

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Penelitian Terdahulu

Dalam melaksanakan penelitian yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM, peneliti mengacu pada tema penelitian yang hampir sama yang sebelumnya pernah dilaksanakan oleh peneliti lain. Penelitian dalam bentuk tesis tersebut berjudul Implementasi Performance Budgeting Pada Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Indramayu.¹ Penelitian dilakukan oleh Ch. Iin Indrayati sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar magister di bidang administrasi publik Universitas Gajah Mada, yang diajukan Tahun 2003.

Dalam penelitian tersebut Ch. Iin Indrayati memiliki persamaan pandangan dengan peneliti di dalam melaksanakan penelitian, yakni meneliti dalam hal proses implementasi kebijakan untuk mengetahui apakah ada yang salah dalam pelaksanaan di lapangan. Namun yang membedakan adalah contoh kasusnya dimana Ch. Iin Indrayati mengambil kasus penyusunan anggaran APBD tingkat kabupaten yang sarat akan muatan politik karena ada unsur DPRD yang ikut serta dalam penyusunan anggaran, sedangkan penelitian ini lebih kental nuansa birokratis sebuah lembaga pemerintahan dalam hal ini Departemen Hukum dan HAM.

Hasil penelitian dari Ch. Iin Indrayati menunjukkan bahwa implementasi *performance budgeting* dalam penyusunan APBD secara formalitas sudah dilaksanakan, namun masih banyak kesalahan dan penyimpangan dalam eksekusi di tataran teknis. Kendala-kendala yang dihadapi antara lain resistensi aparat pelaksana maupun anggota legislatif, keterbatasan sumber daya manusia, kurangnya standard dan acuan tentang penyusunan APBD berdasarkan *performance budgeting*. Rekomendasi yang dihasilkan antara lain perlu adanya

¹ Ch. Iin Indrayati. "Implementasi Performance Budgeting Pada Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Indramayu". www.map.ugm.ac.id. (diunduh pada tanggal 22 Agustus 2008)

kontrak politik yang jelas dari Pemerintah Daerah kepada DPRD dan masyarakat serta perlu adanya uji feasibilitas terhadap sebuah kebijakan baru mengingat tidak semua daerah siap untuk menjalankan kebijakan yang bersifat baru.

Berdasarkan Studi Fenomenologis Terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah Bukti Empiris dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di Propinsi Jambi oleh Sri Rahayu, dkk. Dimana peneliti memandang anggaran pemerintah daerah merupakan suatu realitas sosial yang disusun dengan adanya interaksi sosial antara berbagai pihak. Oleh karena itu, pada penelitian tersebut, peneliti melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus bagaimana proses penyusunan anggaran pemerintah daerah pada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD) khususnya yang berkaitan dengan perilaku aparatur.

Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa penerapan *performance budgeting* dalam proses penyusunan anggaran belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi. Dominasi pembangunan fisik dan alokasi anggaran yang lebih banyak dinikmati oleh kalangan birokrasi, menunjukkan bahwa fokus dan alokasi dana pembangunan masih harus terus diperbaiki.

Rekomendasi yang diberikan antara lain partisipasi masyarakat harus terus ditingkatkan bukan hanya pada pengajuan usulan program/kegiatan saja. Pemerintah daerah harus membuka akses informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tentang anggaran daerah yang disusun. Sosialisasi tentang hak dalam proses penganggaran pemerintah daerah harus diberikan kepada masyarakat. Bagi para aparatur, sosialisasi dilaksanakan secara baik dan menyeluruh, bukan sebatas format dan teknis saja. Selain itu, sikap mental para aparatur juga harus ditingkatkan. Perilaku yang berdasarkan nilai-nilai budaya dan agama harus terus dikembangkan.

Sementara itu di negara maju oleh John B Gilmour dan David E.Lewis² melakukan penelitiannya terhadap anggaran tahun 2004 *Bush administration*.

² John B Gilmour dan David E.Lewis “Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget’s PART Scores”. Jurnal Public Administration Review Sept 2006 : Pg. 742

Dimana keduanya menilai dampak reformasi sektor publik yang gencar pada abad ke-20 ini salah satunya *budget reform*, sehingga merasakan perlu melakukan pengukuran kinerja terhadap *performance budgeting* terutama pada peranan pemerintah dan pertimbangan-pertimbangan politik yang muncul dalam proses penyusunan anggaran dengan menggunakan *Program Assessment Rating Tool (PART)*.

John B Gilmour dan David menyimpulkan walaupun terdapat antusiasme terhadap *performance budgeting* tetapi masalah yang signifikan timbul pada saat mengimplementasikannya. Terutama, kemustahilan menterjemahkan secara langsung informasi kinerja untuk pengalokasian anggaran, yang disebabkan *political preferences* yang mungkin sekali berlawanan dengan hasil pengukuran kinerja bagi rekomendasi anggaran. Kemudian proses pengukuran yang tidak netral, pertimbangan-pertimbangan politik dapat menyimpangkan penilaian. Meskipun demikian mereka berpendapat bahwa dalam prakteknya *performance budgeting* lebih unggul daripada *traditional budgeting*.

Dari sisi implementasi kebijakan penelitian dengan judul *Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective* oleh Gloria A. Grizzle and Carole D. Pettijohn³ menggunakan model implementasi kebijakan teori Edward, teori anggaran dan pendekatan penelitian *system dynamics* di kota Florida-USA karena Florida adalah salah satu negara yang menjalankan *budgetary incentives and disincentives* untuk *performance results* (Melkers and Willoughby 1998). Hasil penelitian menunjukkan bahwa informasi kinerja digunakan untuk mengalokasikan sumber-sumber dalam sistem penganggaran di Florida. Dukungan staf dalam menyediakan informasi sangat membantu pembuat kebijakan atau badan legislatif.

Beberapa faktor yang mempengaruhi *budget reform: clear communication, facilitative budget and accounting routines, and provision of reliable performance information*. Pertama diperlukan keseragaman dari beragam pandangan staf, ketika bernegosiasi dengan lembaga lain membutuhkan komunikasi yang jelas di

³ Gloria A. Grizzle and Carole D. Pettijohn "Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective" *Jurnal Public Administration Review*, Vol. 62, No. 1, (Jan. - Feb., 2002), pp. 51-62 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public

antara mereka, bila perlu memiliki badan koordinasi. Kedua, proses anggaran membutuhkan pengecekan ulang sehubungan dengan pemeriksaan akuntansi untuk melihat prosedur-prosedur yang perlu didesain ulang demi mendukung *performance budgeting*. Ketiga, integritas pengumpulan data untuk menjamin tingkat *validity* dan *reliability* informasi kinerja. Terakhir, pimpinan lembaga harus meneruskan pengembangan sistem informasi kinerja sehingga dapat digunakan organisasi untuk pengendalian, tanpa memperdulikan apa yang diinginkan badan legislatif.

Bertolak dari perumusan masalah dan beberapa penelitian di atas dalam melakukan analisa terhadap implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja ini, diperlukan teori kebijakan, teori implementasi kebijakan, teori anggaran, konsep kinerja anggaran.

2.2. Teori Kebijakan

Berbagai macam keputusan yang menghasilkan kebijakan selama ini baik sadar maupun tidak telah banyak mempengaruhi kehidupan masyarakat sehari-hari. Berbagai peristiwa yang di alami terutama menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas diatur dalam suatu kebijakan, yang bertujuan untuk menjadi dasar dan pedoman bagi masyarakat di dalam melaksanakan tindakan-tindakan atau aktivitas-aktivitas tertentu dalam kehidupan masyarakat, dan juga suatu kebijakan mempunyai peranan besar dalam menentukan kemampuan negara dalam persaingan global.

Oleh karena itu pengertian kebijakan tidak dapat dilihat hanya dari satu definisi saja, melainkan juga harus dilihat dari berbagai macam definisi yang disampaikan oleh para ahli dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini dikarenakan di dalam terminologi kebijakan tersebut didalamnya mengatur dan mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat dari berbagai bidang, baik ekonomi, politik, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan.

Berdasarkan ilustrasi yang telah disampaikan diatas, berikut ini terdapat beberapa pengertian kebijakan sesuai dengan konteks penelitian. Menurut Jones kebijakan merupakan keputusan tetap yang dicirikan oleh pelaku bersifat konsisten dan pengulangan (*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat

dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.⁴ Dengan kata lain keputusan tersebut memiliki dasar hukum yang kuat sehingga harus dibuat secara konsisten serta harus dilaksanakan oleh semua pihak yang berada di dalam ruang lingkup berlakunya kebijakan tersebut, termasuk diantaranya pihak-pihak yang membuat kebijakan. Menurut Lasswell kebijakan merupakan metode dari berbagai disiplin ilmu yang fokus pada permasalahan yang dihadapi, terdiri dari beberapa tahap pembuatan kebijakan, dan bertujuan untuk mengintegrasikan berbagai disiplin ilmu sehingga diharapkan dapat menghasilkan kebijakan yang memiliki kontribusi positif terhadap kehidupan masyarakat yang bersifat demokratis.⁵

Definisi kebijakan yang telah dikemukakan kedua tokoh di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan keputusan penting yang bersifat tetap, memiliki dasar hukum yang kuat, dan mencakup wilayah tertentu yang dibuat untuk menyelesaikan permasalahan umum yang tengah dihadapi serta harus dipatuhi semua pihak yang berada didalamnya. Pada dasarnya kebijakan dibuat karena terdapat permasalahan umum yang harus segera diselesaikan. Namun tidak semua permasalahan bersifat umum, dan tidak semua permasalahan umum menjadi isu, sehingga tidak semua permasalahan harus dibuat kebijakan sebagai solusinya, tergantung seberapa kompleks permasalahan tersebut.

Oleh karena itu Parsons yang mengutip pernyataan Lasswell memberikan pendapatnya mengenai pihak-pihak yang menggunakan kata kebijakan sebagai salah satu instrumen keputusan, yakni sebagai berikut : *“The word ‘policy’ is commonly used to designate the most important choices made either in organized or in private life.”*⁶ Berdasarkan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tidak hanya menyangkut keputusan yang dibuat dalam lingkup negara melainkan juga dalam lingkup bisnis, tergantung pihak yang memiliki masalah dan jenis masalahnya.

Dilihat dari jenisnya permasalahan terdiri dari dua macam, yaitu masalah publik dan masalah privat.⁷ Masalah privat adalah tindakan manusia yang

⁴ Charles O. Jones. *“Pengantar Kebijakan Public (Public Policy).”* Editor Nashir Budiman. Jakarta : Rajawali. 1991. Hal 47.

⁵ Wayne Parsons. *“Public Policy, an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.”* Cheltenham UK : Edward Elgar Publishing inc. 1995. Hal xvi. *Ibid.*, hal xvi.

⁶ *Ibid.*, hal xvi.

⁷ Jones. *Op. Cit.*, Hal 71.

memiliki konsekuensi dan efek yang relatif terbatas. Artinya permasalahan bersifat privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa memberikan konsekuensi bagi orang lain. Masalah publik adalah tindakan manusia yang memiliki konsekuensi terhadap sesamanya, dan beberapa diantara konsekuensi tersebut menimbulkan efek yang luas serta menciptakan kebutuhan yang dapat terlihat sampai ke akar-akarnya. Sementara itu menurut pendapat Dewey yang dikutip O. Brown, masalah publik terdiri dari semua masalah yang dipengaruhi oleh konsekuensi tidak langsung dari berbagai transaksi sampai pada tingkat yang dianggap perlu untuk memiliki konsekuensi yang terpelihara secara sistematis.⁸

Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama diungkapkan oleh J.Lowi yang dikutip oleh Winarno, Budi adalah bahwa masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan masalah substantif⁹. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti menyangkut polusi lingkungan. Kategori kedua didasarkan pada asal usul masalah tersebut.

Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri. Lowi juga menyatakan bahwa masalah publik dapat dibedakan berdasarkan jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini maka masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi dan masalah redistributif. Masalah-masalah distributif mencakup sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu per satu, misalnya pengendalian banjir suatu lokasi. Sedangkan masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain, misalnya undang-undang buruh. Sementara itu, masalah redistributif menyangkut masalah-masalah yang menghendaki perubahan sumber antara kelompok atau kelas dalam

⁸ *Ibid.*, hal 72.

⁹ Budi Winarno. "Kebijakan Publik Teori & Proses", Yogyakarta : Media Pressindo 2007, hal.

masyarakat. Misalnya harga BBM untuk masyarakat ekonomi kelas atas dan kelas bawah.

Berdasarkan jenis permasalahan diatas, dapat dipahami bahwa permasalahan publik merupakan permasalahan yang harus dibuat kebijakan sebagai solusinya, yang dinamakan kebijakan publik dan didefinisikan Parsons sebagai berikut :

*“Public policy is a field which tends to be defined by policy areas or sectors, and it is largely in this setting that inter-disciplinary and inter-institutional interaction may take place. They also provide the context of comparative studies. Some of the key areas of public policy include health, transport, education, environment, social policy, housing, economic policy, race, and urban planning.”*¹⁰

Berdasarkan pernyataan Parsons dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang terdiri dari interaksi berbagai bidang kehidupan manusia dan institusi dalam kegiatan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas. Selain itu munculnya kebijakan publik didasari karena masyarakat sebagai elemen publik berhak menuntut pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat yang bersifat umum dan memiliki efek yang luas terhadap kehidupan masyarakat, sehingga salah satu cara untuk menyelesaikannya adalah dengan merumuskan kebijakan publik.

E.Porter seperti dikutip oleh Riant Nugroho¹¹ mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu negara tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik, karena hanya kebijakan publik yang baik yang dapat mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola kebergantungan.

Oleh karena itu kebijakan publik diharapkan menjadi solusi penyelesaian permasalahan publik dalam masyarakat. Namun efektivitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik sangat tergantung kepada penggunaan analisis kebijakan yang tepat. Hal ini karena hasilnya bertujuan untuk memperbaiki

¹⁰ Parsons. *Op.Cit.*, Hal 31.

¹¹ Riant Nugroho. *“Public Policy”* Jakarta: PT.Elex Media Komputindo. 2008. hal :99

proses kebijakan publik yang ada sebelumnya, serta yang telah diimplementasikan antara pemerintah dan masyarakat yang mempengaruhi kinerja kebijakan tersebut.

Sungguhpun demikian, dalam proses kebijakan publik perlu pula memperhatikan siapa yang berwenang untuk merumuskan, menetapkan, melaksanakan, dan memantau serta mengevaluasi kinerja kebijakan publik. Sehubungan dengan hal ini, dalam paradigma dikotomi politik dan administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Wilson dikutip oleh Joko Widodo¹² bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*), dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara. Namun karena administrasi negara tadi memiliki kewenangan dalam menjalankan kebijakan politik dan secara umum disebut dengan *discretionary power* atau keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek. Oleh karena itu dalam melaksanakan kebijakan publik tadi perlu dikontrol dan dievaluasi, sejauh mana kinerja mereka dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan fungsinya masing-masing.

Analisis kebijakan sangat berperan penting untuk mengetahui efektivitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan, sehingga pada akhirnya dapat dibuat kesimpulan apakah kebijakan dapat terus berjalan, berjalan disertai dengan perbaikan baik penambahan atau pengurangan peraturan, ataupun mencabut kebijakan karena sudah tidak relevan dengan situasi yang ada untuk kemudian menggantinya dengan kebijakan yang lebih relevan dengan kondisi saat ini.

Menurut pendapat Dye yang dikutip Solichin Abdul Wahab, analisis kebijakan merupakan upaya mengetahui apa yang dilakukan pemerintah, kenapa mereka melakukan hal itu, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya berbeda-beda.¹³ Namun definisi yang disampaikan Dye diatas merupakan definisi

¹² Joko Widodo. "Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik". Yogyakarta: Penerbit Bayu Media 2008. hal 15

¹³ Solichin Abdul Wahab. "Pengantar Analisis Kebijakan Publik." Jakarta: Rineka Cipta. 1990. Hal 2.

analisis kebijakan yang masih bersifat sederhana. Hal tersebut karena kebijakan hanya ditujukan untuk mengetahui kegiatan pemerintah dan alasan diberlakukannya kebijakan, sedangkan beberapa tokoh lain mengemukakan pendapatnya mengenai definisi analisis kebijakan secara luas dan komprehensif.

Menurut pendapat E.S. Quade yang dikutip Dunn, analisis kebijakan adalah :

“In policy analysis, the word analysis is used in its most general sense; it implies the use of intuition and judgement and encompasses not only the examination of policy by decomposition into its components but also the design and synthesis of new alternatives. The activities involved may range from research to illuminate or provide insight into an anticipated issue or problem to evaluation of a completed program..”¹⁴

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan merupakan analisis yang menghasilkan informasi sedemikian rupa sehingga memberi landasan bagi pembuat kebijakan untuk membuat keputusan. Kegiatan yang dilakukan mencakup penjelasan dan pandangan mengenai isu atau masalah yang telah diantisipasi, sampai pada tahap mengevaluasi suatu program secara keseluruhan.

Sementara itu pendapat Dunn analisis kebijakan merupakan proses menghasilkan pengetahuan mengenai proses kebijakan untuk menyediakan informasi kepada pengambil kebijakan untuk memikirkan kemungkinan pemecahan masalah kebijakan,¹⁵ sedangkan dalam bukunya yang lain Dunn mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktivitas intelektual dan praktis untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan.¹⁶ Dari kedua pendapat Dunn dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan bertujuan untuk memberikan informasi, kritik, serta rekomendasi kepada para pembuat serta pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan dengan tepat, sehingga tujuan utama perumusan kebijakan, yakni untuk mengatasi permasalahan dapat dilaksanakan dengan baik.

¹⁴ William N. Dunn. *“Public Policy Analysis, an Introduction.”* New Jersey : Prentice Hall inc. 1994. Hal 61.

¹⁵ William N. Dunn. *“Analisa Kebijaksanaan Publik.”* terjemahan Muhadjir Darwin. Yogyakarta : PT. Hanindita. 1988. Hal 35.

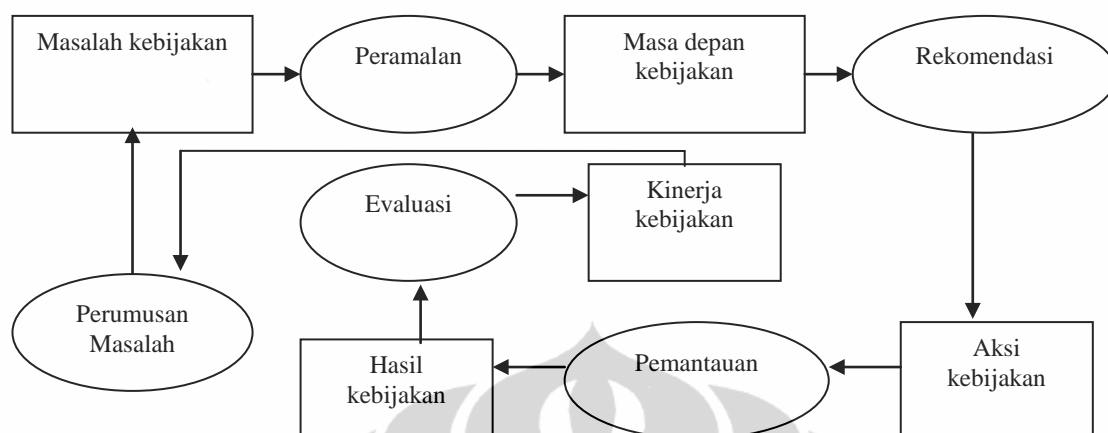
¹⁶ William N. Dunn. *“Pengantar Analisis Kebijakan Publik.”* terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta : Gajah Mada University Press. 2000. Hal 44.

Berdasarkan definisi-definisi analisis kebijakan yang telah disampaikan diatas, maka analisis kebijakan merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan secara bertahap untuk menghasilkan dan menyajikan informasi pada para pembuat dan pelaksana kebijakan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan serta merekomendasikan perbaikan kebijakan di masa mendatang. Dalam melaksanakan analisis kebijakan terdapat beberapa prosedur untuk menghasilkan informasi mengenai permasalahan kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Berikut ini adalah lima prosedur dalam melaksanakan analisa kebijakan, antara lain :¹⁷

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

¹⁷ Dunn. *Op. Cit.*, Hal 20-21.

Gambar 2.1. Prosedur Analisis Kebijakan



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

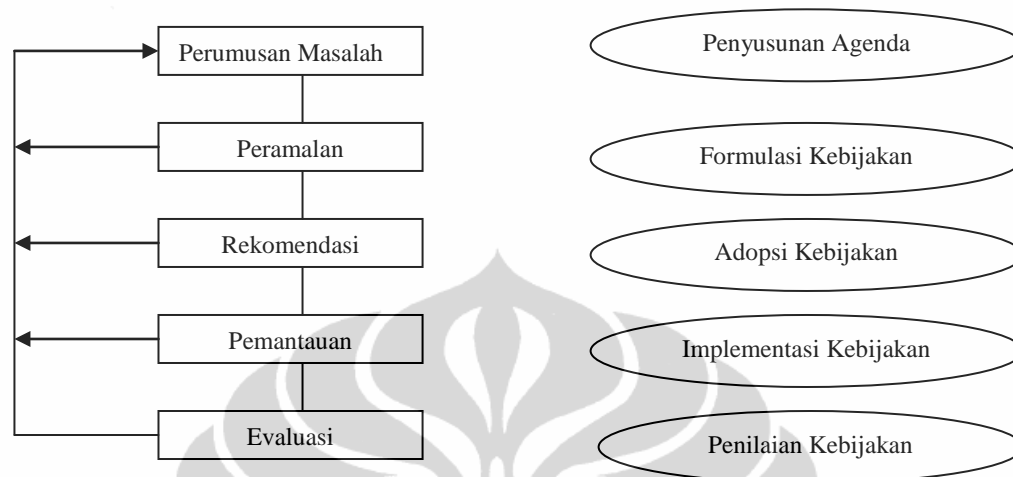
Dalam melaksanakan analisis kebijakan aktivitas yang dilakukan bersifat politis, dimana proses pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian tahapan yang terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.¹⁸ Dengan demikian analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan pada satu, beberapa, atau seluruh proses tahap kebijakan, tergantung jenis permasalahannya.

Tiap tahap dalam proses kebijakan saling berhubungan dan terkait dengan prosedur analisis kebijakan, sehingga dapat menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang dapat mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahapan, dan secara tidak langsung akan mempengaruhi tahap-tahap berikutnya. Aktivitas dalam prosedur analisis kebijakan merupakan tahapan tertentu dari proses kebijakan.¹⁹ Hal ini ditunjukkan dalam bagan sebagai berikut :

¹⁸ *Ibid.*, hal 22.

¹⁹ *Ibid.*, hal 23.

Gambar 2.2.
Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Kebijakan



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

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

Pada tahap peramalan menyediakan pengetahuan yang relevan mengenai kebijakan menyangkut masalah yang akan terjadi di masa mendatang akibat digunakannya alternatif pada tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang fleksibel, potensial, mengestimasi akibat kebijakan yang ada atau yang diusulkan, dan mengendalikan kendala yang mungkin terjadi dalam pencapaian tujuan, serta mengestimasi kelayakan politik.

Pada tahap rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Hal ini membantu para

pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengetahui akibat yang dapat muncul, dan menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, serta menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

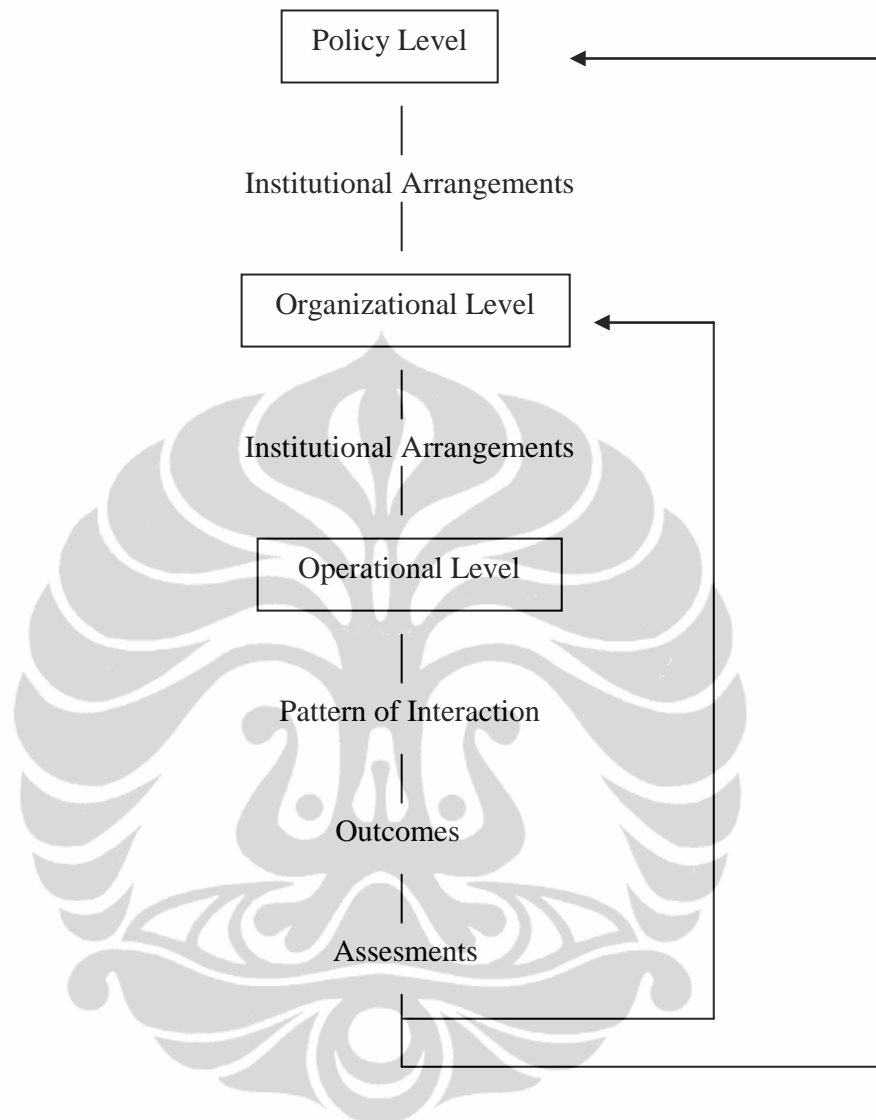
Pada tahap pemantauan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan dampak kebijakan yang diambil sebelumnya dengan menggunakan indikator-indikator di berbagai bidang, yang membantu para pengambil kebijakan dalam tahap implementasi kebijakan. Pemantauan akan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan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

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

Dalam menganalisa sebuah kebijakan, Bromley mengatakan ada tiga level berkenaan dengan proses kebijakan yaitu *a policy level*, *an organizational level*, dan *an operational level*²⁰, yang ditunjukkan dalam bagan sebagai berikut :

²⁰ Daniel W. Bromley. *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell. 1989 hal 32

Gambar 2.3. The Policy Process As a Hierarchy



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

Bagan ini menggambarkan tingkatan kebijakan dimana setiap tingkatan masing-masing membuat pengambilan keputusan. Bromley menjelaskan²¹ :

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

²¹ *Ibid.*, hal 33

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

2.3. Teori Implementasi Kebijakan

Dari kelima tahap proses kebijakan tersebut, tahap implementasi kebijakan merupakan tahap yang cukup penting dalam menilai pelaksanaan kebijakan sudah dilaksanakan dengan tepat, karena pada tahap tersebut dapat dilihat pelaksanaan kebijakan bertentangan dengan peraturan atau tidak. Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Seperti dikatakan Abdul Wahab mengutip Udoji mengenai pentingnya implementasi kebijakan, yaitu :

*“the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented.”*²²

Berdasarkan pernyataan di atas, pada intinya pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dibandingkan proses pembuatan kebijakan, karena suatu kebijakan hanya sekedar susunan peraturan yang sempurna yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan.

²² Wahab. *Op.Cit.*, Hal 59

Ripley dan Franklin²³ dalam Winarno, Budi berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Lebih lanjut menurut mereka, implementasi mencakup banyak macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana atau implementor yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan terutama uang. Kedua, implementor mengembangkan anggaran dasar menjadi arahan yang konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan program. Ketiga, implementor harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat, implementor memberikan *benefit* dengan memberikan pelayanan kepada *target group* yang juga memberikan pembayaran atau batasan tentang kegiatan yang dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program.

Selain itu menurut Mazmanian & Sabatier implementasi kebijakan adalah :

*“implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or courts decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process.”*²⁴

Dari pernyataan tersebut implementasi kebijakan merupakan keputusan dasar dalam bentuk UU maupun perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, tujuan yang ingin dicapai, serta proses implementasinya.

²³ Winarno. *Op.Cit.*, hal. 145

²⁴ *Ibid.*, hal 68

Proses ini berlangsung melalui tahap-tahap tertentu yang diawali dengan pengesahan UU, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, kepatuhan kelompok sasaran untuk melaksanakan keputusan, serta dampak nyata output baik yang dikehendaki maupun yang tidak, dengan harapan akan diketahui apakah kebijakan telah terlaksana dengan baik atau tidak sehingga dapat dilakukan perbaikan terhadap kebijakan yang bersangkutan.

Selain itu Van Meter dan Van Hom mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian implementasi kebijakan seperti dikutip oleh Wahab, yakni *“those actions by public or private individuals that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.”*²⁵ Dari pendapat tersebut implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan pejabat atau kelompok pemerintah, atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan. Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup : manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Dengan kata lain perilaku seorang atau sekelompok pejabat sebagai instansi pelaksana menjadi salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan peraturan. Yang perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai kebijakan tersebut.

²⁵ Wahab, *Op.Cit.*, hal 65

Van meter dan van Horn²⁶ seperti dikutip oleh Winarno, Budi menggolongkan kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda, yakni : jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal. Pertama, implementasi akan dipengaruhi sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis, karena peluang terjadi konflik maupun ketidaksepakatan antar pelaku pembentuk kebijakan akan sangat besar.

Kedua, proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah organisasi yang diperlukan. Kebijakan yang menetapkan perubahan-perubahan besar dalam lembaga pelaksana akan lebih sulit dilaksanakan daripada kebijakan-kebijakan yang membutuhkan hanya perubahan-perubahan kecil dalam hubungannya dengan proses implementasi.

Model yang mereka tawarkan mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model implementasi kebijakan ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel bebas (*independent variable*) dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan yang saling berkaitan, tetapi juga menjelaskan hubungan antara variabel bebas. Variabel-variabel tersebut adalah: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) karakteristik badan/instansi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (5) sikap para pelaksana; dan (6) kondisi ekonomi, sosial, dan politik.

Selanjutnya George C. Edwards III menegaskan “....*but even a brilliant policy porrrlu implemented may fail to achieve the goals of its designers*”²⁷. Hal ini berarti bahwa sebaik apapun kebijakan yang telah ditetapkan, tanpa diikuti dengan implementasi yang baik maka kebijakan itu tidak akan mencapai hasil

²⁶ Winarno, *Op. Cit.*, hal 152

²⁷ George C. Edwards. “*Implementing Public Policy*”. Washington DC: Congressional quarterly Press. 1980 hal 1

yang telah direncanakan. Implementasi kebijakan adalah tahapan yang sangat penting dalam kebijakan publik sebagaimana George C. Edwards III mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Policy implementation as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handling down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule, and the consequences of the policy for the people whom it affects”.²⁸

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

*“we shall attempt to answer these important questions by considering four critical factors or variables in implementing public policy : communication, resources, disposition or attitudes and bureaucratic structure”*²⁹

Menurut George C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, faktor sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.³⁰

a. Komunikasi

Variabel ini terdiri dari sub komponen seperti transmisi (*transmission*) antara pelaksana dan penerima program, komponen kejelasan persoalan (*clarity*), dan komponen konsistensi (*consistency*).³¹ Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan. Dimensi kejelasan

²⁸ *Ibid.*, hal 1

²⁹ *Ibid.*, hal 10

³⁰ *Ibid.*, hal 17

³¹ *Ibid.*, hal 54

menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan tersebut. Dimensi konsistensi menghendaki kepatuhan para pelaksana terhadap kebijakan serta dampak yang timbul dari implementasi kebijakan tersebut.

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar *implementor* mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Suatu kebijakan yang tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran (*target group*), maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dan saling berhubungan untuk memecahkan suatu masalah.

b. Faktor sumber daya

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

1. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Edward

III menegaskan bahwa : “ *Probably the most essential resources in implementing policy is staff*”³² dan pada bagian sebelumnya mengatakan :

“ *No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not effective*”³³

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

2. Sumber Daya Anggaran

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

“*Incentives can be to goal displacement. Bureaucrats who are provided incentive to implement policies may begin to pursue goals other than those intended by their superior. Vague and diverse goal, poor measure of performance, and obscure implementation directives make it difficult to evaluate the succes of many policies. When a criterion of succes is developed for a policy, bureaucrats may attempt to beat the system by emphasizing most whatever is being measured by their superiors, independent of wetter or not their action advance the policy goal*”.³⁴

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

³² *Ibid.*, hal 53

³³ *bid.*, hal 112

³⁴ *Ibid.*, hal 78

3. Sumber Daya Peralatan

Edward III mengemukakan bahwa :

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won’t succeed”.*³⁵

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

4. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan

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

c. Disposisi

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

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi

³⁵ *Ibid.*, hal 88

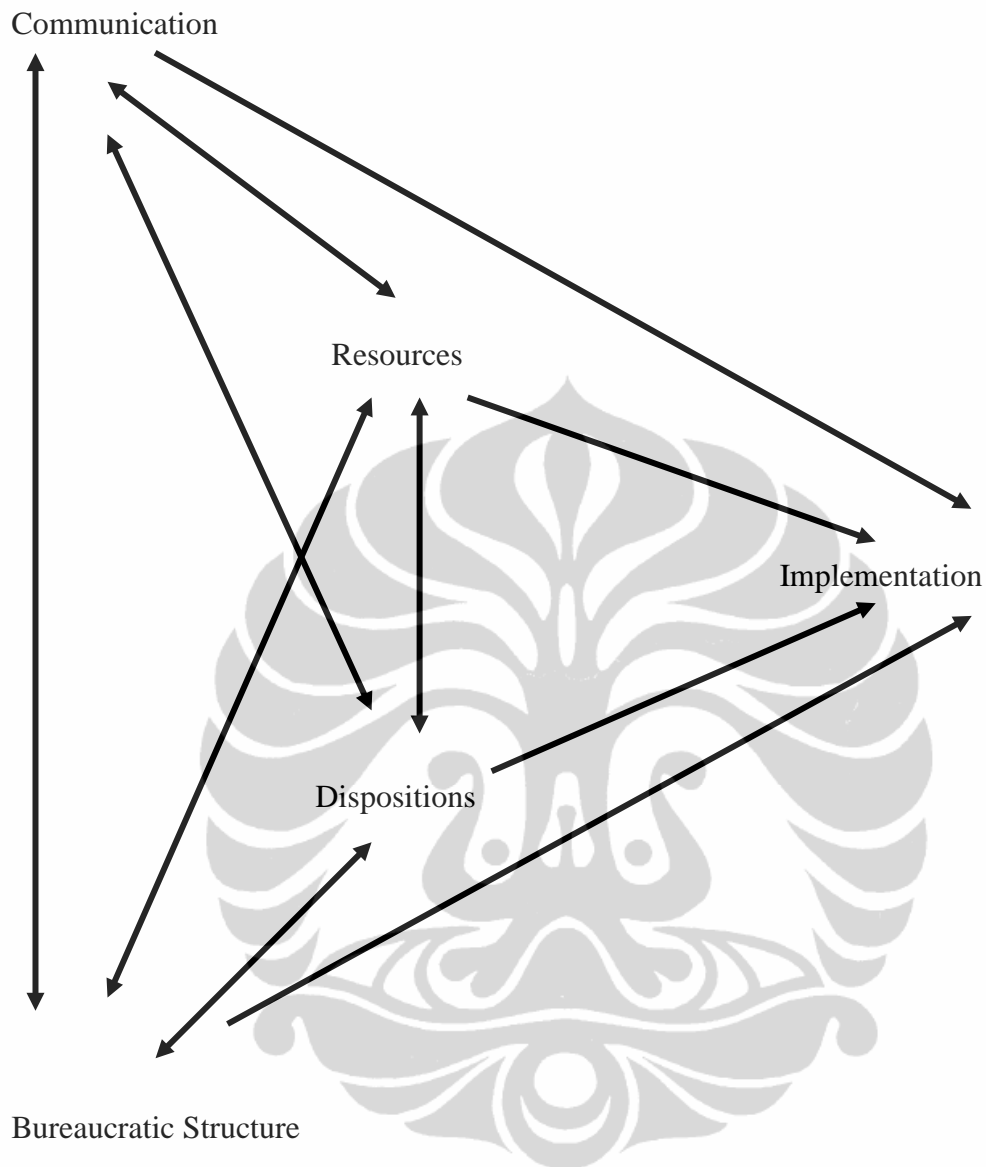
identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, implementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor *implementor* kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

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

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

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



Gambar 2.4. : Model Implementasi Menurut George C.Edwards III

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

menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

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

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

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

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

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

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

2.4. Teori Anggaran

Negara/daerah sebagai suatu entitas *sector public* juga memanfaatkan anggaran sebagai alat untuk mencapai tujuan. Sebagaimana disebutkan dalam teori kebijakan di atas bahwa dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan tersebut mengandung dua ranah yaitu ranah administrasi dan ranah politik. Demikian juga dengan kebijakan anggaran sangat dipengaruhi dengan perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan politik, begitu banyak kepentingan yang harus dialokasikan menurut keinginan pihak-pihak tertentu yang masing-masing ingin diprioritaskan.

Seperti yang dikemukakan C.V Brown & P.M Jackson :

*“The budget that emerges results from a number of political exchanges. It has already been seen that political parties seeking election to office may attempt to ensure that they adopt that menu of fiscal and social programmes that will win the the majority of votes. Within a political party, programme and policy priorities are likely to be establishes as the result of vote trading among members of the Cabinet. Pressure groups and other interest groups also bring a number of pressure to bear in their attempt to influence the end result.”*³⁶

Mereka berdua menyebutkan bahwa anggaran sangat kental dengan politik. Partai-partai politik berusaha memastikan kebijakan fiskal dan program-programnya dapat diterima. Melalui pemilu, program dan prioritas kebijakan telah ditetapkan berdasarkan suara-suara anggota partai dan masyarakat sebagai pemilih, sehingga tekanan kelompok-kelompok yang berkepentingan berusaha mempengaruhi dan membawa prioritas mereka ke dalam anggaran.

Lebih lanjut mereka mengatakan :

*“... but voters and politicians are not the only agents in the drama of budget preparation, bureaucrats (or civil servants) are also key members of the cast. The bureaucrat can be thought to serve his political masters, first, by ensuring that the executive branch of government provides information for ministers to make decisions and, second, by administering previous legislation and making sure that public sector goods and services are delivered efficiently to the voter/consumer.”*³⁷

³⁶ CV. Brown & P.M Jackson. *“Public sector economics”* - 3rd ed Basil Blackwell-British Ltd . 1986. hal. 169

³⁷ *Ibid.*, hal..169

Brown dan Jackson juga mengindikasikan bahwa tidak hanya peserta pemilu atau masyarakat dan partai saja yang berkepentingan terhadap anggaran, para birokrasi pun merupakan pemain kunci, birokrat merupakan penyedia informasi bagi menteri dan badan legislatif. Sebagai pemberi layanan publik birokrat memiliki self interest sendiri maka dari itu mereka berusaha memaksimalkan manfaat yang bisa didapat. Birokrat lebih sebagai aktor dalam drama penyusunan anggaran daripada seorang manager.

Berturut-turut seperti yang dikutip oleh Gerasimos A. Gianakis and Clifford P. McCue dalam *Budget Theory for Public Administration and Public Administrators*, Irene Rubin menggambarkan “*budgeting as a special corner of politics, with many of its own characteristics*” (Rubin, 1993, dan Aaron Wildavsky beranggapan bahwa “*most practical budgeting may take place in a twilight zone between politics and efficiency*” (Wildavsky, 1961)³⁸

Meskipun demikian anggaran publik atau anggaran pemerintah ini yang merefleksikan banyak kepentingan didalamnya, tetap saja merupakan salah satu instrumen vital dalam pencapaian tujuan negara. Hackbart and R. Ramsey dalam *The Theory of the Public Sector Budget: An Economic Perspective* mengatakan :

*“The budget is a reflection of and the means by which the basic goals of government and society are achieved. The budgetary process is complicated by the fact that we often try to achieve separate policy goals through the use of one policy instrument: the budget.”*³⁹

Serta sebagaimana yang diungkapkan oleh Shah and Shen :

“Public budgeting systems are intended to fulfill several important functions. These functions include setting budget priorities that are consistent with the mandate of the government, planning expenditures to pursue a long-term vision for development, exercising financial control over inputs to ensure fiscal discipline, managing operations to ensure efficiency

³⁸ Gerasimos A. Gianakis and Clifford P. McCue “*Budget Theory In The Public Sector*” Edited by Aman Khan and W. Bartley Hildreth. Quorum Books, 88 Post Road West, Westport, 2002. hal 169

³⁹ Merl Hackbart and James R. Ramsey “*Budget Theory In The Public Sector*” Edited by Aman Khan and W. Bartley Hildreth. Quorum Books, 88 Post Road West, Westport, 2002. hal. 182

of government operations, and providing tools for making government performance accountable to citizens.”⁴⁰

Menurut Shah dan Shen, anggaran publik dibutuhkan untuk memenuhi beberapa fungsi sesuai dengan mandat yang diberikan kepada pemerintah. Dibutuhkan perencanaan jangka panjang, pengendalian keuangan, pelaksanaan yang efisien, serta penyediaan sarana dan prasarana untuk mempertanggungjawabkan kinerja pemerintah terhadap masyarakat.

2.4.1. Definisi Anggaran

Musgrave ⁴¹ mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah hampir sama dengan kebijakan swasta, bisa saja salah dan tidak efisien, dan tujuan dasar dari pengkajian mengenai keuangan negara adalah menyelidiki bagaimana meningkatkan efektivitas dari perumusan serta pelaksanaan kebijakan keuangan negara tersebut.

Lebih lanjut, Musgrave menyebutkan tindakan-tindakan ekonomi pemerintah dirancang untuk tujuan yang berbeda, adapun tindakan serta tujuan dari tindakan tersebut antara lain :

1. Penyediaan barang sosial, atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial, dan menentukan komposisinya. Penyediaan ini dapat disebut sebagai fungsi alokasi dari kebijakan anggaran.
2. Penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan distribusi yang merata dan adil, yang disini disebut fungsi distribusi.
3. Penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala

⁴⁰ Anwar Shah and Chunli Shen. *“Public sector Governance and Accountability series: Budgeting and budgetary institutions”*. edited by Anwar Shah. The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, 2005 hal 138

⁴¹ Richard A & Peggy B Musgrave. *“Keuangan Negara : Dalam Teori dan Praktek”*. Dicitak oleh PT.Gelora Aksara Pratama. 1991. hal.6

akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Semua tujuan ini sebagai fungsi stabilisasi.

Dengan demikian anggaran merupakan instrumen yang sangat potensial bagi pemerintahan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.

Anggaran dibuat untuk mengungkapkan apa yang akan dilakukan di masa mendatang yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban dalam satu tahun anggaran. Seperti halnya definisi anggaran menurut Mikesell, John dalam Shah, Anwar :

*Budgeting is the process of planning, adopting, executing, monitoring, and auditing the fiscal program for the government for one or more future years.*⁴²

Lebih lanjut Jae K Shim memberikan pengertian anggaran sebagai berikut :

*A budget is defined as the formal expression of plans, goals, and objectives of management that covers all aspects of operations for a designated time period.*⁴³

Dari kedua definisi tersebut memberikan makna bahwa anggaran merupakan alat untuk mencapai tujuan karena itu di dalamnya mencakup perencanaan, sasaran, dan tujuan, dan anggaran juga mengarahkan operasi kegiatan dalam pencapaian tujuan tersebut dan menggambarkan keseluruhan operasi manajemen yang disusun menurut periode waktu tertentu, karena didalamnya juga melibatkan proses pengawasan, evaluasi, dan pemeriksaan atau pemberian laporan pertanggungjawaban. Hal ini berarti anggaran sekaligus sebagai alat kontrol dan solusi bagi pemerintah .

2.4.2. Model Penyusunan Anggaran

Sistem, proses, dan struktur anggaran negara merefleksikan tradisi, sejarah, keanekaragaman budaya, pola pemerintahan dan lembaga, sehingga tidak satupun model penganggaran negara mempunyai sistem yang paling baik dan sempurna meskipun demikian anggaran harus mengandung unsur-unsur penting agar dapat memberikan manfaat sebaik-baiknya bagi masyarakat, Schiavo Campo

⁴² John Mikesell. "Public Sector Governance and Accountability Series : Local Budgeting", The world Bank. 2007. hal : 27

⁴³ Shim, Jae K et.al, "Budgeting Basics and Beyond, 2nd Edition.". John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey. 2005. hal : 1

dan Tommasi menyebutkan ada 3 unsur pokok yang harus dimiliki sebuah anggaran:

*“the three goals of overall policy translate into three key objectives of good public expenditure management: fiscal discipline (expenditure control); allocation of resources consistent with policy priorities (“strategic” allocation); and good operational management”*⁴⁴

Menurut Schiavo ketiga unsur tersebut adalah disiplin fiskal, alokasi sumber daya berdasarkan skala prioritas, serta operasional/penyelenggaraan kegiatan yang baik yang mendukung efisien dan efektifitas alokasi anggaran.

Berikut beberapa model pendekatan dalam penyusunan anggaran di beberapa negara yaitu :

a. Line Item Budgeting System/Traditional Budgeting

Traditional budgeting system adalah suatu cara menyusun anggaran yang tidak didasarkan atas pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penyusunannya lebih didasarkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Menurut Bastian, Indra *Line Item Budgeting* adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana berasal dari (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran).⁴⁵

Dalam sistem ini, perhatian lebih banyak ditekankan pada pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran secara akuntansi. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas obyek-obyek pengeluaran. Jenis anggaran ini sering pula disebut *traditional budgeting*. Wildasvky mengatakan *line item budgeting* sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah untuk dilaksanakan.⁴⁶

Jones dan Pendlebury (1988) dalam Bastian mengatakan *line item budgeting* mempunyai sejumlah karakteristik penting, dimana tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, dan sangat berorientasi pada input

⁴⁴ Schiavo-Campo, Salvatore, and Daniel Tommasi. *“Managing Public Expenditures”*. Manila: Asian Development Bank.1999, hal.3

⁴⁵ Indra Bastian. *“Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar”*. Penerbit Erlangga. 2005. hal 166

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 167

organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap).⁴⁷ Tidak jarang dalam prakteknya memakai kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi. Sistem anggaran tradisional ini lebih menekan pada segi pertanggungjawaban keuangan (dana) dari sudut akuntansinya saja tanpa diuji efisien tidaknya penggunaan dana tersebut.

b. Planning, Programing, and Budgeting System

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

*“PPBS is primarily concerned with the needs of decision makers. It is invariably the case that the resources available to public sector organizations are limited in relation to the demands for them.”*⁴⁸

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

Definisi PPBS oleh CIPFA dalam Rowan :

*“A management system for an organization as whole, providing regular procedures for reviewing goals and objectives, for selecting and planning programmes over a period of years in terms of output related both to objectives and to resources necessary to achieve them, for allocating resources between programmes and for controlling their implementation.”*⁴⁹

Berdasarkan kedua pengertian di atas bahwa perencanaan, penyusunan program dan penganggaran dipandang sebagai suatu system yang tak terpisahkan satu sama lainnya. PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumberdaya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PPBS tidak mendasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokkan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. PPBS membantu manajemen pemerintahan didalam

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 167

⁴⁸ Rowan Jones. “*Public Sector Accounting*”, London: Pitman Publishing. 1988. hal. 76

⁴⁹ *Ibid.*, hal : 76

membuat keputusan alokasi sumberdaya secara lebih baik. Hal tersebut disebabkan oleh sumberdaya yang dimiliki pemerintah yang terbatas jumlahnya, sementara tuntutan masyarakat sangat banyak bahkan tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan seperti itu, pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. PPBS dianggap suatu proses yang komprehensif untuk pengambilan keputusan yang lebih efektif.

c. Zero Based Budgeting System

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

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

*“Zero-base budgeting in its pure form is precisely what its name implies i.e., the preparation of operating budgets from a zero-base; even though the organization might be oprating more or less as ini previous years, the budgetary process assumes that it is starting anew.”*⁵⁰

Pada mulanya Zero Based Budgeting dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada sistem anggaran tradisional. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep Zero Based Budgeting disini dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-item*, karena anggaran diasumsikan dimulai dari nol. Penyusunan anggaran yang bersifat *incremental* mendasarkan besarnya realisasi

⁵⁰ *Ibid.*, .hal. 87

anggaran tahun ini untuk menetapkan anggaran ditahun depan, yaitu dengan menyesuaikannya dengan tingkat inflasi atau jumlah penduduk. Sedangkan pada sistem ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini juga. Dengan ZBB, seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali (dimulai dari nol lagi). Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan dapat dihilangkan dari struktur anggaran, atau mungkin muncul item yang baru.

d. Performance Budgeting Sysytem

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

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

*"Performance budgeting is a system of budgeting that presents the purpose and objectives for which funds are required, the costs of programs and associated activities proposed for achieving those objectives, and the outputs to be produced or services to be rendered under each program."*⁵¹

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

⁵¹ Shah, *Op.Cit.*, hal. 143

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

Sistem ini mulai menitikberatkan pada segi penatalaksanaan (*management control*), Mardiasmo mengatakan sistem *performance budgeting* pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.⁵²

Adapun penganggaran menurut Bastian, Indra harus memenuhi prinsip-prinsip demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati, dan akuntabel.⁵³ Dengan demikian menurut Indra pada proses penyusunan anggaran harus melibatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang mempunyai hak dan berkepentingan atas layanan publik tersebut, bahwa anggaran negara haruslah mengalokasikan sumber daya secara tepat dan proposional kepada masyarakat yang membutuhkan. Proses penganggaran itu tidak saja melibatkan masyarakat tetapi berhak diketahui masyarakat atau ada transparansi, mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan senantiasa menjunjung etika dan moral yang tinggi. Pengelolaan anggaran negara harus dilakukan secara berhati-hati, karena jumlah sumber daya yang terbatas dan mahal harganya serta dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Bastian, Indra di dalam bukunya mengungkapkan ada dua pendekatan yang digunakan dalam penganggaran sektor publik yaitu pendekatan fungsional dan pendekatan pengambilan keputusan.⁵⁴

a. Pendekatan Fungsional

Dalam pendekatan ini, anggaran publik harus menjamin pelaksanaan fungsi anggaran yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Alokasi anggaran dikatakan

⁵² Mardiasmo, "Akuntansi Sektor Publik", Penerbit Andi Yogyakarta.2002.hal. 84

⁵³ Bastian, *Op.Cit.*, hal.177

⁵⁴ Bastian, *Op.Cit.*, hal.179-181

efektif apabila dapat menyeimbangkan berbagai permintaan dalam pemerintahan, baik dari organisasi sektor swasta dan sektor publik, dan strategi pencapaian tujuan (visi) yang telah ditetapkan. Bobot pengukuran prestasi penyusunan anggaran akan dikaitkan dengan bobot pendapatan dan pengeluaran, formulasi kebijakan anggaran, dan kapabilitas pendanaan yang telah dijamin tersedia.

Stabilitas anggaran didasarkan atas akurasi perhitungan dampak pelaksanaan, baik di sisi program dan ekonomi. Poin stabilisasi ini terdiri dari akun-akun laporan keuangan, peramalan/asumsi ekonomi, dan koordinasi moneter. Ini berarti anggaran sebenarnya tidak mentoleransi ketidakakurasian asumsi, teknik, maupun survei.

Distribusi anggaran selalu dikaitkan dengan agen-agen pengeluaran publik dan terlaksananya pelayanan publik yang lebih baik. Distribusi yang ideal antara sektor publik dan sektor swasta, distribusi yang optimal antar berbagai permintaan unit kerja pemerintahan. Permasalahan distribusi perlu dipecahkan agar stabilitas fiskal dapat tercipta. Selain itu, kepuasan distribusi anggaran juga akan meningkatkan partisipasi dalam pencapaian tujuan organisasi itu sendiri.

Dalam praktiknya, penyatuan tiga fungsi di atas secara simultan sangatlah jarang. Kebijakan anggaran merupakan proses penyesuaian yang ditujukan untuk mengoptimalkan berbagai aktivitas lembaga dan, sekaligus, mengintegrasikan berbagai program. Proses penyesuaian ini dapat dilakukan melalui evaluasi dan analisis keuangan secara berurutan. Selain itu, kebijakan anggaran merupakan cara mempromosikan pertumbuhan. Ini berarti bahwa penyusunan strategi tentang kebutuhan, arah, dan struktur anggaran menjadi sangat penting dalam menentukan program pertumbuhan organisasi dan masyarakat.

b. Pendekatan Pengambilan Keputusan

Dalam praktiknya, anggaran merupakan kumpulan proses pengambilan keputusan terhadap kehidupan dan tujuan organisasi. Oleh karena itu, pembahasan anggaran sebagai alat optimisasi perlu dikaji secara tersendiri. Proses anggaran biasanya mempunyai standar prosedur. Pengambilan keputusan itu sendiri merupakan proses gabungan dari elemen-elemen disiplin ekonomi, ilmu politik, psikologi, dan administrasi publik. Akibatnya keputusan anggaran merupakan suatu seni tarik ulur antara konsep dengan praktis dan konteks

anggaran dengan manajemen keuangan dilakukan untuk mencapai titik optimal. Relevansi teoritis dipertimbangkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan anggaran, mekanisme kerja organisasi, dan tahapan pencapaian tujuan.

Pengambilan keputusan anggaran dapat dibedakan menjadi rasional dan penyesuaian/bertahap, dimana rinciannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2.1. Pengambilan Keputusan Anggaran

Perbedaan	Rasional	Penyesuaian/Bertahap
Keterkaitan	Teori ekonomi tradisional	Konsep pluralis pemerintah yang demokratis
Tipe pendekatan	Pendekatan tujuan dan pengukuran alternatif tujuan	Proses penyesuaian antar individu dan kelompok yang mempunyai nilai ekonomi dan tingkat kekuasaan yang berbeda
Kritik	Survei alternatif tidak dimungkinkan. Keputusan akan mengurangi proses penyesuaian dan ditentukan melalui proses politik	Proses negosiasi akan menjadi dasar pengambilan keputusan dan kompromi tujuan menjadi dasar penilaian prestasi.

Sumber : Budi Winarno. *Kebijakan Publik Teori & Proses*, Yogyakarta : Media Pressindo 2007 hal. 181

Pengambilan keputusan rasional didasari pada pemikiran ekonomi tradisional. Sedangkan pengambilan keputusan penyesuaian/bertahap didasari konsep pluralis pemerintah yang demokratis. Dalam praktiknya keduanya dipadukan secara simultan yaitu penyusunan anggaran didasarkan pada pendekatan tradisional dan pelaksanaan/evaluasi anggaran dilakukan sesuai dengan bertahap.

2.4.3. Proses Penyusunan Anggaran

Siklus anggaran merupakan serangkaian prosedur dari suatu rangkaian kegiatan didasari prinsip-prinsip anggaran, metode serta teknik penyusunan yang dapat diterima secara umum. Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran perlu diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan.

Mardiasmo mengatakan siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri atas persiapan, ratifikasi, implementasi, serta pelaporan dan evaluasi.⁵⁵ Tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh R.Daniel, Mullins dalam Shah, Anwar menggambarkan siklus anggaran terdiri dari : persiapan dan formulasi, persetujuan/otorisasi, pelaksanaan, serta audit dan evaluasi.⁵⁶

Menurut National Advisory Council on State and Local Budgeting (NACSLB), seperti dikutip oleh Mullins,⁵⁷

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

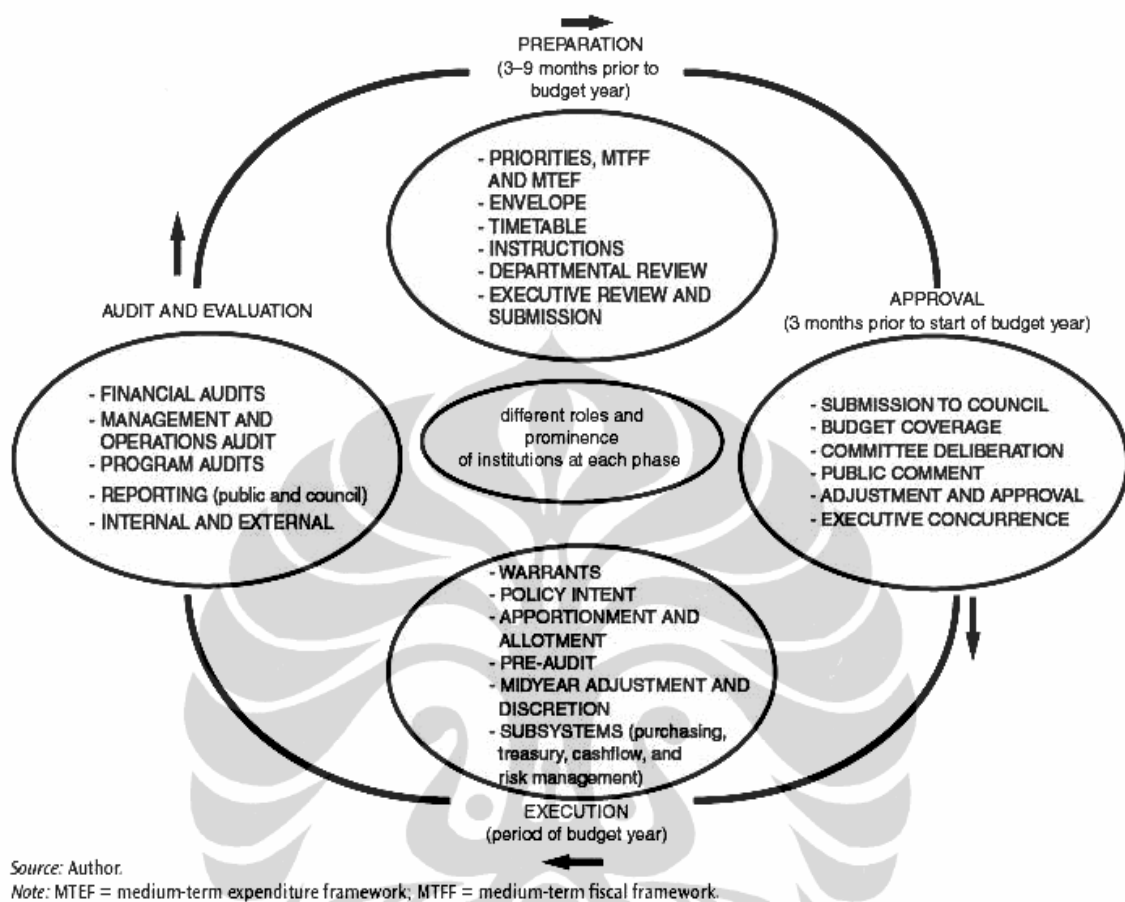
Berdasarkan pendapat diatas bahwa proses anggaran yang baik adalah yang dibuat untuk perspektif jangka panjang, berkaitan dengan sasaran organisasi dan melibatkan stakeholder serta melengkapinya dengan insentif bagi pegawai pemerintahan, dengan demikian proses dan prosedur dalam formulasi dan persetujuan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

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 70

⁵⁶ Daniel R Mullins, “Public Sector Governance Andaccountability Series: Local Budgeting,” World Bank.2007.hal 222

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 224

Gambar 2.5. Budget Cycle and Institutional Roles



Sumber : Mullins, Daniel R,2007, *Public Sector Governance and Accountability Series: Local Budgeting*, World Bank.hal.224

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

Persetujuan dilakukan oleh legislatif yang ditandai dengan penyerahan anggaran kepada dewan sebagai bahan pertimbangan, persetujuan itu meliputi cakupan anggaran, tingkatan dokumentasi diikuti cakupan kewenangan

persetujuan, diskresi oleh legislatif dalam penyesuaian anggaran, serta jadwal pelaksanaan. Tahap ini sama dengan yang dimaksud dengan ratifikasi anggaran, yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan berat, pimpinan eksekutif tidak hanya dituntut *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill* yang memadai. Intergritas dan kesiapan mental yang tinggi sangat penting dalam tahap ini, karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan menjawab dan memberikan argumentasi atas pertanyaan dan bantahan dari pihak legislatif.

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

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

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

Perencanaan dalam menyiapkan anggaran sangatlah penting. Pemikiran strategis disetiap organisasi adalah proses dimana manajemen berfikir tentang pengintegrasian aktivitas organisasional ke arah tujuan yang berorientasi kesasaran masa mendatang. Semakin bergejolak lingkungan pasar, teknologi atau ekonomi eksternal, manajemen semakin mendorong organisasi untuk menyusun

strategi. Pemikiran strategis manajemen, direalisasi dalam berbagai perencanaan, dan proses integrasi keseluruhan ini didukung prosedur penganggaran organisasi.

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

Ada enam tahapan proses penyusunan anggaran menurut Shim, Jae K dan Siegel⁵⁸ :

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

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

⁵⁸ Shim, *Op. Cit.*, hal. 9

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

2.5. Teori Pengukuran Kinerja Anggaran

Secara umum kinerja merupakan prestasi kerja yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Kinerja berhubungan dengan harapan manajemen dan pencapaian tujuan organisasi. Amstrong mengemukakan :

*"An objective describes something which has to be accomplished-a point to be aimed at. Objective or goals define what organizations, functions, departmens, teams, individuals are expected to achieve"*⁵⁹

Berdasarkan pendapat di atas tujuan atau sasaran menjelaskan apa yang sebenarnya ingin dicapai oleh organisasi, departemen, sebuah tim, , dan individu. Pada level organisasi tujuan berhubungan dengan misi organisasi, *core values*, dan rencana strategi. Pada level departemen/fungsional, tujuan terkait dengan misi yang lebih spesifik, target, dan tujuan yang ingin departemen, sedangkan level tim tentu saja tujuannya lebih terperinci dan kontribusi tim diharapkan dapat membuat keberhasilan sasaran departemen dan organisasi. Terakhir, tujuan yang dimiliki individu berkaitan dengan tugas yang dikerjakan (*job-related*), membentuk *individual's job*, tugas tersebut fokus pada hasil kerja individu sebagai kontribusi bagi pencapaian sasaran team, departemen, dan organisasi.

Agar keberhasilan atau kegagalan tujuan dan misi organisasi dapat diketahui maka seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat diukur. Seperti yang diungkapkan oleh Poister, Theodore :

*"Performance measurement is intended to produce objective, relevant information on program or organizational performance that can be used to strengthen management and inform decision making, achieve results and improve overall performance, and increase accountability."*⁶⁰

⁵⁹ Michael Amstrong. " *Performance Management*". Kogan Page Limited.London. 1994. hal. 53

⁶⁰ Poister, Theodore H. " *Measuring Performance In Public And Nonprofit Organizations*". Jossey-Bass Publishing San Francisco 2003. hal. 4

Pendapat di atas menegaskan bahwa pengukuran kinerja dibutuhkan untuk menghasilkan program yang relevan dengan tujuan organisasi, memberikan informasi yang tepat dalam pengambilan keputusan atas kinerja masa lalu sehingga dapat memperbaiki kinerja organisasi secara keseluruhan. *Performance measurement* atau pengukuran kinerja ini dilakukan berdasarkan indikator kinerja. Seperti yang diungkapkan oleh Hans de Bruijn :

*"The central idea behind performance measurement is a simple one: a public organization formulates its envisaged performance and indicates how this performance may be measured by defining performance indicators."*⁶¹

Menurut pendapat Hans de Bruijn, setelah sebuah organisasi menjalankan kegiatannya, untuk mengetahui sejauh mana pencapaian kinerja organisasi dan mengetahui jumlah biaya yang dikeluarkan membutuhkan indikator kinerja.

Lebih lanjut untuk pengukuran kinerja ini Amstrong mengatakan :

*"Performance measures should provide evidence of whether or not the intended result has been achieved and the extent to which the job holder has produced that result"*⁶²

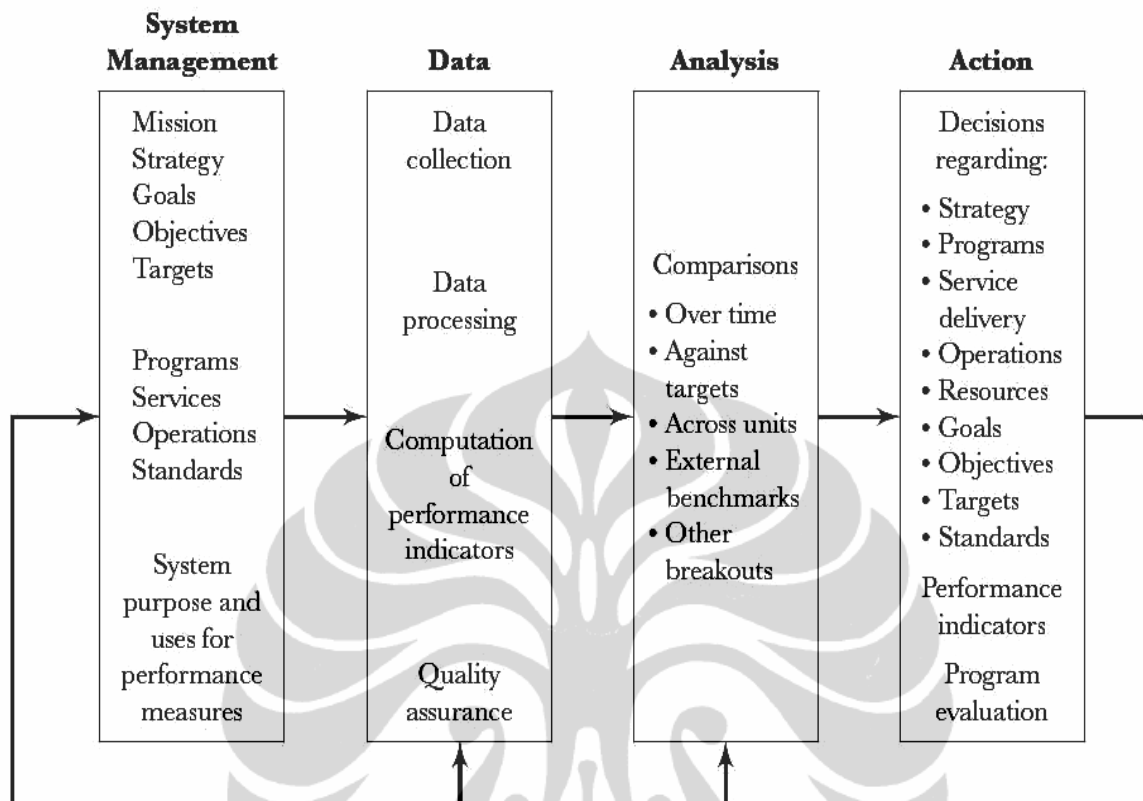
Hal ini menunjukkan bahwa ukuran-ukuran kinerja membutuhkan bukti yang mendukung bahwa hasil yang diinginkan betul tercapai dan dengan bukti tersebut dapat diketahui pegawai yang mempunyai kinerja yang bagus. Sehingga tidak ada kesalahan dalam pemberian reward atas kinerja tersebut.

Seperti nampak pada gambar *performance measurement system* berikut :

⁶¹ Hans de Bruijn. *"Managing Performance in the Public Sector"*. Taylor & Francis e-Library-British 2004. hal. 7

⁶² Michael Amstrong. Op.Cit hal.61

Gambar 2.6. Performance Measurement Systems



Sumber : Poister, Theodore H. *Measuring Performance in Public Sector and Non Profit Organization* Jossey-Bass Publishing San Francisco 2003 hal.16

Seperti tampak pada gambar di atas, *performance measurement system* terdiri dari tiga komponen berkenaan dengan pengumpulan dan pengolahan data, analisa, dan sebagai akibat tindakan atau pengambilan keputusan. Pertama, manajemen bertanggung jawab mengklarifikasi dan mengkomunikasikan misi, strategi, tujuan, dan sasaran yang ingin dicapai dan memastikan sistem manajemen sesuai dengan sistem pengukuran kinerja. Kedua, manajemen bertanggung jawab terhadap rancangan, implementasi, dan pemeliharaan program-program, layanan, operasional dengan menggunakan sistem pengukuran untuk mengukur kinerja secara keseluruhan.

Dalam pengukuran kinerja, kegiatan pengumpulan dan pengolahan data paling banyak menghabiskan waktu dan biaya karena data berasal dari unit organisasi yang terdesentralisasi dan tersebar di lokasi-lokasi yang berbeda yang

harus dikumpulkan dan diintegrasikan dalam satu *database*, karena dari data yang belum diolah tidak dapat memberikan indikator kinerja yang sebenarnya. Untuk mengubah data ke dalam bentuk informasi yang dapat memberikan interpretasi luas harus dilakukan perbandingan, misalkan dengan kinerja tahun lalu, antar program, antar unit, dan *external benchmarks* lain, terkadang akan sangat bermanfaat untuk memecahkan masalah.

Manager juga harus memperhatikan hasil dari langkah-langkah kebijakan meliputi keseluruhan strategi, rancangan program dan implementasi, sistem layanan publik, kepemilikan sumber daya, sasaran, standar serta sistem pendukung. Pengukuran kinerja dapat menyempurnakan tujuan, sasaran, dan standar karena organisasi mempunyai pengalaman yang lebih, dan pada akhirnya pengukuran kinerja dapat digunakan untuk mengevaluasi program yang telah dilaksanakan dengan menggunakan indikator kinerja. Tetapi mengukur kinerja bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilaksanakan sebagaimana diungkapkan oleh Pollit dalam *How Do We Know How Good Public Service Are?* bahwa ada tiga masalah dalam pengukuran kinerja yaitu :

- a. *Conceptual problems (how far the measures meaningful and understandable to various social, political, and public service groups which are affected by them?)*
- b. *Motivational problems (mainly-though not entirely- small “p” problems of bureaucratic politics : who measures who, for what purpose and with what safeguards against distortion and misuse?)*
- c. *Technical problems (can everything important be measured, and measured reliably, at reasonable cost and without too much delay?)*⁶³

Dari pendapat Pollit di atas, bahwa terdapat tiga jenis kesulitan atau masalah yang akan kita temukan dalam melakukan pengukuran kinerja yaitu pertama, masalah konsep pengukuran yaitu sejauh mana pengukuran dapat berkontribusi kepada masalah-masalah sosial, politik, dan pelayan publik. Kedua, masalah motivasi yaitu masalah yang biasa timbul dalam birokrasi adanya keengganan dan ketidakpahaman tentang tujuan dan maksud pengukuran. Ketiga, masalah teknis yang timbul karena sejauh mana tingkat keandalan pengukuran, biaya yang dibutuhkan dan proses pengukuran.

⁶³ Pollit, Christopher. *Governance in the Twenty-first Century : Revitalizing the Public Service*. Edited by B.Guy Peters and Donal J.Savoie. McGill-Queen’s University Press.2000. hal :122

Dari konsep pengukuran kinerja di atas maka tentu saja pelaksanaan anggaran sebagai salah satu kebijakan untuk mengetahui keberhasilan pelaksanaannya dibutuhkan suatu pengukuran. Sistem penganggaran yang berorientasi pada kinerja ini juga membutuhkan indikator-indikator keberhasilan. Menurut Poister, Theodore :

*“Such budgeting systems require performance measures of outputs and outcomes, efficiency, and cost-effectiveness, in order to assess the relationships between resources and results and to compare alternative spending proposals in terms of the results they would produce”.*⁶⁴

Menurut pendapat di atas *performance measurement* anggaran berbasis kinerja tidak hanya dilakukan pada input (masukan) program, tetapi juga pada keluaran-manfaat dari program tersebut, mengukur efisiensi dan efektifitas dengan membandingkan input berupa sumber-sumber dengan hasilnya. Pengukuran kinerja dilakukan untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas organisasi. Untuk itu penetapan indikator kinerja membutuhkan artikulasi dari misi, tujuan, sasaran, dan hasil program yang dapat diukur dan jelas manfaatnya dengan menilai input/sumber daya yang digunakan untuk mencapai *outcomes*/hasil yang diinginkan.

Untuk melihat kinerja dari anggaran berbasis kinerja ini, misi dan rencana strategis harus dirinci untuk menghasilkan program, subprogram, serta proyek/kegiatan yang relevan dengan tujuan jangka panjang. Setiap output organisasi harus dapat dikaitkan dengan misi dan rencana strategis organisasi.

Pengukuran kinerja merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak. Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau penilaian dalam proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan.

Secara umum prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja didasarkan pada konsep *Value for Money* (Ekonomis, Efisien, Efektifitas –3E) dan prinsip *good governance*. Haoran Lu mengatakan bahwa *performance budgeting* mengutamakan efisiensi, dan efektifitas.*where as the new performance*

⁶⁴ Poister, *Op.Cit.*, hal.11

*budgeting attempts to link efficiency, outcome, and effectiveness measures with funding decision.*⁶⁵ Adapun salah satu tolok ukur yang digunakan dalam anggaran belanja suatu organisasi, baik organisasi yang berorientasi laba atau non profit adalah konsep *value for money* (Bastian, Indra).⁶⁶

Konsep ini digunakan untuk menilai apakah suatu organisasi telah memperoleh manfaat maksimum dari barang dan jasa yang dibutuhkan dan digunakan dari sumber daya yang digunakan. Beberapa elemen mungkin bersifat subyektif, sulit untuk diukur, tidak berwujud, dan disalahartikan, karena itu dibutuhkan pertimbangan dalam menentukan apakah *value for money* telah dicapai dengan baik atau belum. *Value for money* tidak hanya mengukur biaya barang dan jasa melainkan juga memasukkan gabungan dari unsur kualitas, biaya, sumber daya yang digunakan, ketepatan penggunaan, batasan waktu, dan kemudahan dalam menilai apakah secara bersama kesemua unsur membentuk *value* (nilai) yang baik.

Pencapaian *value for money* digambarkan dalam bentuk tiga E (3E) – efisiensi, efektivitas, dan ekonomis. Untuk lebih jelasnya Bastian, Indra mengemukakan pengertian *the 3Es*’ :

- Efisiensi adalah hubungan antara input dan output dimana barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi untuk mencapai output tertentu.
- Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan, dimana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat output, kebijakan, dan prosedur organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan
- Ekonomis adalah hubungan antara pasar dan input dimana barang dan jasa dibeli pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang dimungkinkan.⁶⁷

Melalui pengukuran kinerja organisasi dengan sistem *performance measurement* dan konsep *value for money*, dasar pengambilan keputusan yang baik dapat dikembangkan dan dipertanggungjawabkan. Proses anggaran merupakan kesempatan yang baik untuk melakukan evaluasi apakah pemerintah melakukan tugasnya secara efisien dan efektif dengan kata lain apakah pemerintah melakukan hal yang benar dengan benar.

⁶⁵ Haoran Lu, “*Performance Budgeting Resuscitated : Why is it inviable?*”, Journal of Public Budgeting, Accounting, & Financial management ABI/INFORM global. 1998 hal. 151

⁶⁶ Bastian, *Op.Cit.*, hal. 279

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 279-280

2.6. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dipaparkan dengan maksud untuk memberikan gambaran tentang kaitan upaya pengembangan dengan upaya-upaya lain yang mungkin sudah pernah dilakukan para ahli untuk mendekati permasalahan yang sama atau relatif sama, agar pengembangan yang dilakukan memiliki landasan empiris yang kuat.

Salah satu proses implementasi yang lebih sederhana di dalam melihat keterkaitan berbagai variabel dan faktor yang mempengaruhi proses implementasi adalah apa yang diungkap oleh Edward III yang menjelaskan adanya empat variabel penting yang harus diperhatikan untuk melihat saling keterkaitan berbagai faktor terhadap kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Pendekatan ini dianggap lebih kondusif di dalam memahami kompleksitas persoalan implementasi yang seringkali terjadi di dalam kegiatan dan aktivitas implementasi kebijakan publik.

Disamping itu pendekatan ini lebih mampu untuk secara langsung memberikan resep yang memungkinkan proses perbaikan yang diinginkan oleh pelaksana tatkala menghadapi situasi problematika berhadapan dengan kendala proses implementasi kebijakan. Edward III menyimpulkan bahwa pendekatan keempat faktor tersebut merupakan inti dasar dari bekerjanya proses implementasi kebijakan publik, yang masing-masing variabel dan faktor tersebut terdiri dari beberapa sub komponen yang sangat penting dalam melihat proses implementasi yang terjadi.