yang harus terwujud terlebih dahulu, dengan kata lain anggaran terpadu merupakan prasyarat komponen reformasi penganggaran lainnya.

Dalam kaitan dengan KPJM, keterpaduan (konsolidasi) anggaran belanja operasional dan anggaran belanja investasi sangat penting karena hanya dengan mengetahui gambaran keduanya secara terkonsolidasi, sebuah unit kerja/unit organisasi dapat dengan baik mengenali dan menyusun secara teliti implikasi finansial di tahun-tahun yang akan datang dari kebijakan yang telah diputuskan saat ini. Hal ini sangat penting untuk mencapai efisiensi alokasi, terlebih dilihat dari sudut pandang antar waktu.

Dalam kaitan dengan Anggaran Berbasis Kinerja, keterpaduan (konsolidasi) anggaran belanja operasional dan anggaran belanja investasi juga sangat penting, karena pada prinsipnya penganggaran berbasis kinerja memberi penekanan pada upaya untuk mencapai tingkat kualitas tertentu dari produk barang/jasa yang dihasilkan kementerian/lembaga dengan biaya yang terendah. Harga satuan keluaran (*unit cost of output*) akan menjadi salah satu instrumen dalam proses penyusunan anggaran dan evaluasi kinerja suatu kegiatan. Oleh karena itu, perhitungan harga satuan keluaran akan menjadi topik yang sangat penting. Perhitungan harga satuan keluaran harus memperhitungkan biaya atau harga keseluruhan masukan sumberdaya, termasuk gaji/upah karyawan yang terlibat dalam proses produksi. Langkah konsolidasi anggaran menjadi mutlak untuk mengetahui seberapa besar nilai keseluruhan sumberdaya yang dikelola oleh

sebuah unit kerja dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsinya dan menghasilkan keluaran dalam bentuk barang/jasa.

Penerapan *unified budget* diharapkan dapat mewujudkan :

- a. Satuan kerja sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab terhadap asset dan kewajibannya yang dimilikinya;
- b. Alokasi dana untuk kegiatan dasar/operasional organisasi mendukung kegiatan penunjang dan prioritas dalam rangka pelaksanaan fungsi, program dan kegiatan satuan kerja yang bersangkutan;
- c. Adanya mata anggaran kegiatan standar untuk satu jenis belanja dipastikan tidak ada duplikasi penggunaannya, sehingga satu *output* tertentu hanya untuk satu jenis belanja.

Berdasarkan pengertian diatas bahwa penyatuan anggaran ke dalam format anggaran terpadu dimaksudkan untuk menghindari duplikasi pendanaan suatu kegiatan. Penganggaran terpadu mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang memuat semua kegiatan instansi pemerintahan dalam APBN. Hal ini merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian dari upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan dan efisien.

Anggaran terpadu pada prinsipnya telah mulai dilaksanakan pada APBN tahun 2005, namun masih perlu beberapa penyempurnaan, antara lain penajaman penetapan standar biaya, perbaikan kriteria penentuan satuan kerja bukan struktural, dan perumusan kegiatan/sub kegiatan agar konsisten dengan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga. Setelah diberlakukannya kebijakan anggaran berbasis kinerja, hal pertama yang harus dilakukan oleh kementerian lembaga negara adalah tidak lagi menyusun anggaran dengan membedakan belanja ke dalam anggaran rutin dan pembangunan seperti periode-periode terdahulu. Anggaran terpadu pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM pada prinsipnya telah dilaksanakan pada tahun 2005, tetapi pelaksanaannya tetap melalui dua pintu yaitu melalui Biro Keuangan dan Biro Perencanaan dan baru dapat dilaksanakan proses penyusunan anggaran secara keseluruhan pada satu kewenangan yaitu oleh Biro Perencanaan saja sejak tahun 2008.

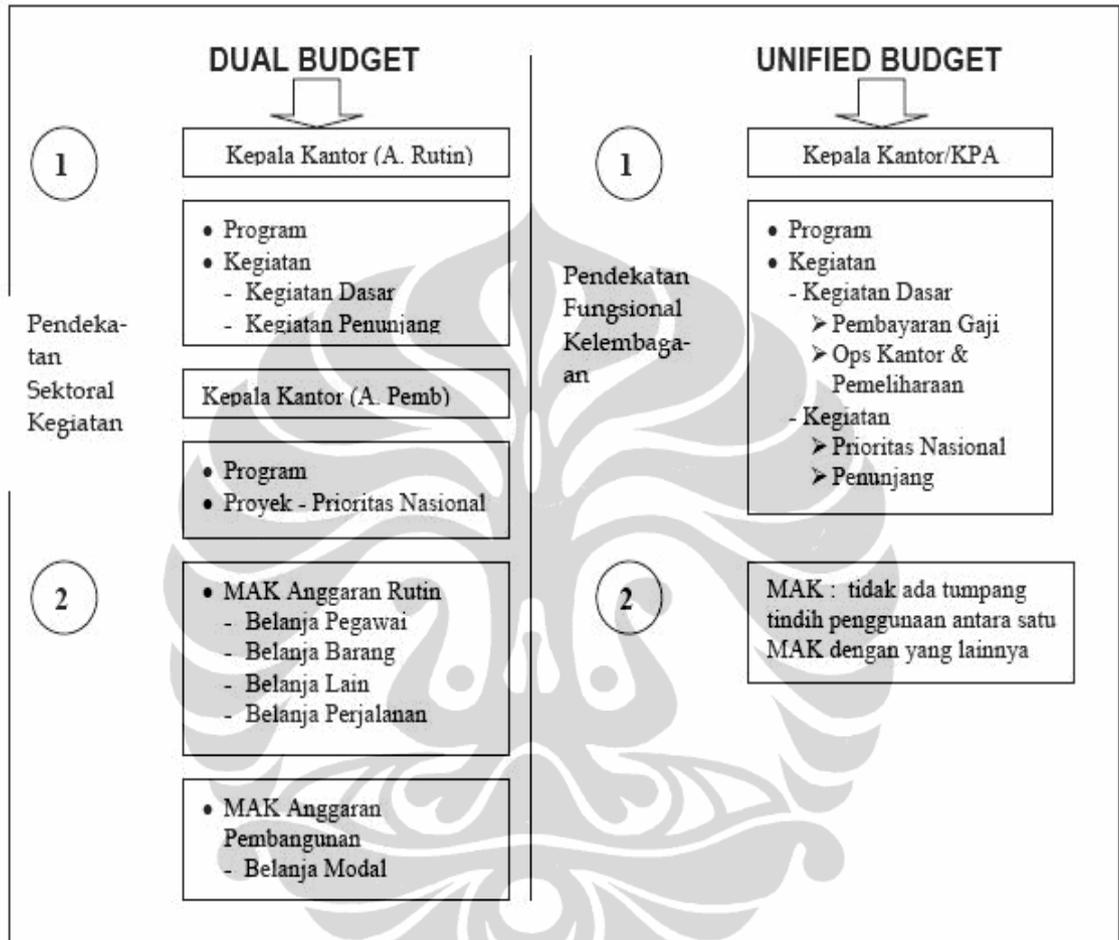
Berdasarkan Keputusan Menteri Peraturan Menteri Hukum Dan HAM R.I Nomor: M.07- PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Departemen Hukum Dan HAM R.I bahwa keseluruhan proses penyusunan anggaran merupakan tupoksi Biro Perencanaan sedangkan keseluruhan proses pelaksanaan anggaran di bawah kewenangan Biro Keuangan, tetapi pada waktu itu belum dapat diimplementasikan, sehingga Biro Keuangan tetap melaksanakan kegiatan penyusunan anggaran begitupun dengan Biro Perencanaan sehingga menyebabkan *overlapping* pekerjaan penyusunan anggaran. Hal ini pertama disebabkan adanya kebijakan oknum pimpinan yang menghendaki tidak diubahnya penyelenggaraan kegiatan tersebut sesuai Tupoksi Departemen.

Sebelum dikeluarkannya kebijakan penyusunan anggaran seperti yang dimaksud dalam PP No.21 tahun 2004, anggaran disusun ke dalam dua daftar yaitu Daftar Isian Kegiatan (DIK) terdiri MAK anggaran rutin yang berisikan belanja pegawai, belanja barang, belanja lain, dan belanja perjalanan serta Daftar Isian Proyek terdiri MAK anggaran pembangunan yang berisikan belanja modal, belanja penunjang yang dikenal dengan *dual budget*. Dalam kurun waktu diberlakukannya *dual budget* ternyata memang memungkinkan terjadinya inefisiensi anggaran, sebagai contoh dalam satu satker mendapatkan belanja atau pengadaan komputer, kendaraan roda 4, kendaraan roda 2, yang sumber pendanaannya dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan dalam satu tahun anggaran. Namun pada Departemen Hukum dan HAM hal tersebut sangat jarang terjadi, meskipun ada beberapa kasus tetapi volumenya sangat kecil, dan satker-satker yang mengalami duplikasi tersebut lebih disebabkan karena kantor yang dimaksud mempunyai Penerimaan Negara Pajak yang dikembalikan untuk menyelenggarakan kegiatannya, sehingga jenis belanja yang terduplikasi pun bukan dari kegiatan Rupiah Murni.

Contoh kecil adalah alokasi anggaran tahun 2004 kegiatan pengadaan komputer Kanim Polonia sebesar 6 unit pada Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya yang juga terdapat pengadaan komputer sebesar 6 unit di Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Kepemerintahan, kemudian pada Kanim Tanjung Pinang terdapat pengadaan kendaraan roda 4 sejumlah 6 unit pada Program Peningkatan Kinerja

masih ditambah 1 unit lagi dari Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Pemerintahan.

**Gambar 4.6. Kerangka Ideal Penganggaran Terpadu**



Sumber : Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL tahun 2009, hal. 6

Melihat perbedaan pada gambar di atas, dengan demikian *unified budget* yang telah dijalankan sekarang adalah sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dialokasikan secara tepat dan akurat. Penghindaran duplikasi kegiatan juga dapat dilaksanakan karena sebuah subyek pelaksana anggaran tidak dapat memperoleh alokasi anggaran yang sama untuk item kegiatan yang sama. Penekanan disini juga berorientasi pada pelaksana anggaran yang dituntut untuk dapat menjalankan kegiatan rutin pemerintahan sekaligus kegiatan-kegiatan yang bersifat investasi/modal dengan alokasi dana yang akurat, sehingga apa yang diharapkan oleh maksud

diimplementasikannya pendekatan anggaran terpadu dalam kebijakan anggaran berbasis kinerja ini memang dapat tercapai sesuai dengan tujuannya, dengan telah tidak terjadi lagi duplikasi jenis belanja pada satu kegiatan yang disusun oleh Bagian Penyusunan Program dan Anggaran Departemen Hukum dan HAM.

Penyebab kedua adalah pendistribusian penyelenggaraan kegiatan penyusunan anggaran rutin membutuhkan waktu pentransferan yang cukup lama terutama dalam hal kesiapan SDM dari sisi kuantitas dan kualitas. Anggaran rutin merupakan kegiatan dasar yang wajib ada untuk mendukung operasionalisasinya suatu kantor, misalnya gaji dan tunjangan, pakaian dinas, ATK, pemeliharaan gedung, sarana dan prasarana, program kegiatannya disebut Program Penerapan Kepemerintahan yang Baik. Program ini rata-rata terdiri dari 50-60 Mata Anggaran Kegiatan yang dilaksanakan oleh semua unit eselon 1 berjumlah 11, kantor wilayah dan seluruh satker yang berjumlah 756.

Pada mulanya di Biro Keuangan kegiatan ini dilaksanakan oleh Bagian Penyusunan Anggaran (yang saat ini diubah namanya menjadi Bagian Pelaksanaan Anggaran) yang jumlah stafnya 13, kemudian pada saat dialihkan di tahun 2008 ke Biro Perencanaan dengan jumlah staf yang hanya 8 orang, dapat dibayangkan bahwa volume kegiatan tersebut tidaklah sepadan dengan jumlah SDMnya, yang setiap stafnya rata-rata dibebankan 70 – 100 satker hanya untuk satu program, dan belum termasuk program lainnya, dimana rata-rata sebuah unit memiliki 2 – 7 program.

Bertambahnya salah satu tugas pokok dan fungsi tentu saja mengakibatkan bertambahnya volume pekerjaan di Bagian Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran. Jika disinkronkan dengan pertanyaan penelitian untuk level operasional, hampir sepertiga dari jumlah responden mengatakan bahwa beban kerja yang di dapat Biro Perencanaan sangatlah tinggi karena penyusunan anggaran khususnya hanya dilaksanakan oleh Bagian Penyusunan Program dan Anggaran dengan staf yang jumlahnya 8 orang, dan hal ini terjadi pada tahun 2008 pada saat didistribusikannya anggaran rutin ke Biro Perencanaan untuk penyusunan anggaran tahun 2009. Kondisi ini dipertegas oleh pernyataan Kasubag PPA III :

*"...kita bicara di bagian ini, dari sisi kuantitas jelas kurang walaupun sebenarnya itu bisa dikerjakan tapi tingkat akurasinya dalam hal ini*

*ketelitiannya karena menyangkut angka-angka, saya rasakan masih kurang, karena bagaimana tidak satu orang harus menangani lebih dari 50 satuan kerja yang didalamnya ada beberapa program....”<sup>7</sup>*

Ternyata dari apa yang diungkapkan Kasubag PPA III selanjutnya, bahwa kualitas SDM terutama untuk proses penyusunan anggaran dirasakan masih kurang karena tidak semua personil memahami dengan jelas bagaimana aplikasi-aplikasi sistem yang digunakan, kode-kode mata anggaran, kebijakan-kebijakan dan sebagainya. Kualitas pemahaman terhadap proses penganggaran disini hanya didapat dari pengalaman berdasarkan dari apa yang dikerjakan.

Meskipun demikian, sejauh ini dari hasil observasi peneliti, kelemahan staf pada tingkat pemahaman penganggaran tersebut masih dapat ditolerir dan dimaklumi oleh pimpinan. Solusinya adalah dengan mengintensifkan pola komunikasi antar rekan kerja sehingga proses *transfer of knowledge*-nya dapat berjalan lebih cepat dan efektif.

Pada saat penelitian dilakukan, sudah ada kebijakan penambahan staf dengan total menjadi 12 orang, tetapi dari apa yang diamati oleh peneliti masih dirasakan level beban kerja yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari jam kerja yang bertambah 5-7 jam tiap harinya, terkadang pulang kerja pada keesokan harinya, bahkan hari libur sabtu dan minggu terpaksa masuk kerja. Implikasi beban kerja yang tinggi ini adalah pada timbulnya keinginan dari pelaksana baik pada level organisasi maupun level operasional untuk mendapatkan insentif kerja yang sesuai dengan beban kerja tersebut.

Namun sayang, keinginan untuk mendapatkan *reward* yang sesuai, saat penelitian dilakukan belum dapat terakomodasi dengan baik. *Reward* yang ada saat ini berupa keanggotaan di dalam tim yang sayangnya bagi beberapa staf masuk sebagai anggota tim terkadang terdapat unsur subjektifitas pimpinan dalam menilai kinerja seseorang. Belum lagi timbulnya kekecewaan terkait dengan ketersediaan sarana dan infrastruktur pendukung kerja yang mumpuni, seperti ketersediaan ATK dan komputer dan atau ruangan kantor yang memadai.

Kendala-kendala tersebut tercermin dari hasil kuesioner yang untuk faktor *resources* atau sumber daya mencatat mean sebesar 3.12, yang berarti tingkat

---

<sup>7</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Bapak Dodot, *Loc.Cit.*

persetujuan dari kebanyakan responden terhadap faktor ini relatif berada pada level menengah dan tidak terlalu tinggi dari angka tingkat persetujuan tertinggi 5. Yang menarik adalah indikator mengenai sarana pendukung kebijakan dan sistem insentif pegawai yang mencatat angka mean terendah yaitu sebesar 2.82. Hal ini berarti masih diperlukan banyak perbaikan di kedua sektor tersebut yaitu sarana-prasarana dan sistem insentif pegawai.

Edward menyebutkan bahwa faktor SDM mempunyai peranan penting untuk menjalankan suatu kebijakan. Sumber daya manusia atau staff harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kewenangan, untuk itu sangat diperlukan informasi yang memadai (*communications*) agar orang-orang yang terlibat dalam implementasi mau melaksanakan apa yang menjadi ketentuan bagi mereka serta mekanisme *reward* dan *punishment* yang jelas (*dispositions*). Kewenangan yang cukup bagi pelaksana untuk membuat keputusan sendiri akan mempengaruhi lembaga tersebut untuk menyelesaikan masalah yang dihadapinya.

Nampak jelas terlihat bahwa implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja pada Departemen Hukum dan HAM, telah membawa beberapa perubahan yang cukup signifikan yang mempengaruhi beberapa hal dalam penyelenggaraan kegiatan ini antara lain perubahan tugas pokok dan fungsi (kewenangan yang dimiliki), kapasitas dan kompetensi SDM yang dibutuhkan, serta inisiatif dan dukungan pimpinan.

#### **4.8. Keterkaitan Rencana Strategi dengan Penyusunan Anggaran**

Perlu disadari bahwa paradigma baru pengelolaan keuangan negara menuntut adanya perubahan yang mendasar dalam pendekatan penganggaran. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya. Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan program dan kegiatan. Memastikan bahwa pilihan program sebagai instrumen kebijakan merupakan hal yang sangat penting, program tersebut benar-benar merupakan alternatif terbaik yang mencakup kegiatan-kegiatan yang mencerminkan alternatif pendekatan paling efisien untuk menghasilkan keluaran

dan pada gilirannya paling efektif dalam mendukung pencapaian rencana kinerja program.

Konsep kebijakan anggaran berbasis kinerja menekankan kepada perencanaan anggaran tidak dalam kurun waktu satu tahun saja. Menurut kebijakan penyusunan anggaran, pada dasarnya kerangka ekonomi makro dan target-target kebijakan fiskal telah disusun oleh Pemerintah Pusat dan disampaikan ke DPR pada Mei tahun anggaran berjalan berdasarkan pagu indikatif dan Surat Edaran Bersama yang dikeluarkan oleh Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan sebagai tahap awal penyusunan RKAKL dengan berbagai orientasi yang menjadi pertimbangan nasional.

Dengan demikian, antara kebijakan, program, kegiatan dan subkegiatan harus merupakan sebuah rangkaian yang mencerminkan adanya keutuhan konseptual. Perubahan sistem penganggaran, dari yang selama ini berorientasi pada *input* menjadi berorientasi pada *output* dan *outcomes*, membutuhkan pula perubahan pola pikir yang mendasar. Dalam sistem yang baru, penanggung jawab dan pengelola program dan kegiatan harus memfokuskan upaya pada pencapaian sasaran keluaran (*output*) kegiatan dan hasil (*outcomes*) dari program yang dilaksanakannya.

Persyaratan penganggaran berbasis kinerja adanya hubungan antara rencana strategis, rencana operasional, dan rencana kerja dan anggaran. Untuk menyusun Anggaran Berbasis Kinerja, pemerintah terlebih dahulu harus mempunyai Renstra. Renstra merupakan kegiatan dalam mencari tahu dimana organisasi berada saat ini, arahan kemana organisasi harus menuju, dan bagaimana cara (strategik) untuk mencapai tujuan itu.

Oleh karenanya, renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan strategik tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya (*positioning*) pada masa yang akan datang. Renstra memberikan petunjuk tentang mengerjakan sesuatu program/kegiatan yang benar (*doing the right things*). Oleh karena itu, bahasa yang digunakan dalam perumusan renstra haruslah jelas dan nyata serta tidak berdwimakna sehingga dapat dijadikan sebagai petunjuk/arah perencanaan dan pelaksanaan kegiatan operasional.

Sesuai dengan ketentuan pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga yang disebut Renstra KL ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM). Kemudian dalam Pasal 6 ayat (1) ditentukan bahwa Renstra KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.

Dalam penyusunan anggaran ditegaskan kembali ke dalam Pedoman Umum Penyusunan RKA-KL di dalam Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2006 serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, terutama adalah:

1. Visi dan Misi

Rencana kerja memuat uraian tentang visi, misi, tujuan, kebijakan, program dan hasil yang diharapkan, serta kegiatan dan keluaran yang diinginkan. Oleh karena itu, harus dipastikan adanya konsistensi di antara elemen-elemen perencanaan strategis tersebut.

2. Skala Prioritas.

Disusun berdasarkan skala prioritas dengan mengacu pada :

- a. Rencana Kerja Pemerintah (RKP);
  - b. Pagu Sementara;
  - c. Hasil Kesepakatan DPR dengan kementerian negara/lembaga sesuai tata tertib DPR;
  - d. Tugas pokok dan fungsi (tupoksi) unit organisasi kementerian negara/lembaga.
3. Klasifikasi Anggaran menurut fungsi, program, unit organisasi, dan jenis belanja.

4. Tiga komponen dalam penyusunan anggaran, yaitu penganggaran terpadu, penganggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran berbasis kinerja.

Dalam rangka menyusun renstra, pemerintah terlebih dahulu harus merumuskan visi. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Dengan kata lain menyatakan cara pandang jauh ke depan kemana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif, dan inovatif. Untuk menjabarkan lebih lanjut dari visi yang telah ditetapkan, maka pemerintah membuat misi. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Jadi misi merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik.

Tujuan memuat secara jelas arah mana yang akan dituju atau diinginkan organisasi, yang merupakan penjabaran lebih lanjut atas misi yang telah ditetapkan. Dengan ditetapkannya tujuan strategik, maka dapat diketahui secara jelas apa yang harus dilaksanakan oleh organisasi dalam memenuhi visi dan misinya untuk periode satu sampai dengan lima tahun kedepan.

Sasaran (*target*) adalah hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan. Sasaran merupakan penjabaran lebih lanjut dari misi dan tujuan, yang merupakan bagian integral dalam proses pencapaian kinerja yang diinginkan. Fokus utama penentuan sasaran ini adalah tindakan dan alokasi sumber daya organisasi dalam kaitannya dengan pencapaian kinerja yang diinginkan. Pada masing-masing sasaran tersebut ditetapkan program kerjanya yang mendukung pencapaian sasaran tersebut.

Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan untuk merealisasikan program yang telah ditetapkan dan merupakan cerminan dari strategi konkrit untuk diimplementasikan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka penyusunan Renstra Departemen Hukum dan HAM diselenggarakan Rapat Kerja Departemen Hukum dan HAM berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM No. : M.13-PR.09.02 tahun 2005 tanggal 11 Pebruari 2005 tentang : Penyelenggaraan Rapat Kerja Departemen Hukum dan HAM yang dihadiri oleh Pejabat Eselon 1, staf ahli, koordinator widyaiswara, eselon II pusat dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM, menghasilkan Renstra yang aspiratif, komprehensif, obyektif dan dapat dilaksanakan oleh segenap jajaran Departemen Hukum dan HAM yang disusun ke dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.: M-01.PR.02.10 Tahun 2005 tentang Rencana Strategis Departemen Hukum dan HAM tahun 2005-2009.

Di dalam Renstra dicantumkan maksud penyusunan Renstra Departemen Hukum dan HAM yaitu untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi departemen, menetapkan skala prioritas pembangunan di bidang hukum dan HAM, menjadi tolok ukur keberhasilan kinerja segenap jajaran Departemen Hukum dan HAM, serta memberikan informasi yang komprehensif kepada publik tentang perencanaan pembangunan Departemen Hukum dan HAM untuk periode 2005-2009.

Yang menarik dari maksud dibuatnya Renstra ini salah satunya adalah menjadi tolok ukur keberhasilan kinerja departemen, tetapi saat ini indikator kinerja untuk mengukur keberhasilan suatu program dan kegiatan belum ada. Seperti yang diungkapkan kembali oleh Kabag PPA yaitu :

*” ...itu harus ada evaluasi dulu bahwa suatu program itu berhasil atau tidak, selama ini di departemen hukum dan HAM belum ada evaluasi, kalau Renstra ada evaluasi dari Biro Perencanaan yaitu bagian Evalap, tapi menurut gambaran saya bahwa program-program Departemen Hukum dan HAM itu kalau dilihat dari sisi anggaran belum sesuai dengan apa yang diharapkan...”<sup>8</sup>*

Jadi, saat ini yang dilakukan adalah evaluasi terhadap Renstra departemen saja, belum ada evaluasi terhadap sejauh mana keberhasilan dan manfaat dari suatu kegiatan, sehingga hampir 90% program-program tersebut hanya merupakan pengulangan kegiatan, terutama sejak tahun 2003.

---

<sup>8</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Bapak Dodot, *Loc.Cit.*

Berdasarkan wawancara di atas, suatu pelaksanaan kegiatan harus dilakukan evaluasi dan pelaporan sehingga dapat memberikan informasi kinerja bagi alokasi anggaran di tahun-tahun berikutnya, peneliti menyimpulkan bahwa hal ini disebabkan kurangnya upaya pimpinan secara proaktif memantau dan mengawasi jalannya pelaksanaan kebijakan anggaran berbasis kinerja tersebut. Dalam beberapa pertemuan unit eselon 1 yang diikuti oleh peneliti, terungkap bahwa untuk kegiatan-kegiatan non fisik sebagian besar merupakan kegiatan berulang tanpa diikuti data dukung telah sejauh mana keberhasilan kegiatan tersebut dijalankan pada tahun sebelumnya, sebagai contoh kegiatan Tim Pengarusutamaan Gender Biro Perencanaan, pada mulanya kegiatan ini berupa sosialisasi pusat dan daerah, bedah kasus, TOT, kemudian kembali lagi menjadi kegiatan sosialisasi. Akibatnya kelompok kerja gender pendukung tim dihapuskan, perjalanan dinas ditiadakan, serta tidak ada kenaikan anggaran untuk tahun berikutnya. Tetapi tidak semua diberlakukan hal yang sama, sebagian besar di keseluruhan unit eselon 1 dan satker, kegiatan berulang tetap di laksanakan.

Kegiatan fisik yang dilaksanakan oleh Departemen Hukum dan HAM juga belum memadai, sebagai contoh lapas dan kanim-kanim yang memberikan pelayanan pada masyarakat masih jauh dari standar pelayanan yang memadai, seperti ruang tunggu, fasilitas AC, tempat duduk, bangunan kantor, masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Kegiatan fisik seperti ini untuk evaluasi dan laporannya memang telah didukung dengan data-data rincian biaya pembangunan dari rekanan, photo lahan, photo kemajuan kerja, tetapi sebagian besar satker tiap tahunnya tetap saja mengajukan anggaran untuk kegiatan fisik/pembangunan padahal tidak mendesak bahkan untuk bangunan yang telah selesai dibangun.

Dari beberapa data yang telah dipaparkan, jelaslah bahwa evaluasi kinerja sangat dibutuhkan untuk memberikan informasi yang memadai bagi alokasi anggaran tahun berikutnya untuk mendukung efisien dan efektifnya biaya yang dikeluarkan tentunya terhadap manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Meskipun demikian, program dan kegiatan yang ada di Departemen Hukum dan HAM telah sesuai dengan Visi dan Misi Departemen, sebagai contoh dalam rangka mendukung misi menyusun perencanaan hukum maka dibentuklah Program Perencanaan Hukum dengan kegiatan seperti Program Legislasi

Nasional, penyelenggaraan forum kerja sama internasional bidang hukum. Selanjutnya misi membentuk, menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan, dibentuklah Program Pembentukan Hukum untuk mendukung misi tersebut dengan kegiatan antara lain Pengkajian Hukum, Penelitian Hukum, Penyusunan Naskah Akademis, Penyempurnaan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun keterkaitan renstra dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja ini adalah apa yang dimaksud oleh salah satu pendekatan penyusunan anggaran berbasis kinerja dalam PP No.21 tahun 2004 yaitu Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran. Berdasarkan Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL tahun 2009, untuk mendukung pencapaian hasil yang dimaksudkan, dalam pendekatan penganggaran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), dibutuhkan kondisi lingkungan dengan karakteristik sebagai berikut :

- a. Mengkaitkan kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan;
- b. Mengendalikan pengambilan keputusan dengan:
  - Penentuan prioritas program dalam kendala keterbatasan anggaran;
  - Kegiatan disusun mengacu kepada sasaran program;
  - Biaya sesuai dengan kegiatan yang diharapkan;
  - Informasi atas hasil evaluasi dan monitoring.
- c. Memberikan media berkompetisi bagi kebijakan, program, dan kegiatan yang diambil;
- d. Meningkatkan kapasitas dan kesediaan untuk melakukan penyesuaian prioritas program data kegiatan sesuai alokasi sumber daya yang disetujui legislatif.

Secara umum penyusunan KPJM yang komprehensif memerlukan suatu tahapan proses penyusunan perencanaan jangka menengah meliputi :

- a. Penyusunan proyeksi/rencana kerangka (asumsi) ekonomi makro untuk jangka menengah;
- b. Penyusunan proyeksi/rencana kerangka/target-target fiskal (seperti *tax ratio*, defisit, dan rasio utang pemerintah) jangka menengah;

- c. Rencana kerangka anggaran (penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan) jangka menengah (*medium term budget framework*), yang menghasilkan pagu total belanja pemerintah (*resources envelope*);
- d. Pendistribusian total pagu belanja jangka menengah ke masing-masing kementerian/lembaga (*line ministries ceilings*), indikasi pagu kementerian/lembaga dalam jangka menengah;
- e. Penjabaran pengeluaran jangka menengah (*line ministries ceilings*) masing-masing kementerian/lembaga ke masing-masing program dan kegiatan berdasarkan indikasi pagu jangka menengah yang telah ditetapkan.

Tahapan penyusunan proyeksi/rencana (a) sampai dengan (d) merupakan proses *top down* sedangkan tahapan (e) merupakan proses (*bottom up*). Proses estimasi (*bottom up*) seringkali dipisah atas proyeksi mengenai biaya dari pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan (*on going places*) dan penyesuaian sehubungan dengan upaya-upaya rasionalisasi program/kegiatan melalui proses evaluasi program/kegiatan, serta estimasi atas biaya dari kebijakan (*new policies*).

Berdasarkan penjelasan tersebut bahwa KPJM dibutuhkan pemerintah adalah untuk memelihara kelanjutan fiskal dan disiplin fiskal, meningkatkan keterkaitan antara perencanaan dengan penganggaran, serta memudahkan kerja perencanaan K/L pada tahun-tahun berikutnya. Dengan demikian, pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah dimaksudkan untuk memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, atau dengan kata lain menyusun anggaran atas dasar kebijakan, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis melalui penyusunan prioritas yang lebih ketat, disiplin, dan konsisten, yang pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang efektif serta lebih efisien.

Dalam penyusunan RKA-KL dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, kementerian/lembaga perlu menyelaraskan kegiatan/program yang disusun dengan RPJM Nasional dan Renstra kementerian negara/lembaga, yang pada tahap sebelumnya menjadi acuan dalam menyusun Renja-KL dan RKP. Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah akan menjaga kesinambungan fiskal dan meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan

dan proses penganggaran. Adapun kerangka pengeluaran jangka menengah mulai dilaksanakan pada APBN tahun 2006 dan perlu dipersiapkan secara teliti agar perencanaan anggaran pada beberapa tahun ke depan benar-benar dilakukan secara cermat sesuai ketentuan dan kebutuhan.

Dalam rangka memantapkan penerapan KPJM/MTEF pada penyusunan RKA-KL tahun 2009, seluruh K/L diminta agar menuangkan kebutuhan anggaran kegiatan-kegiatan yang harus dibiayai beserta keluarannya pada tahun 2009, 2010, dan 2011. Penerapan MTEF difokuskan pada Kegiatan Dasar dan Kegiatan Prioritas Nasional.

Konsep berpikir dalam pengisian form dimaksud adalah menghitung kebutuhan anggaran kegiatan pada tahun anggaran yang direncanakan (TA200X) beserta keluarannya, sehingga dapat diketahui indeks biaya suatu kegiatan (dihitung dengan membagi jumlah alokasi anggaran kegiatan dengan keluaran kegiatan). Berdasarkan indeks biaya kegiatan tersebut baru dapat dihitung alokasi anggaran dan keluarannya pada 1 (satu) dan 2 (dua) tahun setelah tahun anggaran yang direncanakan (TA 200X + 1 dan TA 200X + 2), walaupun menuangkan KPJM dalam format RKA-KL merupakan langkah yang penting, sebagai contoh dalam RKAKL selalu harus dicantumkan prakiraan maju berupa sasaran keluaran dan output untuk tahun-tahun anggaran berikutnya sebagai langkah untuk menjaga kesinambungan penganggaran dan perencanaan. Misalnya, untuk tahun anggaran 2009, tahun 2010-2011 juga harus dianalisa (Pendekatan KPJM). Jadi, misalnya untuk tahun 2009, output dan anggaran telah diproyeksi sejak perencanaan anggaran 2007 dan 2008. Proyeksi kerangka asumsi ekonomi makro, target kebijakan fiskal dan pertumbuhan ekonomi juga telah diramalkan, baik berdasarkan prioritas program, prioritas pembangunan, review dan analisa perkembangan ekonomi dan kondisi anggaran di tahun-tahun berikutnya.

Waktu perencanaan (KPJM) yang lama secara teknis menyebabkan pembangunan lebih tertumpu pada perencanaan dengan banyaknya waktu dan anggaran yang dialokasikan dan jika itu pembangunan fisik mengakibatkan sarana dan prasarana yang dibangun mencapai waktu rata-rata maksimal 5 tahun, dan ketika 4 tahun baru bisa dioperasikan minimal, yang lebih buruknya setelah pembangunan selesai sarana dan prasarana tersebut tidak dimanfaatkan dengan

alasan ketidaknyamanan atau penolakan yang terjadi dari masyarakat setempat, sarana transportasi yang tidak mendukung, SDM yang tidak ingin dimutasikan di kantor yang baru, serta kendala kebijakan yang belum dibuat untuk kantor baru (kantor sudah bisa dioperasikan tetapi belum masuk struktur organisasi departemen).

Sebagai contoh Lapas Palembang yang telah selesai dibangun tidak dioperasikan karena pimpinan tidak berani memindahkan narapidana ke Lapas yang baru. Kemudian Kanim Langsa yang dibangun rumah dinas pada tahun 2004 dan mengajukan usul untuk tahun 2010 rehabilitasi berat, ketika dimintakan data dukung ternyata rumah tersebut tidak pernah ditempati karena takut dengan teror-teror masyarakat setempat.

Contoh kegiatan non fisik yaitu pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan melaksanakan kegiatan Penyusunan RUU, jika ditentukan volumenya tahun ini adalah tersusunnya 10 RUU dipastikan tidak tercapai, karena memang tidak dapat diselesaikan dalam satu tahun anggaran begitupun kegiatan pembahasan RUU, tidak dapat ditentukan indikatornya, karena kegiatan Pembahasan RUU melibatkan *stakeholder* lain yaitu DPR, LSM, dengan kata lain kegiatan yang berkelanjutan berkaitan dengan penyusunan anggaran dengan pendekatan KPJM.

Selain itu kondisi stabilitas fiskal di Indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor makro yang tidak menentu. Seperti yang baru saja terjadi di tahun 2008 kenaikan harga minyak dunia yang semakin menanjak naik. Akibat kenaikan harga minyak, pemerintah terpaksa melakukan penghematan besar-besaran di setiap Kementerian/Lembaga, yang pada waktu itu di tahun 2008 hampir sepertiga kegiatan pengadaan di Departemen Hukum dan HAM di "bintang" (istilah Departemen Keuangan) yaitu ditunda atau tidak dapat dicairkan terutama kendaraan operasional roda 6, roda 4 dan roda 2, pengurangan tim-tim pelaksanaan kegiatan, pengurangan volume kegiatan pembangunan atau rehabilitasi lapas dan rumah dinas, serta penghilangan sepertiga kegiatan perjalanan dinas.

Konsekuensinya, RKAKL harus direvisi untuk mengantisipasi perubahan ini. . Di satu sisi, kita harus mempersiapkan APBN 2010 dan di sisi yang lain kita

masih harus memikirkan dan mengendalikan APBN 2009. Demikian pula halnya dalam penyusunan APBN 2010 ini, RKAKL yang harus direncanakan untuk tahun 2010 juga masih terhambat oleh gejolak perekonomian, ancar-ancar penghematan anggaran dan RKAKL untuk tahun berjalan masih banyak irevisi ulang, selanjutnya tentu saja ini juga akan berdampak pada beban kerja SDM yang ada.

Kebijakan ini memang harus ditempuh, jika dilihat dari prespektif jangka menengah, maka banyak dari program dan kegiatan yang telah direncanakan akan terganggu implementasinya. Hal ini juga berpengaruh pada kelanjutan program dan kegiatan tahun berikutnya yang masih saling terkait juga dapat terganggu pelaksanaannya.

Singkatnya, untuk melaksanakan pembangunan untuk satu tahun anggaran butuh perencanaan yang komprehensif selama beberapa tahun ditambah revisi dan adaptasi-adaptasi berikutnya agar alokasi anggaran terhadap suatu kegiatan tidak terjadi inefisiensi. Kemampuan pengambilan keputusan untuk melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan juga masih menjadi kendala di banyak Satker Pemerintah.

Permasalahan berikutnya kembali ke masalah SDM lagi yaitu ketidaksiapan kualitas sumber daya manusia. Tidak semua instansi pemerintah sudah siap dengan SDM yang mampu untuk membuat perencanaan program dan kegiatan dengan pendekatan kerangka jangka menengah. Menyusun program dan kegiatan secara berkesinambungan memerlukan SDM yang berkompeten, yang mampu melakukan proyeksi/rencana ekonomi makro untuk jangka menengah sampai kepada penjabarannya pengeluaran jangka menengah masing-masing kementerian/lembaga ke masing-masing program dan kegiatan berdasarkan indikasi pagu jangka menengah yang telah ditetapkan. Hal ini sangat penting, tetapi tidak mudah karena harus dikaitkan dengan output tahun anggaran berjalan dan bagaimana pertimbangan dan dampak perubahan parameternya. Seperti yang diungkapkan sebelumnya oleh Kasubag Pelaksanaan Anggaran I bahwa:

”...paling tidak kebijakan anggaran berbasis kinerja itu, eselon II yang bisa memformulasikan, sedangkan saya hanya pelaksana....”<sup>9</sup>

Dari hasil wawancara, tertangkap kesan bahwa ketidaksiapan SDM untuk membuat perencanaan sesuai kebijakan, minimnya kemampuan SDM semakin mengentalkan kebiasaan pola *top down*, semua tanggung jawab ada pada atasan, dan bawahan hanya tinggal mengikuti instruksi yang diberikan. Pola *top-down* yang sangat kental menyebabkan implementasi kebijakan minim koreksi dari tingkat pelaksana yang justru disanalah kendala banyak muncul. Tidak adanya upaya *feed-back* dan evaluasi mengenai pelaksanaan kebijakan menyebabkan banyaknya permasalahan yang timbul terutama di tataran operasional. Ketidakterbacaan di tataran operasional tadi berujung pada tidak efektifnya konsep anggaran berbasis kinerja dan hanya dilaksanakan sebatas perintah tanpa adanya upaya menelaah lebih jauh.

Dengan kata lain, tidak semua SDM yang menguasai penyusunan anggaran secara teknis mampu menjadi perencana program dan kegiatan yang baik. Dapat dilihat dengan masih banyaknya satker-satker yang belum dapat merencanakan program dan kegiatan pada periode anggaran selanjutnya yang masih terkait dengan program dan kegiatan pada periode berjalan. Sehingga kegiatan yang dilaksanakan sering berulang pada tiap tahun berikutnya, terutama kegiatan non fisik.

Menurut pengamatan peneliti, proses *bottom up* di Biro Perencanaan telah berjalan cukup baik, tetapi pada level ini, dasar pengambilan keputusannya belum terstruktur, masih berdasarkan prakiraan dan presentase inflasi. Seperti yang terjadi baru-baru ini, penjabaran pengeluaran/alokasi anggaran masing-masing kementerian/lembaga ke masing-masing program dan kegiatan berdasarkan indikasi pagu definitif yang telah ditetapkan hanya berdasarkan alokasi anggaran tahun 2009 ditambah perkiraan presentase inflasi, kegiatan fisik/belanja modal, serta kegiatan prioritas, sementara itu kegiatan prioritas di setiap unit dan satker berbeda.

---

<sup>9</sup> Kutipan hasil wawancara dengan bapak Agus, *Loc. Cit.*

Implementasi dari penganggaran dengan pendekatan prespektif jangka menengah masih mengalami beberapa kendala. Untuk dapat diterapkannya secara konsisten selain faktor kemampuan SDM sebagai perencana yang handal tentunya sangat tergantung pada stabilitas fiskal dan kepastian ketersediaan keuangan negara untuk mendukung program yang direncanakan. Dengan kestabilan fiskal dan disiplin anggaran yang baik maka akan ada kepastian ketersediaan keuangan pemerintah untuk pembiayaan program dan kegiatan yang direncanakan pada tahun berikutnya.

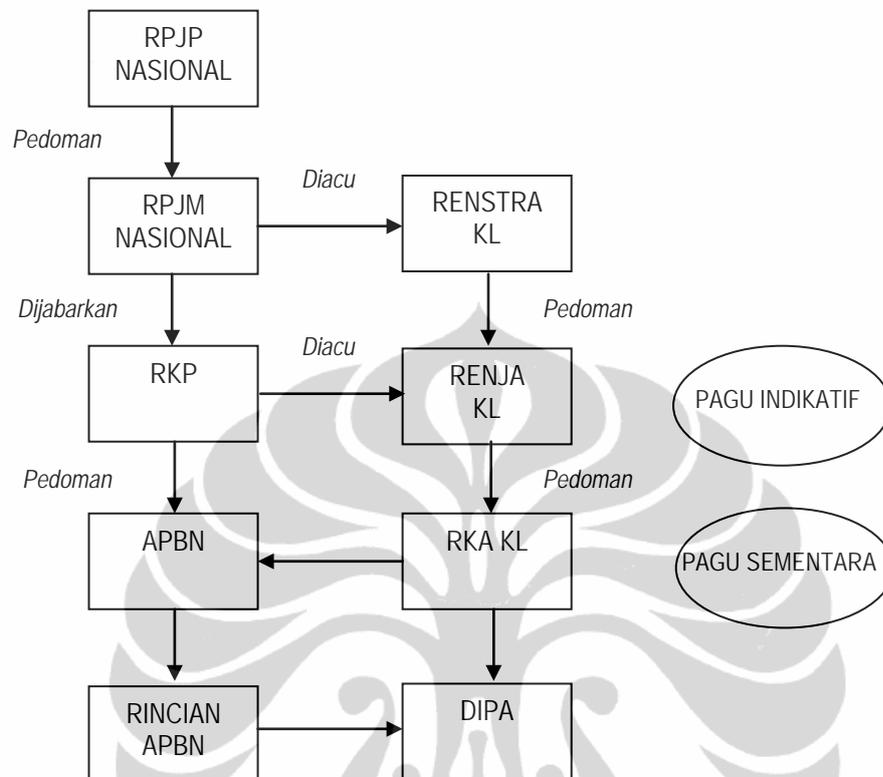
Berdasarkan tahapan implementasi anggaran berbasis kinerja, pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dikenalkan pada tahun 2006 dan dimantapkan implementasinya pada tahun 2008, tetapi sampai dengan sekarang masih mengalami perubahan-perubahan untuk penyempurnaan, baik secara substansi maupun teknis.

#### **4.9. *Standard Operating Procedur Anggaran Berbasis Kinerja***

Kebijakan anggaran berbasis kinerja juga memiliki *Standard Operating Procedur* (SOP) yang lengkap dan jelas sebagai prosedur untuk melakukan penyusunannya. SOP merupakan tatacara atau tahapan yang dibakukan dan yang harus dilalui untuk menyelesaikan suatu proses kerja tertentu, yang berfungsi sebagai dasar hukum bila terjadi penyimpangan, untuk mengarahkan petugas dalam bekerja, serta sebagai pedoman dalam melaksanakan pekerjaan rutin.

Rencana strategis kementerian/lembaga negara (Renstra KL) berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) kemudian dijabarkannya Renstra KL ke dalam Rencana Kerja (Renja KL) dan atas dasar Renja KL disusunlah alokasi anggaran dengan menggunakan aplikasi RKA-KL yang pada akhirnya disahkannya anggaran tersebut menjadi DIPA.

**Gambar 4.7. Standar Operating Procedure Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja**



Sumber : Dikutip sebagian dari Presentasi Dr. Ir. Harry Hikmat, Msi pada waktu Rakernis Banjamsos di Yogyakarta 27 Maret 2007 Biro Perencanaan, hal 9

Usulan-usulan yang telah dibuat harus ada kaitannya dengan perencanaan strategis (Renstra) dan perencanaan kinerja (Renja). Lebih lanjut, sistem perencanaan pembangunan secara makro dimulai dengan disusunnya RPJP (rencana pembangunan jangka panjang, biasanya dalam kurun waktu sepuluh tahun), kemudian RPJM (rencana pembangunan jangka menengah/lima tahunan), dan rencana tahunan. Dinas/instansi menyusun Renstra (lima tahunan) dan Renja (rencana tahunan) dan di-breakdown kedalam buku APBN. Jadi, dalam mengajukan usulan kegiatan tidak boleh menyimpang dari dokumen-dokumen tersebut. Jika menyimpang, dilihat dulu tingkat urgensinya.

Dari beberapa wawancara yang dilakukan oleh peneliti, SOP anggaran berbasis kinerja pada prinsipnya dapat dijalankan dengan baik oleh para *implementor*. Dari hasil penyebaran kuesioner untuk level operasional yang

cukup menarik untuk diperhatikan adalah indikator nomor 3 (mengenai mekanisme perubahan prosedur standar operasi ) yang mencatat angka mean sebesar 3.03 (terendah pada faktor *Bureaucratic Structure*).

Menurut responden, sistem standar operasi yang berlaku pada lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM ternyata relatif sulit untuk diubah dikarenakan prosedur tersebut biasanya sudah ditetapkan dari level menteri sampai ke level eselon II, maka bagi para pelaksana merupakan hal yang tidak mudah untuk mengimplementasikan antara kebijakan pimpinan dengan kebijakan yang telah diundangkan oleh pemerintah.

Menurut peneliti, kesulitan tersebut terutama timbul pada saat adanya kegiatan-kegiatan perlu dilakukan revisi, revisi anggaran hampir tiap tahun ada dan jumlahnya tidak sedikit, dan melibatkan banyak pihak, sehingga menyulitkan staf operasional untuk berkoordinasi dengan pimpinan langsung ataupun unit lain, hal ini dimungkinkan karena ada hambatan struktur birokrasi. Namun pada tingkat level yang sama yaitu tingkat pelaksana kendala tersebut relatif tidak terlalu berimplikasi terhadap implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja secara keseluruhan karena adanya pola komunikasi yang cukup baik khususnya pada Bagian Penyusunan Program dan Anggaran dan antar pelaksana masing-masing unit eselon 1 umumnya, sehingga pimpinan relatif mampu membimbing bawahannya dalam melaksanakan kebijakan yang relatif masih banyak kelemahannya.

Terutama dengan adanya perubahan struktur birokrasi yang ada di Biro Perencanaan ternyata cukup banyak memberikan kontribusi positif terhadap keberlangsungan pelaksanaan kebijakan anggaran berbasis kinerja. Seperti terlihat pada hasil responden faktor struktur birokrasi (Koordinasi antar unit kerja dalam proses penganggaran tergolong baik dan saling menunjang fungsi masing-masing unit kerja ) yang mencatat mean sebesar 3.5 yang berarti cukup tinggi.

Dari hasil analisa peneliti terhadap beberapa data di atas, menunjukkan bahwa penerapan performance budgeting sangat erat hubungannya dengan kualitas dan kapasitas sumberdaya manusia yang berkaitan dengan penyusunan serta pelaksanaan anggaran, ketersediaan data dan validitas data sebagai dasar untuk melakukan penganggaran dan penilaian kinerja serta *political will* dari pihak-

pihak yang berkaitan langsung dengan anggaran. Untuk kasus anggaran di Indonesia, *performance budgeting* masih sangat sulit diterapkan. Ini dikarenakan, masih banyaknya pengambil kebijakan melakukan penganggaran hanya dengan dasar intuisi, pengalaman serta subjektivitas. Selain itu, *political will* yang masih diragukan serta ketersediaan dan validitas data yang masih buruk.

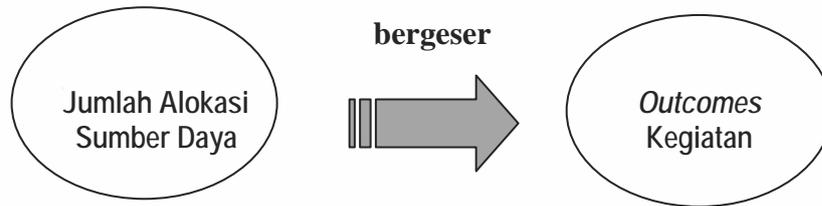
#### **4.10. Indikator Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja**

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Pendekatan anggaran berbasis kinerja mengutamakan upaya pencapaian *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) atas biaya *input* (masukan) yang ditetapkan. Penerapan penganggaran berbasis kinerja akan mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan. Sistem ini terutama berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (*output*) dengan hasil (*outcomes*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan. Secara lebih rinci maksud dan tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah :

- a. Mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dan dampak (*outcome*) atas alokasi belanja (*input*) yang ditetapkan;
- b. Disusun berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran;
- c. Program dan kegiatan disusun berdasarkan renstra/tupoksi Kementerian Negara/Lembaga.

Pada dasarnya penganggaran berbasis kinerja akan merubah fokus pengukuran pencapaian program/kegiatan yang akan dilaksanakan oleh satker. Kegiatan tersebut semula didasarkan atas besarnya jumlah alokasi sumber daya bergeser kepada hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya.

**Gambar 4.8. Mengubah Fokus Penggunaan Anggaran**



Sumber : Modul Diklat Jarak Jauh Anggaran Departemen Hukum dan HAM tahun 2005. Tim Penyusun Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Hukum dan HAM. Hal.23

Indikator pengukuran kinerja terdiri dari :

1. *Input indicator* yang dimaksudkan untuk melaporkan jumlah sumber daya yang digunakan untuk menjalankan suatu kegiatan atau program;
2. *Output indicator*, dimaksudkan melaporkan unit barang/jasa yang dihasilkan suatu kegiatan atau program;
3. *Outcome/effectiveness indicator*, dimaksudkan untuk melaporkan hasil (termasuk kualitas pelayanan)

Penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut akan tercermin dalam dokumen anggaran (RKA-KL). Secara substansi RKA-KL menyatakan informasi kebijakan beserta dampak alokasi anggarannya. Informasi yang dinyatakan dalam RKA-KL antara lain berupa :

1. Kebijakan dan hasil yang diharapkan dari suatu program;
2. Kondisi yang diinginkan untuk mencapai sasaran program berupa *output* dan kegiatan tahunan yang akan dilaksanakan;
3. Kegiatan dan keluarannya beserta masukan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan.

Langkah pertama yang sangat penting dalam masa transisi menuju anggaran berbasis kinerja adalah restrukturisasi program dan kegiatan/sub-kegiatan. Dalam merestrukturisasi program hal yang sangat penting untuk dilakukan adalah sinkronisasi program. Sinkronisasi ini merupakan upaya untuk menata alur keterkaitan antara sub-kegiatan, kegiatan, dan program terhadap kebijakan yang melandasinya.

Langkah ini bertujuan untuk memastikan bahwa kegiatan/sub-kegiatan yang diusulkan benar-benar akan menghasilkan keluaran (*output*) yang mendukung pencapaian sasaran (kinerja) program, yang pada akhirnya akan mendukung pencapaian tujuan kebijakan. Dalam rangka upaya tersebut, setiap usulan program, kegiatan, dan subkegiatan yang diajukan oleh kementerian/lembaga harus dilengkapi dengan kerangka acuan.

Kerangka acuan program harus menguraikan dengan jelas bagaimana program dan isinya terkait dengan upaya mencapai tujuan kebijakan yang melandasinya. Pendekatan pelaksanaannya harus diformulasikan dengan jelas, terutama mengenai strategi dan rencana tindak untuk mencapai sasaran program. Termasuk dalam kerangka acuan program adalah uraian mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan, serta keluaran (*output*) yang akan dihasilkan, yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian sasaran program.

Kerangka acuan untuk kegiatan/sub-kegiatan harus menguraikan alur pikir dan keterkaitan antara kegiatan/sub-kegiatan dengan program yang memayungi, serta alasan mengapa kegiatan/sub-kegiatan tersebut yang dipilih, dan bagaimana keluaran kegiatan/sub-kegiatan tersebut terkait dengan upaya pencapaian sasaran program. Di samping itu, harus diuraikan pula secara rinci pendekatan dan metodologi pelaksanaan kegiatan, masukan (*input*) sumberdaya, keluaran (*output*) dan sasarannya, serta bagaimana mengukur/melakukan monitoring pelaksanaan/keluaran yang bersangkutan, serta penanggung-jawab kegiatan/sub-kegiatan.

Penerapan anggaran berbasis kinerja yang efektif membutuhkan pra-kondisi sebagai berikut :

- a. Telah tercipta sebuah lingkungan atau kondisi yang mendukung dan berorientasi pada pencapaian kinerja;
- b. Sistem kontrol yang efektif, memerlukan mekanisme akuntabilitas masing-masing pimpinan kementerian/lembaga (*managerial accountability*);
- c. Telah tersedia sistem dan metode akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi (*integrated financial management system*);
- d. Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian sumber daya yang berorientasi pada *output*;

- e. Telah berjalannya sistem audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja (*performance audit*) dilakukan.

Penerapan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran/*output* dan hasil yang diharapkan/*outcome*. Sistem ini juga menekankan efisiensi dan efektifitas penggunaan pagu anggaran dalam proses pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Pelaksanaan penganggaran mulai tercermin mulai dari penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). RKA-KL yang disusun harus berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Artinya RKA-KL tidak berdasarkan input semata tetapi apa yang akan dicapai dalam bentuk *output* dan *outcome* serta sasaran kegiatan yang lebih jelas. Program dan kegiatan kementerian negara/lembaga harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana kerja pemerintah.

Namun dalam implementasinya di Departemen Hukum dan HAM, RKA-KL belum dapat menunjukkan terbacanya kinerja apa yang akan dihasilkan dari suatu instansi pemerintah. Belum jelas indikator kinerja dari penggunaan anggaran untuk program dan kegiatan yang diusulkan. Banyak kegiatan yang indikator kinerjanya tidak jelas dan cenderung sama dengan kegiatan-kegiatan lain. Sebagaimana yang diakui oleh Kabag PPA bahwa:

*".....sekarang walaupun ini sudah berbasis kinerja tetapi kita masih indikatornya input, output, belum ada outcome, contoh input sumber dayanya ada misalnya anggaran, kemudian dari anggaran yang ada ini umpamanya untuk pengadaan kendaraan, itu hanya bisa diukur yang berkaitan dengan fisik, untuk kegiatan non fisik tidak bisa diukur seperti penyusunan RUU hanya secara kuantitas saja...."*<sup>10</sup>

Sesuai dengan apa yang disebutkan dalam Pedoman Penyusunan APBD Berbasis Kinerja (Revisi) yang disusun oleh BPKP bahwa mendefinisikan target kinerja dalam ukuran yang andal pada kondisi normal merupakan salah satu aspek yang sulit dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Menurut pedoman tersebut, beberapa indikator kinerja, kegunaan dan ilustrasinya yaitu masukan merupakan sumber daya yang digunakan untuk memberikan pelayanan

<sup>10</sup> Kutipan hasil wawancara bapak Budi, *Loc.Cit.*

pemerintah. Indikator masukan meliputi biaya personil, biaya operasional, biaya modal, dan lain-lain yang secara total dituangkan dalam belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal. Ukuran masukan ini berguna dalam rangka memonitor jumlah sumber daya yang digunakan untuk mengembangkan, memelihara dan mendistribusikan produk, kegiatan dan atau pelayanan. Contohnya antara lain rupiah yang dibelanjakan untuk peralatan, jumlah jam kerja pegawai yang dibebankan, biaya-biaya fasilitas, ongkos sewa, dan lainnya.

Produk dari suatu aktivitas/kegiatan yang dihasilkan satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan disebut keluaran (*output*). Indikator keluaran dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila target kinerjanya (tolok ukur) dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Karenanya, indikator keluaran harus sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit organisasi yang bersangkutan.

Indikator keluaran (*output*) digunakan untuk memonitor seberapa banyak yang dapat dihasilkan atau disediakan. Indikator tersebut diidentifikasi dengan banyaknya satuan hasil, produk-produk, tindakan-tindakan, dan lain sebagainya. Contohnya antara lain jumlah izin yang dikeluarkan, jumlah orang yang dilatih, jumlah kasus yang dikelola, jumlah dokumen yang diproses.

Ukuran efisiensi berguna untuk memonitor hubungan antara jumlah yang diproduksi dengan sumber daya yang digunakan. Mengukur efisiensi dapat dilihat dari dua sisi yaitu biaya yang dikeluarkan per satuan produk (input ke output) atau produk yang dihasilkan per satuan sumber daya (output ke input). Ukuran kualitas digunakan untuk menentukan apakah harapan konsumen sudah dipenuhi. Bentuk harapan tersebut dapat diklasifikasikan dengan: akurasi, memenuhi aturan yang ditentukan, ketepatan waktu, dan kenyamanan. Harapan itu sendiri hasil dari umpan balik lingkungan internal dan eksternal.

Indikator hasil (*outcome*) merupakan ukuran kinerja dari program dalam memenuhi sasarnya. Pencapaian sasaran dapat ditentukan dalam satu tahun anggaran, beberapa tahun anggaran, atau periode pemerintahan. Sasaran itu sendiri dituangkan dalam fungsi/bidang pemerintahan, seperti keamanan, kesehatan, atau peningkatan pendidikan. Ukuran hasil (*outcome*) digunakan untuk

menentukan seberapa jauh tujuan dari setiap fungsi utama, yang dicapai dari *output* suatu aktivitas (produk atau jasa pelayanan), telah memenuhi keinginan masyarakat yang dituju.

Permasalahannya seringkali tujuan tersebut tidak dalam kendali satu unit kerja, misalnya kegiatan penyusunan dan pembahasan RUU yang melibatkan DPR, serta *stakeholder* lain. Sebagai contoh RUU tentang minyak dan gas bumi, juga melibatkan Pertamina, Investor, Pengusaha, Masyarakat, dan lain sebagainya yang diluar jangkauan/kendali unit kerja Departemen Hukum dan HAM sehingga untuk penyusunan dan pembahasan RUU sering tidak tercapai target kinerjanya.

Dalam praktik, masih banyak dijumpai kelemahan sejak perencanaan kinerja, proses penyusunan dan pembahasan anggaran sampai dengan penuangannya dalam format-format dokumen anggaran (RKA-KL dan APBN). Meski pemerintah telah memiliki RKP, namun RKP ini hanya merupakan kompilasi berbagai usulan program kementerian/lembaga dengan indikator yang juga beragam yang menjadikan Bappenas mengalami kesulitan untuk merumuskan indikator kinerja nasional. Untuk program yang sama, tiap instansi mendefinisikan sendiri-sendiri apa sasaran programnya, yang kemungkinan besar berbeda-beda.

Pada akhirnya kondisi ini menyulitkan pendefinisian ukuran kinerja nasional untuk program tersebut. Ada beberapa program yang terdapat di hampir semua Kementerian/Lembaga seperti Program Peningkatan Sarana dan Prasarana, dan Program Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur terdapat perbedaan standar pengukuran kinerjanya.

Selain itu masih merupakan permasalahan klasik tentang kesiapan SDM dalam mengimplementasikan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Seperti yang dialami peneliti ketika berhadapan dengan beberapa staf yang akan menuangkan indikator kinerja dan pencapaian dari program dan kegiatan pada Konsep DIPA. Sebagai contoh Program Peningkatan Pelayanan dan Bantuan Hukum untuk Kantor Imigrasi Tanjung Pandan, terdapat kegiatan Pembinaan/Penyelenggaraan Keimigrasian maka staf penyusun cukup menginput indikator kegiatan tersebut sama dengan maksud judul kegiatan saja yaitu Terselenggaranya Kegiatan Keimigrasian dengan sub kegiatan contohnya Pengurusan Visa/Paspor maka

outputnya adalah terselenggaranya pelayanan pengurusan paspor dengan baik, atau pada kegiatan Penyusunan Program dan Perhitungan Anggaran maka outputnya adalah terselenggaranya penyusunan anggaran yang baik.

Para staf operasional, pengguna aplikasi setiap tahun menginput dengan kalimat yang sama karena kegiatannya pun berulang, tidak membutuhkan evaluasi seberapa baik pelayanannya atau seberapa banyak visa/paspor yang terselesaikan dengan sejumlah anggaran yang telah dialokasikan. Seperti yang akui oleh Kasubag Pelaksanaan Anggaran I :

*” ....di dalam RKA-KL, ada sasaran, output, kalau dulu pengalaman saya itu kita karang saja, terlaksananya.. terlaksananya, tidak ada acuannya,.....”<sup>11</sup>*

Pada prakteknya Standar biaya (SB) dan standar pelayanan minimal (SPM) belum dapat ditetapkan secara komprehensif untuk mendukung anggaran berbasis kinerja. Standar biaya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses penyusunan perencanaan anggaran kementerian/lembaga sebagaimana tertuang dalam pasal 7 PP Nomor 21 tahun 2004 tentang RKA-KL. Dalam praktek standar biaya yang bersifat umum seperti honorarium, uang lembur/uang makan, dan uang harian perjalanan dinas juga digunakan dalam pelaksanaan anggaran (batas tertinggi pembayaran), sedangkan standar biaya yang bersifat khusus (standar biaya kegiatan) hanya untuk keperluan penyusunan anggaran.

Standar biaya umum yang ada sebagian masih berorientasi kepada input, misalnya honor panitia pengadaan per orang/bulan dan pengadaan inventaris kantor per orang/tahun. Banyak kementerian/ lembaga yang mengalami kesulitan dalam menyusun harga standar biaya khusus per kegiatan dan program. Kondisi ini mungkin terjadi karena unit tidak mempunyai data dukung yang lengkap mengenai *output* yang akan dihasilkan terutama dalam hal kualitas.

Contohnya adalah pada unit Badan Penelitian dan Pengembangan HAM (BalitbangHAM), penyusunan Standar Biaya Khusus untuk Penyusunan Buku Pedoman HAM, ketika dilakukan diskusi membahas penelitian yang akan dilakukan dimana peneliti sebagai peserta pembahasan, unit BalitbangHAM

---

<sup>11</sup> Kutipan hasil wawancara dengan Agus Salim, Kepala Sub Bagian Pelaksanaan Anggaran Sekjen Depkumham pada hari Kamis 10 Mei 2009, pukul 13.55 di Biro Keuangan

mengatakan belum mengetahui berupa penelitian apa yang akan dilakukan, dengan kata lain belum ada judul.

Hal yang sama juga terjadi pada waktu penelaahan kegiatan Penyelesaian Tugas Mendesak di Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum untuk penyusunan anggaran tahun 2010, dimana alokasi anggaran untuk kegiatan tersebut pada tahun 2009 sebesar Rp. 3.000.000.000,- dan pelaksanaan kegiatan itu sendiri ternyata berupa perjalanan ke Luar Negeri dan menetap selama 1 – 3 bulan dengan tugas menyelesaikan permasalahan WNI terutama TKI, dan ketika kegiatan tersebut dianggap telah selesai dan tidak perlu ada di tahun 2010, unit Ditjen AHU berkeberatan dengan alasan setiap tahunnya pasti harus melaksanakan kegiatan yang sama, kemudian menjadi tanda tanya ketika jadwal kegiatan tersebut selama satu bulan pergi ke Jeddah, sehingga ketika di minta data dukung berupa kegiatan yang telah dilaksanakan di tahun 2009 serta kerangka acuan pelaksanaan kegiatan Penyelesaian Tugas Mendesak di tahun 2010, Bagian Penyusunan Program dan Laporan unit Ditjen AHU dengan tegas tidak dapat memberikannya karena ada resistensi dari Direktorat Tata Negara yang menjalankan kegiatan tersebut. Ketiadaan standar biaya juga mengakibatkan penyusunan anggaran per program dan kegiatan menjadi beragam sehingga sulit diukur efisiensinya. Misalnya standar biaya untuk pengadaan ATK, poliklinik/obat-obatan, serta penggandaan/laminasi, dan beberapa contoh lainnya.

Dari berbagai paparan yang telah disampaikan diatas, menurut interpretasi peneliti apabila dibandingkan dengan teori mengenai implementasi kebijakan publik, permasalahan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Departemen Hukum dan HAM didominasi oleh elemen *resources* disamping tentunya kendala dari sisi konten/isi kebijakan itu sendiri. Edward memandang bahwa komunikasi dan struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan menjadi variabel penting dalam menggerakkan sumber daya dan disposisi yang dapat diciptakan dan digunakan oleh *implementor* 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. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi *performance budgeting* dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran Departemen

Hukum dan HAM pada prinsipnya sudah dilaksanakan sejak diberlakukannya UU No. 17 tahun 2003, namun masih ada beberapa kesalahan dan penyimpangan dalam eksekusi di tataran teknis.

Faktor birokrasi tidak begitu mempengaruhi keefektifan kebijakan ini. Pada dasarnya tugas pokok dan fungsi serta distribusi kewenangan yang jelas sudah dimiliki Departemen Hukum dan HAM untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang dikehendaki. Struktur organisasi dan pembagian kewenangan segera diperbaharui agar sejalan dengan kebijakan anggaran berbasis kinerja, namun pada kenyataan tidak dapat dilaksanakan dengan sebagaimana mestinya disebabkan resistensi para pimpinan dan pelaksana serta ketidaksiapan SDM yang ada.

Edward juga mengemukakan bahwa struktur birokrasi juga mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi, dimana hal ini walaupun telah dilaksanakan dengan baik tetapi prosedur menjadi tidak *flexible* karena keterbatasan waktu dan SDM. Namun kelebihan yang dimiliki oleh departemen ini adalah koordinasi dan hubungan yang baik antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi lainnya, karena jika struktur birokrasi terfragmentasi akan dapat menimbulkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana akan menerima informasi/instruksinya yang terdistorsi, karena itu dengan tidak berjalannya kewenangan sebagaimana mestinya organisasi semakin membutuhkan koordinasi yang intensif seperti yang telah dijalankan Departemen Hukum dan HAM selama ini.

Sementara itu sama halnya dengan struktur birokrasi, faktor disposisi belum sepenuhnya mendukung implementasi kebijakan ini, disebabkan belum adanya keinginan bagi beberapa *implementor* untuk menjalankannya sesuai dengan apa yang telah digariskan, karakteristik para *implementor* dan tipe kepemimpinan inilah yang mempengaruhi disposisi mereka serta ketidakmampuan menterjemahkan maksud kebijakan ataupun tidak adanya kesepakatan di antara mereka. Peneliti cenderung memandang hal ini bermuara pada minimnya keahlian dan pengalaman baik di tingkat organisasi

maupun operasional, meskipun motivasi yang kuat justru timbul pada tingkat operasional.

Faktor sumber daya ternyata sangat terbatas ketersediaannya pada Departemen Hukum dan HAM ini. Jumlah SDM belum memadai, kemampuan di bidang perencanaan dan anggaran masih bersifat teknis semata. Sarana dan fasilitas juga belum memadai serta *reward* dan *punishment* yang dipersepsikan minim oleh para pelaksana anggaran dilapangan.

Kenyataan bahwa faktor komunikasi dalam mengimplementasikan kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Departemen Hukum dan HAM ini adalah faktor yang paling efektif dan efisien yang mendukung terlaksananya kebijakan tersebut. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Edward bahwa faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan cara mengkomunikasikan kebijakan kepada sumber daya dan penggunaan sumber daya tersebut, karena itu meskipun masih adanya kekurangan-kekurangan, kebijakan ini masih dapat terlaksana dengan baik.

Dengan demikian pada Departemen Hukum dan HAM walaupun terdapat antusiasme terhadap kebijakan anggaran berbasis kinerja tetapi masalah yang signifikan timbul pada saat mengimplementasikannya. Terutama, ketidakmampuan menterjemahkan secara langsung informasi kinerja untuk pengalokasian anggaran setiap tahunnya karena evaluasi untuk program dan kegiatan tersebut belum dilaksanakan, selain itu penyebab lain adalah *political will* yang mungkin sekali berlawanan dengan hasil informasi kinerja anggaran karena resistensi aparat pelaksana dan pimpinan dari unit eselon 1 lainnya dan satker-satker kemudian ketidaksiapan SDM pada *organizational level* dan *operational level* baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Perubahan kebijakan hanya pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi, dengan ditandainya masih banyak kegiatan berulang tanpa data dukung atau laporan sejauh mana pencapaian hasil kegiatan tersebut, dengan demikian sulit untuk merubah pola pikir *traditional/line item budgeting* menjadi *performance budgeting*

Implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja di Departemen Hukum dan HAM menunjukkan bahwa struktur birokrasi tidak mampu menggerakkan SDM dan disposisi tetapi lebih kepada pola komunikasi. Dengan keterbatasan yang ada para pelaksana memiliki respon yang baik terhadap kebijakan anggaran berbasis kinerja sehingga menciptakan komunikasi yang baik yang mampu menyeimbangkan disposisi dan faktor SDM, disamping itu karakteristik *implementor* mempengaruhi disposisi mereka. Pada prinsipnya keempat faktor tersebut belum seimbang dan belum dapat berinteraksi dengan baik.

