



UNIVERSITAS INDONESIA

**Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
(KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada
Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta**

SKRIPSI

**Nadia Maharani
0906608531**

**PROGRAM EKSTENSI FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK
2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Nadia Maharani

NPM : 0906608531

Tanda Tangan :



Tanggal : 3 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Nadia Maharani
NPM : 0906608531
Program Studi : Akuntansi
Kekhususan : -
Judul Skripsi :

- Indonesia :

Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

- Inggris :

Analysis of Implementation Medium Term Expenditure Framework in the Process of Planning and Budgeting at the Population and Civil Registration Department of DKI Jakarta

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada Program Studi S1 Ekstensi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

KETUA : Ayuningtyas Hertianti, S.E., M.M. (Ayuningtyas Hertianti, S.E., M.M.)

PEMBIMBING : Deddi Nordiawan, S.E., M.M. (Deddi Nordiawan, S.E., M.M.)

ANGGOTA PENGUJI : Bramana Purwasetya, S.Sos., M.Si. (Bramana Purwasetya, S.Sos., M.Si.)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 3 Juli 2012

KPS Ekstensi Akuntansi

SRI NURHAYATI, M.M., S.A.S
NIP: 196003171986022001

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, banyak bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini. Sangat dibutuhkan perjuangan dan pengorbanan dalam menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Deddi Nordiawan, S.E., M.M., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
- (2) Ayuningtyas Hertianti, S.E., M.M. dan Bramana Purwasetya, S.Sos., M.Si. selaku dosen penguji yang telah memberikan masukan dan arahan dalam memperbaiki penyusunan skripsi ini;
- (3) Pihak Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (4) Ibu Nina, Mas Kahfi, Mbak Ari dari Sub Bagian Program dan Anggaran. Tim Keuangan, Ibu Kus, Ibu Kun, Pak Herman dan Mas Dodo serta seluruh aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta yang telah menjadi narasumber dan memberikan data yang saya butuhkan;
- (5) Seluruh Dosen FEUI yang selama ini telah mengajarkan dan memberikan ilmu yang berharga kepada saya selama perkuliahan;
- (6) Orang tua, adik dan keluarga saya yang telah memberikan bantuan dukungan material, moral dan doa serta cinta kasih yang selalu tercurah untuk saya;
- (7) Sahabat-sahabat seperjuangan saya di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Papat yang selalu bersedia direpotkan dalam penyelesaian skripsi ini. Andam, Aci, Umi, Fitri, Widya yang selalu memberikan semangat dan menjadi tempat bertukar pikiran serta informasi;

- (8) Sahabat-sahabat saya Pitri, Nunu, Chimy, Lia, Rieke, Betty, Didie yang selalu sabar mendengarkan curahan hati dan kegalauan saya.
- (9) Teman-teman di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, Mba Yuyun, Mba Vivi, Mba Indah, Destya, Dwi, yang selalu mengingatkan dan mendukung untuk menyelesaikan skripsi ini.
- (10) Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu atas semua doa, dukungan, perhatian, dan motivasi yang telah diberikan dalam berbagai bentuk.

Saya menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam skripsi ini, oleh sebab itu saran dan kritik sangat diharapkan guna penyempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi yang memerlukannya.

Depok, 3 Juli 2012
Nadia Maharani

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

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

Nama : Nadia Maharani
NPM : 0906608531
Program Studi : Akuntansi
Departemen : Akuntansi
Fakultas : Ekonomi
Jenis karya : Skripsi

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

Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 3 Juli 2012

Yang menyatakan



(Nadia Maharani)

vi

ABSTRAK

Nama : Nadia Maharani
Program Studi : Akuntansi
Judul : Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Skripsi ini membahas proses perencanaan dan penganggaran yang merupakan suatu bentuk akuntabilitas pengelolaan dana publik, yang dikelola oleh pemerintah. Oleh sebab itu dibutuhkan penyusunan anggaran yang baik agar sumber daya dapat dialokasikan secara efektif dan efisien untuk pelayanan masyarakat. Skripsi ini menjelaskan mengenai penerapan KPJM dalam proses perencanaan dan penganggaran yang terjadi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. KPJM merupakan kerangka berpikir dalam proses penyusunan anggaran yang mengaitkan kebijakan, perencanaan dan penganggaran dengan perspektif lebih dari satu tahun anggaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPJM belum diimplementasikan dengan baik oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Proses penganggaran seharusnya diawali dengan evaluasi sasaran, output, indikator kinerja, penyusunan dan persetujuan kegiatan yang akan dilaksanakan, penghitungan biaya dari program dan kegiatan disertai dengan biaya prakiraan maju untuk tiga tahun ke depan.

Kata kunci : penganggaran, perencanaan, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Dinas Kependudukan

ABSTRACT

Name : Nadia Maharani
Study Program : Accounting
Title : Analysis of Implementation Medium Term Expenditure Framework in the Process of Planning and Budgeting at the Population and Civil Registration Department of DKI Jakarta

This thesis discusses the planning and budgeting process is a form of accountability in the management of public funds, managed by the government. Therefore it takes a budget so resources can be allocated effectively and efficiently to community service. This thesis describes the implementation of the MTEF in planning and budgeting processes that occur on Population and Civil Registration Department of DKI Jakarta. MTEF is a frame of mind in the budgeting process that links policy, planning and budgeting with the perspective of more than one fiscal year. The results showed that the MTEF has not been well implemented by Population and Civil Registration Department of DKI Jakarta. The budgeting process should begin with the evaluation objectives, outputs, performance indicators, the preparation and approval of activities to be carried out, calculating the cost of programs and activities along with the cost forecast forward for the next three years.

Key word : budgeting, Medium Term Expenditure Framework, Civil Registration Department

DAFTAR ISI

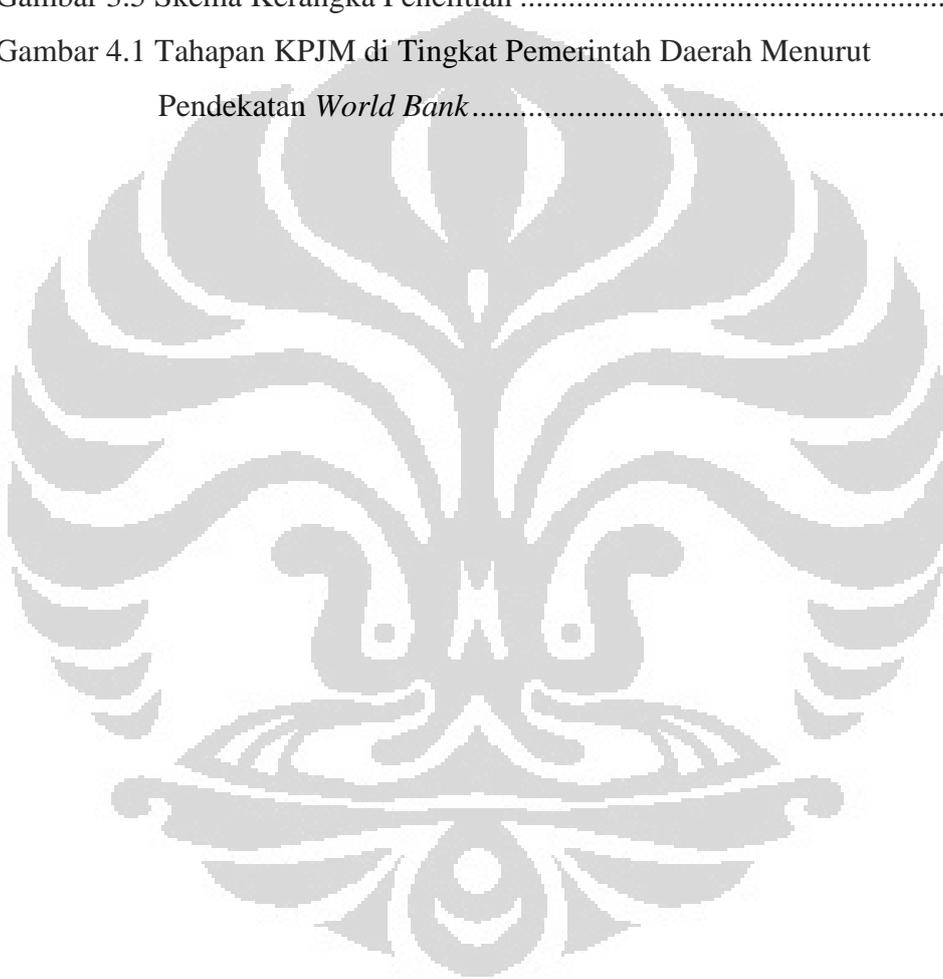
Halaman Judul.....	i
Halaman Pernyataan Orisinalitas	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Tugas Akhir Untuk Kepentingan Akademis	v
Abstrak	vi
Abstract	vii
Daftar Isi	viii
Daftar Gambar.....	x
Daftar Tabel	xi
Daftar Lampiran	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	7
1.5 Batasan Penelitian	7
1.6 Sistematika Penulisan	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Pengertian Anggaran.....	10
2.2 Pendekatan Penyusunan Anggaran	12
2.3 Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)	16
2.4 Landasan Hukum di Indonesia.....	22
BAB III OBYEK DAN METODOLOGI PENELITIAN	26
3.1 Gambaran Umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	26
3.1.1 Kedudukan dan Susunan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	27
3.1.2 Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	28
3.2 Penyusunan Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	30
3.2.1 Penyusunan Kegiatan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	33
3.2.2 Susunan dan Isi Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	36
3.3 Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.....	41
3.4 Metodologi Penelitian	51
3.5 Metode Pengumpulan Data	52
3.6 Analisis Data	53
3.7 Model Penelitian	54

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	56
4.1 Analisis Umum	56
4.1.1 Analisis Proses Penyusunan Rencana Kerja	57
4.1.2 Analisis Tahapan Rencana Kerja dan Anggaran.....	66
4.1.3 Penetapan Pagu Anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah ..	70
4.2 Usulan Penerapan KPJM.....	74
4.2.1 Penyusunan Kerangka Fiskal Kemampuan Daerah	77
4.2.2 Langkah Penerapan KPJM pada SKPD	78
4.2.3 Penyetujuan Kegiatan serta Penetapan Pagu Anggaran.....	84
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	86
5. 1 Kesimpulan	86
5. 2 Saran.....	87
DAFTAR REFERENSI.....	89
GLOSARIUM	
LAMPIRAN	



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Tahapan KPJM.....	21
Gambar 3.1 Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.....	33
Gambar 3.2 Halaman Login SIPDKI	44
Gambar 3.3 Format Rencana Kerja dan Anggaran SKPD	45
Gambar 3.4 Contoh Hasil Input RKA.....	48
Gambar 3.5 Skema Kerangka Penelitian	54
Gambar 4.1 Tahapan KPJM di Tingkat Pemerintah Daerah Menurut Pendekatan <i>World Bank</i>	67



DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Anggaran Belanja Tidak Langsung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	39
Tabel 3.2 Anggaran Belanja Langsung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta	40
Tabel 3.3 Tahapan Sistem Informasi Perencanaan	43
Tabel 4.1 Analisis Perbandingan Langkah 1 KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.....	61
Tabel 4.2 Analisis Perbandingan Langkah 2 KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.....	65
Tabel 4.3 Analisis Perbandingan Langkah 3 KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.....	68
Tabel 4.4 Perbandingan Anggaran Belanja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2007-2011.....	72
Tabel 4.5 Trend Belanja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2007-2011	73

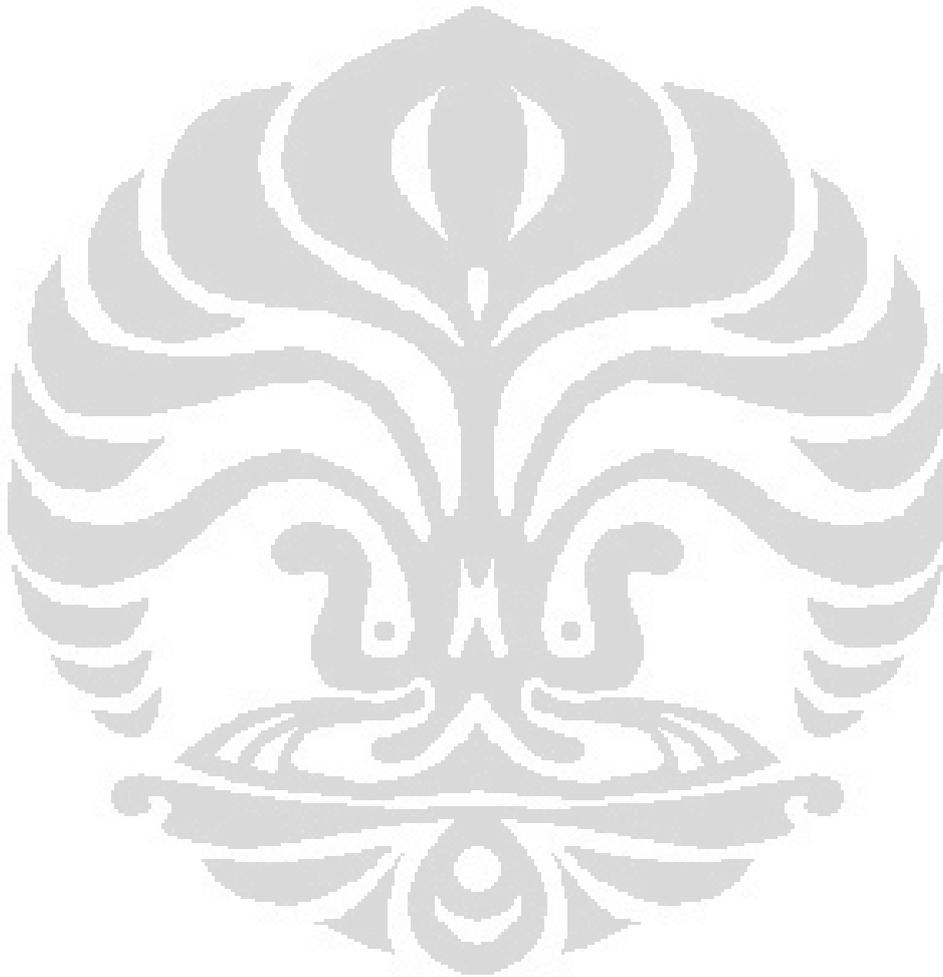
DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Transkrip Hasil Wawancara

Lampiran 2 Contoh Formulir RKA

Lampiran 3 Contoh RAB

Lampiran 4 Anggaran Program dan Kegiatan Tahun 2012



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses penyusunan anggaran dalam pemerintahan merupakan hal mutlak yang harus dilakukan. Tanpa anggaran, suatu kegiatan dalam pemerintahan tidak dapat berjalan. Proses penyusunan anggaran sektor publik seperti pemerintahan umumnya disesuaikan dengan peraturan lembaga yang lebih tinggi. Dalam proses penyusunannya, anggaran pemerintah mengikuti sebuah siklus yang diawali dengan penyusunan rencana anggaran, persetujuan legislatif, pelaksanaan anggaran, serta pelaporan dan audit.

Dalam penyusunan anggaran, terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan. Setiap pendekatan memiliki kelebihan dan kelemahan. Salah satunya adalah *line-item/object of expenditure budget* atau disebut juga sebagai pendekatan tradisional karena pada awal perkembangannya, anggaran ditampilkan berdasarkan urutan pos belanja. Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yang pertama yaitu pada cara penyusunannya yang berdasarkan pos-pos belanja. Ciri kedua dari pendekatan ini adalah penggunaan konsep inkrementalisme, yaitu jumlah anggaran tahun tertentu dihitung berdasarkan jumlah tahun sebelumnya dengan tingkat kenaikan tertentu. Pendekatan ini menitikberatkan pada kontrol belanja sehingga terlalu sedikit perhatian pada kinerja.

Pendekatan kinerja disusun untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pendekatan ini menekankan pada efisiensi pemerintah dengan mencoba memasukkan informasi mengenai kegiatan-kegiatan pemerintah kedalam proses penganggaran. Dengan pendekatan ini diharapkan semua keputusan anggaran dapat didasarkan pada hubungan antara apa yang akan dilakukan dengan berapa biaya yang diperlukan. Keunggulan utama dari anggaran kinerja menurut World Bank (1998) adalah pendekatan ini fokus pada hal-hal yang harus dilakukan. Walaupun pendekatan kinerja lebih baik dibandingkan pendekatan tradisional, namun pendekatan ini juga memiliki

beberapa kelemahan, salah satunya adalah sulitnya untuk merumuskan indikator kinerja yang baik.

Dalam pendekatan penganggaran *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), penyusunan anggaran berdasarkan program tugas pekerjaan untuk efektifitasnya. Freeman dan Shoulder (2003) menyatakan keunggulan dari pendekatan PPBS yaitu, menekankan pada rencana jangka panjang, mengasumsikan bahwa evaluasi akan dilakukan setiap tahun dan keputusan mengenai program dilakukan di tingkat atas, sehingga semua unit dibawahnya diharapkan dapat mengarahkan semua kegiatannya untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah disepakati tersebut.

Pendekatan baru dalam metode penganggaran yaitu *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) atau Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) yang mempunyai kunci utama pada pelaksanaan anggaran berdimensi multi-tahun/tahun jamak (*multi-years*), mengestimasi pengeluaran untuk 5 tahun ke depan (*forward estimate*), adanya penetapan angka dasar sebagai perhitungan *forward estimate* (*baseline*), memungkinkan adanya inisiatif baru (*new initiative*) yang berimplikasi pada penambahan anggaran pada suatu waktu yang diperlukan. Pemberlakuan KPJM diterapkan untuk memperoleh gambaran "perkiraan maju" sehingga kepastian pendanaan untuk 3 tahun ke depan sudah ada. Hal ini sesungguhnya dapat membantu dalam menyusun rencana pembangunan yang realistis sesuai ketersediaan anggaran. Dengan demikian, rencana pembangunan akan sejalan dan saling melengkapi dengan pendanaannya. Kebijakan perencanaan akan mempunyai asumsi terpentingnya yaitu ketersediaan anggaran *baseline*-nya. Meski dapat ditambahkan kebijakan baru yang dianggap sebagai inisiatif baru.

Meskipun pendekatan KPJM dianggap sebagai pendekatan yang terbaik dibandingkan pendekatan penganggaran yang lain, namun menurut Kerry Soetjipto (2011) KPJM juga memiliki kelemahan antara lain (1) diperlukan kestabilan kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi makro, adanya ketidakstabilan menyebabkan kurang tepatnya alokasi sumber daya; (2) diperlukan keterpaduan kebijakan perencanaan, penganggaran, pelaksanaannya; ketidakterpaduan tersebut

akan mempersulit pengalokasian dana, dimana ada kemungkinan alokasi dana di dominasi aspek politik.

Proses penganggaran dan perencanaan pembangunan senantiasa merupakan satu entitas dalam siklus pembangunan. Konsep demikian telah dituangkan dalam kerangka hukum UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003) dan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU 25/2004). Pada bagian Penjelasan Atas UU 17/2003 bahkan dirumuskan bahwa ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD sebagaimana diatur dalam UU 17/2003 harus menggunakan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran (*Medium Term Expenditure Framework*) atau secara resminya disebut sebagai Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Alasannya, dalam penyelenggaraan pemerintahan modern dinyatakan bahwa penganggaran membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Untuk itulah mulai periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 mulai diperkenalkan pula KPJM sebagai dasar penyusunan anggaran tahunan. Konsep KPJM ini muncul karena dalam proses penganggaran yang selama ini berlangsung, tidak memiliki keterikatan yang jelas antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran, rendahnya kinerja penyediaan pelayanan kepada masyarakat dan kurangnya disiplin fiskal.

Untuk mengantisipasi perkembangan di masa datang yang semakin kompleks dan dinamis serta semakin tingginya tuntutan *stakeholders* terhadap kualitas kinerja, setiap saat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta berupaya melakukan perbaikan dan penyempurnaan, serta penataan administrasi kependudukan guna meningkatkan pelayanan masyarakat dalam upaya mendukung terakomodasinya hak-hak penduduk dan tertib administrasi kependudukan.

Pada pertengahan tahun 2011 mulai dilaksanakan program *e-KTP* dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional/nasional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Oleh karena itu, didorong oleh pelaksanaan pemerintahan elektronik (*e-Government*) serta

untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menerapkan suatu sistem informasi kependudukan yang berbasis teknologi yaitu Kartu Tanda Penduduk elektronik atau *e-KTP*.

Program *e-KTP* merupakan kegiatan yang belum dianggarkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta pada awal tahun 2011, oleh sebab itu untuk mendukung kegiatan penerapan *e-KTP* di Provinsi DKI Jakarta tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta mengalokasikan biaya pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Perubahan tahun 2011 untuk memfasilitasi kegiatan pemassalan *e-KTP*.

Informasi mengenai bagaimana Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta melakukan proses perencanaan dan penganggaran menjadi penting karena keterbukaan informasi publik menuntut pemerintah untuk melakukan perencanaan yang matang agar lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan dana publik pada program dan kegiatan Pemerintah. Dalam penganggarnya diperlukan penghitungan proyeksi, baik satu tahun ke depan maupun tahun-tahun berikutnya dengan memperhitungkan biaya untuk menyelesaikan suatu program atau kegiatan.

Selain itu dalam rangka meningkatkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dalam bidang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, diperlukan proses penyusunan perencanaan dan penganggaran yang didasari pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam reformasi anggaran, proses penyusunan APBD diharapkan menjadi lebih partisipatif. Hal tersebut sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 pasal 17 ayat (2), yaitu dalam menyusun arah dan kebijakan umum APBD diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat, berpedoman pada rencana strategis daerah, dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional dibidang keuangan daerah.

Penerapan KPJM saat ini, baru sebatas mencantumkan prakiraan maju tiga tahun ke depan, namun belum ada metodologi untuk memberikan justifikasi bahwa prakiraan maju yang dicantumkan tersebut merupakan indikasi awal

pendanaan tahun berikutnya. Untuk itu, sebagai langkah awal serangkaian penyempurnaan yang akan dilakukan adalah melakukan restrukturisasi program dan kegiatan. Restrukturisasi program dan kegiatan merupakan salah satu titik kritis (*critical point*) yang perlu dilakukan karena pada dasarnya program dan kegiatan merupakan perwujudan dari kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dan akan dibiayai oleh dana publik melalui mekanisme anggaran.

Di samping itu, untuk memperkuat keterkaitan antara kebijakan dan alokasi anggarannya maka penyusunan anggaran tahunan seharusnya menggunakan paradigma baru dalam proses penyusunan penganggaran yaitu penganggaran yang lebih berorientasi pada hasil (*output* dan *outcome*) dengan menggunakan prinsip kerangka pengeluaran jangka menengah dan *money follow function*.

Dalam buku pedoman penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah yang dikeluarkan Kementerian Keuangan dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 2009 menjelaskan, paradigma sistem penganggaran bergulir (*rolling budget*) merupakan paradigma baru penganggaran untuk memperbaiki sistem penganggaran *zero based* yang mengabaikan alokasi anggaran tahun sebelumnya (*historical budgetary allocations*), yang mengidentifikasi kembali biaya-biaya yang diperlukan bagi implementasi program dan kegiatan yang telah disetujui. Penerapan paradigma *rolling budget* dengan baik mempersyaratkan kebijakan sebagai basis utama (*policy driven*) dalam proses penganggaran (*budget alignment*). Desain kebijakan yang disusun harus dapat memberikan informasi yang jelas, khususnya menyangkut target.

Dibutuhkan kemampuan untuk menyeimbangkan "kebutuhan" dengan "sumber daya" yang tersedia agar dapat mengurangi timbulnya ketidakkonsistenan antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran dalam jangka menengah. Dengan adanya disiplin jangka menengah atas alokasi sumber daya yang akan digunakan maka unit-unit kerja dapat merencanakan dan mengelola sumber dayanya secara lebih efisien, baik untuk satu tahun ke depan maupun jangka menengah (tiga sampai lima tahun). Pada akhirnya pengeluaran

untuk pelayanan masyarakat (belanja publik) diharapkan akan lebih dapat dikendalikan dan memberi manfaat.

Salah satu cara untuk menjaga keterkaitan kebijakan, perencanaan dan penganggaran adalah dengan melakukan prakiraan belanja 3-5 tahun ke depan untuk program-program pemerintah yang menjadi prioritas. Meskipun Undang-Undang No. 17 tahun 2003 mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan penyusunan prakiraan belanja minimal satu tahun ke depan setelah tahun anggaran yang sudah disusun, kenyataannya sampai saat ini pemerintah daerah masih kesulitan dalam menerapkannya. KJPM secara umum bertujuan untuk meningkatkan keseimbangan makroekonomi dengan memperhatikan ketersediaan dana secara konsisten dan realistis; alokasi pendanaan sesuai dengan prioritas yang ingin dicapai; meningkatkan kepastian alokasi dana untuk kebutuhan yang sifatnya *multiyears*; dan sebagai batasan tegas untuk belanja. Namun hingga saat ini, sebagian besar pemerintah daerah belum melakukan prakiraan belanja atau menyusun Kerangka Pengeluaran Jangka Panjang Menengah Daerah (KPJMD).

Oleh sebab itu berdasarkan latar belakang tersebut diatas, dalam penelitian ini akan dikaji mengenai proses perencanaan dan penganggaran, dengan judul: **“Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta”**

1.2 Perumusan Masalah

Peraturan perundangan yang ada mewajibkan pemerintah daerah untuk menyusun anggaran menggunakan pendekatan KPJM. Namun yang kini terjadi kebijakan, perencanaan dan penganggaran belum memiliki keterkaitan. Berangkat dari alasan tersebut rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta telah menerapkan KPJM dalam proses penganggaran?
2. Jika belum, bagaimana seharusnya tahapan penganggaran untuk menerapkan KPJM di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi masalah-masalah umum dalam penerapan KPJM di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.
2. Untuk mendorong penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut :

1. Untuk memberikan gambaran dan pengetahuan bagi pembaca mengenai proses perencanaan dan penganggaran berdasarkan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) yang memperbaiki keterkaitan antara kebijakan dengan dokumen perencanaan dan penganggaran.
2. Sebagai bahan referensi bagi pembaca yang ingin mengetahui tentang proses perencanaan dan penganggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.
3. Dari penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dalam hal proses penyusunan rencana dan anggaran.

1.5 Batasan Penelitian

Beberapa keterbatasan yang ada dalam skripsi ini adalah:

1. Penelitian ini hanya dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, tidak mencakup Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dan Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.
2. Keterbatasan Informasi dan data yaitu berupa anggaran Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta di tahun 2011 dan 2012 yang berdasarkan pada RPJMD Provinsi DKI Jakarta tahun 2007-2012, menyebabkan analisis tidak dapat dilakukan secara menyeluruh.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibagi ke dalam beberapa bab yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan pengantar yang secara ringkas menjelaskan alasan pemilihan topik, permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, tujuan dan manfaat dari penelitian yang dilakukan, batasan dalam penelitian, serta sistematika dari penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memaparkan tentang teori yang menjadi landasan dalam melakukan penelitian yaitu konsep anggaran dan KPJM (Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah).

BAB III OBYEK PENELITIAN DAN METODOLOGI PENELITIAN

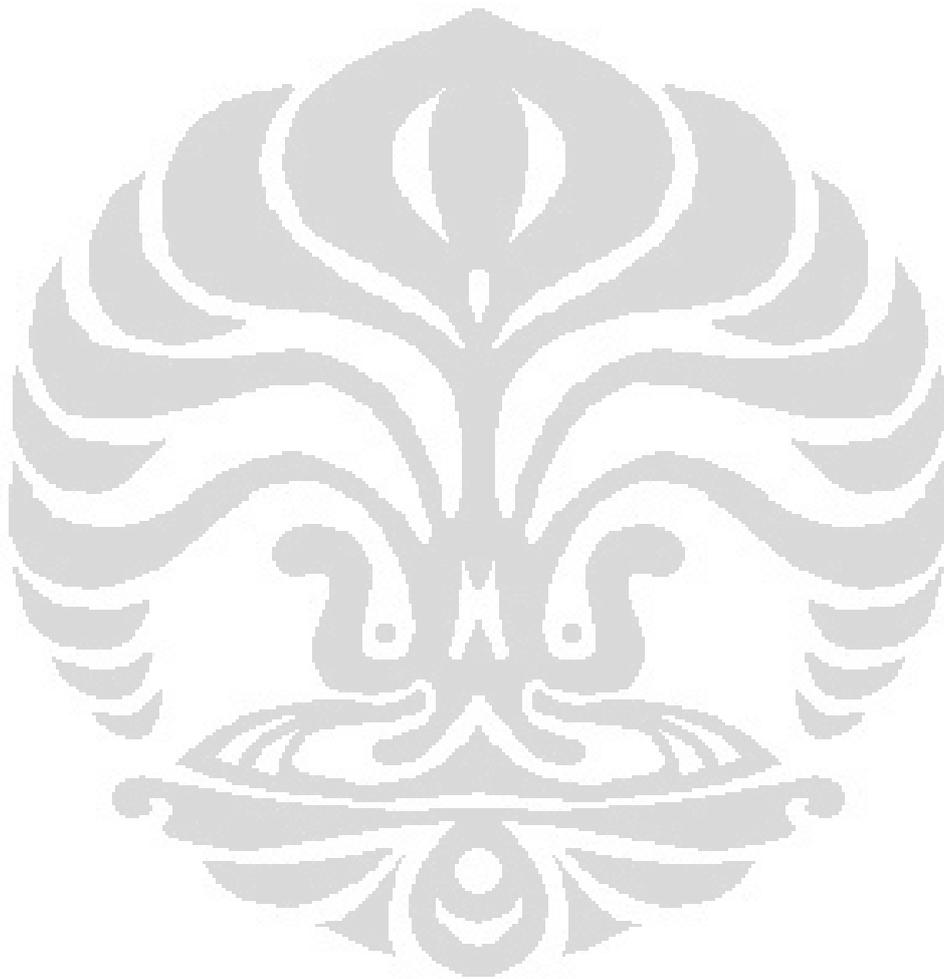
Bab ini menjelaskan garis besar dokumen perencanaan jangka panjang menengah dan tahunan dari Provinsi DKI Jakarta, terutama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, proses penyusunan rencana dan anggaran, dengan cara tanya jawab dengan para praktisi berkaitan dengan topik yang dipilih dalam penelitian ini. Adapun dokumen perencanaan yang menjadi dasar dari penulisan ini adalah RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2007-2012 Provinsi DKI Jakarta, Renstra serta Renja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Selain itu juga dilakukan telah literatur, referensi jurnal maupun artikel serta membahas metodologi yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menganalisis penerapan KPJM dalam proses perencanaan dan penganggaran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, dibandingkan dengan teori dan peraturan perundang-undangan yang mengatur penerapan KPJM.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir ini menyimpulkan hasil penelitian yang dilakukan dan memberikan rekomendasi terkait dengan masalah yang ditemui dalam melakukan penelitian.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan instrumen penting di dalam manajemen karena merupakan bagian dari perencanaan yang termasuk dalam fungsi manajemen. Di dalam sektor swasta maupun sektor publik termasuk pemerintah, penganggaran merupakan bagian aktivitas yang dilakukan secara rutin. Anggaran dalam akuntansi pemerintahan merupakan dasar pelaksanaan suatu kegiatan yang dapat dibiayai oleh keuangan negara/daerah. Sedangkan penganggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas mengalokasikan sumber keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja negara yang cenderung tanpa batas. Penganggaran merupakan aktivitas yang terus menerus dari mulai perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pelaporan dan pemeriksaan. Proses ini dikenal sebagai siklus anggaran (*budget cycle*). Siklus ini tidak berjalan secara estafet, tetapi mengalami proses yang simultan. Ketika anggaran masih dilaksanakan dan belum dibuat pelaporan, proses perencanan dan penyusunan telah dimulai. Disinilah terjadi kesulitan untuk memanfaatkan pelaporan dan hasil pemeriksaan untuk dipakai sebagai masukan dalam proses penyusunan anggaran.

Menurut Nordiawan dan Hertianti, (2006) pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik, terutama pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan. Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan, tetapi juga merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban atas dana masyarakat yang dikelolanya.

Nordiawan, Putra dan Rahmawati (2007), menyatakan bahwa anggaran dapat dikatakan sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan :

1. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.

3. Perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta seberapa besar pemasukan tersebut.

Suparmoko (2000) memberikan pengertian anggaran yakni, suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu (yang biasanya adalah satu tahun). Pada konteks lain, Suparmoko (2000) memberi pemahaman bahwa pada anggaran harus mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif sehingga akan terlihat bahwa:

1. Ada pertanggungjawaban atas pemungutan pajak dan pungutan lainnya oleh pemerintah, misalnya untuk memperlancar proses pembangunan.
2. Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya.
3. Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan di dalam menentukan pola penerimaan pemerintah yang pada akhirnya menentukan pula tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian.

Anggaran (*budget*) umumnya dapat dipakai untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan penghasilan nasional. Adapun mengenai anggaran yang dipakai tergantung pada keadaan perekonomian yang dihadapi. Dalam keadaan deflasi biasanya dipergunakan anggaran yang defisit, dalam keadaan inflasi yang dipergunakan anggaran yang surplus dan dalam keadaan normal dipergunakan anggaran yang seimbang, jadi jelasnya anggaran di sini dapat dipergunakan sebagai alat politik fiskal (Suparmoko, 2000).

Menurut Shoulder dan Freeman (2003), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Anggaran dapat juga dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial. Dari pengertian tersebut, nampaklah bahwa suatu anggaran mempunyai empat unsur, yaitu :

1. Rencana, ialah suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang.
2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan.

3. Dinyatakan dalam unit moneter, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan yang beraneka ragam.
4. Jangka waktu tertentu yang akan datang, yang menunjukkan bahwa anggaran berlaku untuk masa yang akan datang

Oleh karena diperlukan waktu dan biaya cukup banyak, maka ada kecenderungan untuk menyusun anggaran untuk jangka waktu yang panjang.

World Bank dalam *Publik Expenditure Management Handbook* mengidentifikasi beberapa kriteria yang perlu ada dalam sistem dan proses anggaran yang baik.

- Tingkat I : Disiplin fiskal secara keseluruhan. Transparansi dan komprehensif dalam memelihara batas anggaran secara tegas di tingkat Kementerian/Lembaga merupakan hal yang penting dalam menjaga kedisiplinan fiskal.
- Tingkat II : Mengalokasikan sumber daya berdasarkan prioritas. Dalam proses pengalokasian sumber daya yang terbatas ini akan banyak dipengaruhi oleh unsur politik, sehingga diperlukan sebuah forum yang dapat memberikan keputusan pengalokasian sumber daya tanpa mementingkan kepentingan suatu golongan.
- Tingkat III : Penggunaan sumber daya secara efektif dan efisien sehingga pemerintah dapat memberikan layanan yang murah dan terbaik bagi masyarakat.

Dengan demikian yang dimaksud dengan anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk merencanakan penerimaan dan juga alokasi belanjanya dalam suatu periode yang telah ditentukan.

2.2 Pendekatan Penyusunan Anggaran

Terdapat beberapa pendekatan dalam penyusunan anggaran dan setiap pendekatan mempunyai karakteristik tersendiri. Seringkali sebuah institusi pemerintahan memiliki dokumen anggaran dengan format pendekatan tertentu, namun dalam proses penyusunan dan pelaksanaannya tidak sesuai dengan konsep pendekatan tersebut.

Menurut Nordiawan, Putra dan Rahmawati, (2007) pendekatan penganggaran yang digunakan dalam penyusunan anggaran pemerintah antara lain:

1. Pendekatan tradisional atau disebut juga *line-item/object of expenditure budget*) memiliki dua ciri utama yaitu cara penyusunan yang berdasarkan pos-pos belanja dan penggunaan konsep inkrementalisme, yaitu jumlah anggaran tahun tertentu dihitung berdasarkan jumlah tahun sebelumnya dengan tingkat kenaikan tertentu. Kelemahan dari pendekatan ini hanya berorientasi pada pengendalian pengeluaran kas tanpa memperhatikan kinerja yang dihasilkan.
2. Pendekatan Kinerja. Untuk mengatasi kelemahan pendekatan tradisional, disusun pendekatan kinerja yang memiliki karakteristik adanya proses untuk mengklasifikasikan anggaran berdasarkan kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi tetapi tanpa meninggalkan rincian belanja. Kelemahan pada pendekatan ini adalah aparat pemerintah tidak mampu merumuskan indikator kinerja yang baik sehingga pengukuran kinerja mengalami distorsi.
3. Pendekatan Sistem Perencanaan dan Penganggaran Terpadu (*Planning, Programming, and Budgeting System-PPBS*) dikembangkan untuk mengatasi kelemahan pada sistem penganggaran tradisional dan juga penganggaran kinerja. Karakteristik yang membedakan PPBS antara lain:
 - a. Dimulai dengan mendefinisikan kembali rumusan perencanaan strategis yang dimiliki pemerintah (visi dan misi) untuk diderivasikan dalam program dan kegiatan yang bersifat tahunan.
 - b. Metode perumusan program dan kegiatan yang dibuat berdasarkan perencanaan biaya di tahun-tahun mendatang, dikarenakan adanya kesinambungan atas program dan kegiatan tersebut. Karakteristik inilah yang kemudian melahirkan sebuah pendekatan modern yang disebut Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework-MTEF*)

Pendekatan penganggaran sendiri mengalami evolusi dalam seratus tahun terakhir (World Bank, 1998). Evolusi tersebut digambarkan dalam empat jenis penganggaran seperti tergambar di bawah ini. Empat jenis penganggaran tersebut adalah :

1. *Line Item Budgeting*

Dalam pendekatan *line item*, belanja untuk tahun berikutnya didasarkan pada obyek belanja atau "*line item*". Fokus utama dari penganggaran *line item* adalah adanya batasan pada proses alokasi anggaran dan memastikan pengguna anggaran tidak membelanjakan lebih dari yang telah dialokasikan. Keunggulan dari penganggaran ini adalah relatif sederhana dan memudahkan dalam kontrol belanja dengan cara membandingkan dengan tahun sebelumnya. Seiring dengan perkembangan, model penganggaran ini tidak lagi sesuai karena tidak dapat memberikan informasi mengenai penggunaan uang serta keefektifan dan keefisienan suatu program tidak dapat terlihat.

2. *Performance Budgeting*

Model pendekatan *performance budgeting* dapat memberikan gambaran mengenai rencana anggaran jangka panjang pemerintah serta mengintegrasikan aktivitas pemerintah dengan proses penganggaran sehingga besarnya anggaran dapat diputuskan dengan cara menghubungkan antara rencana pemerintah dan berapa biaya yang dibutuhkan. Dalam *performance budgeting* besarnya anggaran tidak dibuat secara inkremental seperti pada *line item budgeting*, namun dialokasikan berdasarkan program yang akan dilaksanakan.

3. *Program Budgeting*

Kunci utama dari *program budgeting* ini dengan jelas berfokus pada tujuan kebijakan sejalan sesuai dengan langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapainya sehingga terdapat penekanan pada penyusunan anggaran berdasarkan program. Penyusunan anggaran berdasarkan PPBS meliputi lima kegiatan pokok : (1) perumusan tujuan organisasi dan unit-unit dibawahnya; (2) penyusunan program berdasarkan tujuan-tujuan yang sama dari setiap unit; (3) program yang telah tersusun disusun dirinci lagi menjadi aktivitas-aktivitas program (*program elements*); (4) setiap elemen dibuat analisis biaya dan

manfaat (*cost and benefit analysis*); dan (5) perhitungan biaya dan manfaat dalam setiap tingkatan program.

4. *Zero Based Budgeting*

Dalam *Zero based budgeting* anggaran disusun dari nol meskipun pada tahun sebelumnya telah dilakukan proses penganggaran. Setiap program kegiatan akan dievaluasi terlebih dahulu apakah kegiatan tersebut akan dilanjutkan atau tidak di tahun berikutnya.

Selain model penganggaran diatas, menurut Kerry Soetjipto (2011) dalam praktik penganggaran di berbagai negara dan dunia bisnis, model penganggaran telah dikembangkan sesuai dengan kebutuhan, situasi, dan kondisi. Beberapa jenis model anggaran telah dikembangkan sebagai berikut :

1. *Revenue Budgeting*

Penganggaran dengan metode *Revenue Budgeting* dilakukan dengan dasar kemampuan suatu negara untuk memperoleh pendapatan. Selanjutnya, disusun belanja sesuai dengan kemampuan tersebut. Apabila anggaran belanja disusun sesuai dengan kemampuan memperoleh pendapatan negara, anggaran tersebut berimbang (*balance budget*). Selain itu apabila melebihi pendapatan negara, anggaran belanja itu disebut anggaran pengeluaran (*spending budget*).

2. *Repetitive Budget*

Metode penganggaran *Repetitive Budget* dilakukan dengan mengulang anggaran dari tahun-tahun sebelumnya karena adanya kondisi yang tidak stabil di bidang ekonomi dan politik. Pertimbangan penggunaan metode ini karena tidak memungkinkannya menyusun dengan metode lain karena situasi dan kondisi yang tidak stabil. Meskipun anggaran tahun sebelumnya tidak sesuai dengan kondisi yang ada namun karena tidak memungkinkannya keadaan untuk menyusun anggaran maka digunakan anggaran tahun sebelumnya.

3. *Supplemental Budgeting*

Metode ini digunakan dengan cara membuat anggaran yang membuka kesempatan untuk melakukan revisi secara luas. Cara ini dilakukan apabila

negara tidak dalam kondisi kesulitan pendapatan negara. Dengan kondisi keuangan yang tidak ada kendala, maka metode ini sangat memungkinkan untuk dilakukan. Sebaliknya untuk negara yang memiliki kendala pendapatan, maka cara ini tidak sesuai. Kelebihan metode ini adalah menyesuaikan anggaran dengan kondisi nyata (*real*) yang sedang berlangsung. Akan tetapi, kelemahan metode ini adalah adanya ketidakjelasan arah prioritas dari belanja negara. Meskipun pendapatan tidak ada masalah namun jika belanja negara menjadi tidak sesuai dengan arah kebijakan pembangunan maka hal ini sama halnya dengan pemborosan.

2.3 Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)

Salah satu faktor utama dari buruknya penganggaran di banyak negara adalah karena tidak ada keterkaitan antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Bahkan seringkali fungsi-fungsi tersebut berjalan sendiri-sendiri (World Bank, 1998). Sehingga terjadi ketidakefektifan dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada ketidaksesuaian antara apa yang dijanjikan oleh pemerintah melalui kebijakan yang telah ditetapkan dengan apa yang direalisasikan.

Pendekatan KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. KPJM merupakan suatu kebijakan penganggaran yang melibatkan Kementerian dan sektor-sektor dibawahnya secara keseluruhan dalam memutuskan pengalokasian sumber daya yang ada. KPJM dapat terlaksana dengan baik apabila kebijakan pemerintah membantu pembuat keputusan dalam menyeimbangkan apa yang dapat diusahakan atau direalisasikan sesuai dengan apa yang menjadi prioritas dalam suatu negara.

Tujuan penerapan KPJM menurut World Bank adalah :

1. Untuk meningkatkan keseimbangan makroekonomi dengan kerangka ketersediaan dana yang konsisten dan realistis;

2. Memperbaiki alokasi sumber daya terhadap prioritas strategis antar dan dalam sektor;
3. Meningkatkan komitmen untuk dapat memprediksikan baik kebijakan maupun pembiayaan sehingga unit pemerintah dapat merencanakan suatu program yang akan terus dilanjutkan.
4. Menyediakan batasan anggaran yang tegas bagi unit pemerintah sehingga akan meningkatkan insentif bagi pengguna dana secara efektif dan efisien.

Pendekatan yang digunakan dalam menerapkan KPJM tergantung pada kondisi dari suatu negara. Semakin tidak stabil kebijakan fiskal semakin tidak seimbang pengalokasian sumber daya dan kebijakan serta program yang direncanakan. Dalam penerapan KPJM terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan yaitu *Top Down* (meliputi proyeksi sumber daya keseluruhan untuk tiga tahun ke depan dan mengalokasikan sumber daya tersebut ke sektor-sektor berdasarkan prioritas dan kebijakan pemerintah) dan *Bottom Up* (yang dimulai dari Kementerian memperkirakan biaya pelaksanaan kebijakan dan pencapaian output lalu meneruskan informasi ini ke sektor-sektor dibawahnya). Idealnya penerapan KPJM dilakukan dengan mengkombinasikan *Top Down* dan *Bottom Up* sehingga hubungan antara Kementerian dengan sektor-sektor dapat terkait.

Penerapan KPJM yang komprehensif dilakukan dalam 7 (tujuh) tahapan sebagai berikut :

1. Tahap I

Dalam tahapan ini melibatkan kerangka makroekonomi yang akan digunakan untuk memprediksi pendapatan dan pengeluaran untuk tiga tahun ke depan. Aktivitas utama dalam tahapan ini adalah melakukan permodelan dan analisis makro untuk menciptakan disiplin anggaran, tahap ini meliputi :

- *Mengaitkan proyeksi ekonomi dengan target anggaran.* Seringkali terdapat ketidakkonsistenan antara proses perencanaan sampai penganggaran, yang salah satu penyebabnya dikarenakan dalam pembuatan keputusan tidak mempertimbangkan sejumlah keterbatasan sumber daya atau biaya-biaya pemeliharaan yang ditimbulkan. Dengan model yang telah dibuat dapat membantu mengidentifikasi permasalahan dengan cara memeriksa konsistensi internal dari perencanaan, mengilustrasikan *trade off* alternatif penggunaan

sumber daya dan menjelaskan hubungan asumsi-asumsi dasar. Dalam membuat sebuah model dapat digunakan komputer atau software yang dapat membantu proses analisis.

- *Pembuatan dan penggunaan model.* Kualitas dari model yang telah dibangun tergantung pada keterlibatan pihak-pihak yang tertarik melakukan reviu data, mendiskusikan perbedaan persepsi dari suatu hubungan dan menentukan kriteria data yang dapat digunakan.

2. Tahap II

Tahap ini dapat dilakukan bersamaan dengan tahap I dan melibatkan reviu per sektor dimana tujuan masing-masing sektor akan disetujui lalu dihitung biayanya. Proses reviu per sektor terdiri dari tiga tahapan, yaitu :

- Menyetujui sasaran, keluaran, dan kegiatan;
- Mereviu atau mengembangkan program dan sub program yang telah disetujui;
- Menghitung biaya dari program yang telah disetujui.

Sesudah tiga tahapan diatas dilakukan, selanjutnya dilakukan proses penyusunan prioritas agar biaya-biaya program yang telah disetujui dapat disesuaikan dengan sumber daya yang ada.

3. Tahap III

Dalam tahap ini melibatkan dengar pendapat antara Menteri Keuangan dengan Kementerian/Lembaga yang akan melaksanakan program.

4. Tahap IV

Dengan model analisis makroekonomi dan reviu per sektor yang telah dilakukan pada tahap sebelumnya, Menteri Keuangan menyusun *strategic expenditure framework* yang dapat digunakan untuk menganalisis *trade off* antar dan dalam satu sektor atas keputusan pendanaan tertentu serta sebagai dasar penentuan plafon belanja sektor untuk satu dan dua tahun ke depan. Kerangka ini sebaiknya dapat digunakan sebagai panduan yang dapat digunakan oleh Kementerian dalam pengambilan keputusan pengalokasian sumber daya. KPJM dapat berjangka waktu tiga atau lima tahun yang didalamnya mencantumkan hal berikut :

- Tujuan kebijakan secara luas dan peran pemerintah dalam perekonomian
- Perlunya disiplin dalam manajemen makroekonomi
- Target pendapatan dan belanja publik secara keseluruhan
- Prosedur dalam penyusunan dan revisi KPJM
- Tanggung jawab unit-unit kunci.

5. Tahap V

Tahapan ini merupakan tahapan yang krusial dalam KPJM. Pada tahap ini dilakukan pengambilan keputusan alokasi sumber daya per sektor untuk jangka menengah dengan mempertimbangkan kemampuan dan prioritas antar sektor sebagai dasar. Plafon anggaran masing-masing sektor untuk tiga tahun ke depan juga ditetapkan pada tahap ini. Keseimbangan antara kebijakan dan sumber daya yang tersedia akan menentukan berguna atau tidaknya plafon yang telah ditetapkan. Beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan alokasi sumber daya guna menetapkan plafon anggaran :

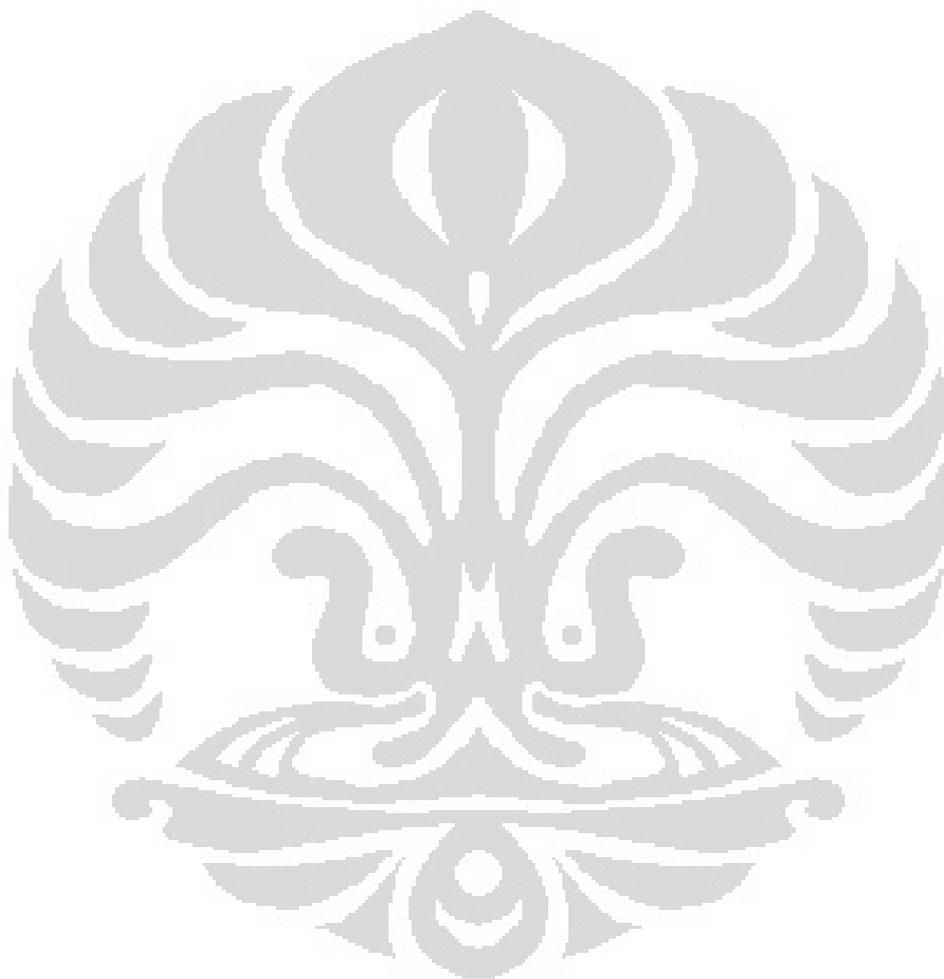
- Aspek politik berperan besar dalam melakukan alokasi sumber daya, oleh sebab itu sebaiknya disepakati terlebih dahulu kriteria yang akan digunakan dalam menentukan alokasi tersebut
- Perubahan politik, sosial, ekonomi akan membawa pengaruh pada prioritas pemerintah. Plafon anggaran harus dapat menggambarkan *trade-off* antara kebijakan dan program di tingkat sektor.
- Diperlukan panduan untuk dana-dana bantuan asing dan dalam negeri, belanja modal dan belanja operasional.

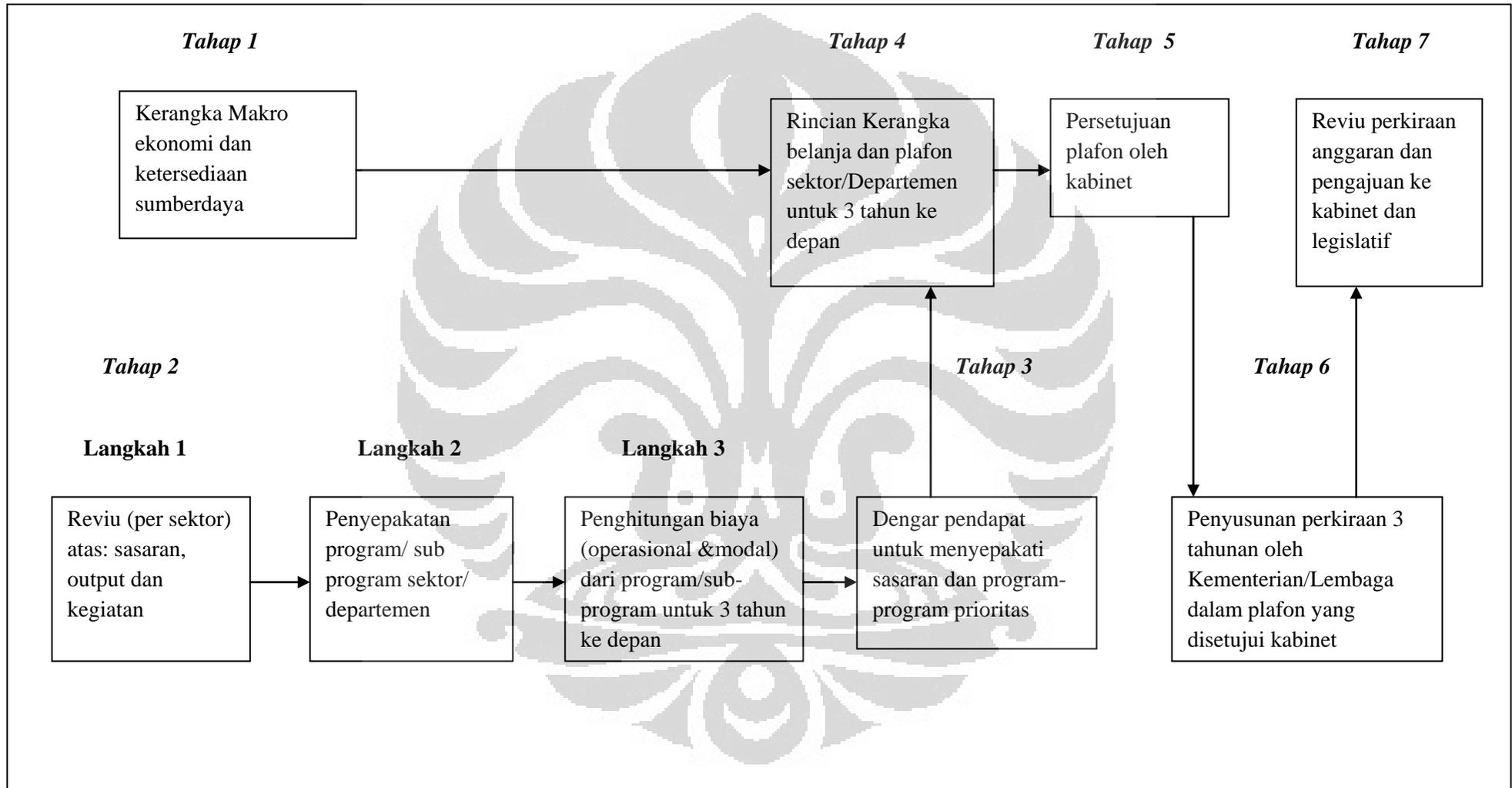
6. Tahap VI

Kementerian/Lembaga melakukan revisi dan finalisasi atas perkiraan anggaran untuk disesuaikan dengan plafon yang telah diberikan. Setelah Kementerian menyusun rencana dan perkiraan, diajukan ke Menteri Keuangan untuk di reviu apakah telah sesuai dengan kebijakan, rencana, prioritas, dan plafon yang telah disepakati.

7. Tahap VII

Anggaran Kementerian/Lembaga direviu ulang oleh Kementerian Keuangan dan hasilnya di ajukan ke legislatif untuk dibahas dan dimintakan persetujuannya. Perkiraan tahun pertama sifatnya tetap, sementara perkiraan tahun kedua dan ketiga bersifat indikatif.





Gambar 2.1 Tahapan KPJM

Sumber : World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*

2.4 Landasan Hukum di Indonesia

Perencanaan merupakan suatu proses aktivitas yang berorientasi ke depan dengan memperkirakan berbagai hal agar aktivitas di masa depan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Karena orientasinya ke masa depan, perencanaan bersifat memperkirakan dan memprediksikan (meramalkan) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasional, logis dan dapat dilaksanakan. Pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan dan sekaligus abdi masyarakat, harus dapat merencanakan pembangunan, kini dan di masa yang akan datang. Untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, menjamin tercapainya sumber daya secara efisien dan berkeadilan serta menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergis.

Di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.02/2011 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga pada pasal 2 (dua) menyebutkan RKA-K/L disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berbasis kinerja serta disusun menggunakan instrumen indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Dalam Peraturan Menteri Keuangan tersebut, dijelaskan bahwa KPJM adalah pendekatan penyusunan anggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran.

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

- a. penyusunan proyeksi/rencana kerangka (asumsi) ekonomi makro untuk jangka menengah;
- b. penyusunan proyeksi/rencana/target-target fiskal (seperti *tax ratio*, defisit, dan rasio utang pemerintah) jangka menengah;
- c. rencana kerangka anggaran (penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan) jangka menengah (*medium term budget framework*), yang menghasilkan pagu total belanja pemerintah (*resources envelope*);

- d. pendistribusian total pagu belanja jangka menengah ke masing-masing K/L (*line ministries ceilings*). Indikasi pagu K/L dalam jangka menengah tersebut merupakan perkiraan batas tertinggi anggaran belanja dalam jangka menengah;
- e. penjabaran pengeluaran jangka menengah (*line ministries ceilings*) masing-masing K/L ke masing-masing program dan kegiatan berdasarkan indikasi pagu jangka menengah yang telah ditetapkan.

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

Diperlukan suatu dokumen perencanaan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang disusun dengan maksud menyediakan sebuah dokumen perencanaan komprehensif lima tahunan yang akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyusunan KPJM di tingkat daerah dapat terlihat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 pasal 90 ayat (2) tentang perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang berbunyi :

RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja

Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju

yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan.

Untuk terlaksananya penyusunan RKA-SKPD berdasarkan pendekatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dan terciptanya kesinambungan RKA-SKPD, kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Evaluasi tersebut bertujuan menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau 1 (satu) tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan.

Gambaran jangka menengah diperlukan karena rentang waktu anggaran satu tahun terlalu pendek untuk tujuan penyesuaian prioritas pengeluaran dan ketidakpastian terlalu besar bila perspektif anggaran dibuat dalam jangka panjang (di atas 5 tahun). Proyeksi pengeluaran jangka menengah juga diperlukan untuk menunjukkan arah perubahan yang diinginkan. Dengan menggambarkan implikasi dari kebijakan tahun berjalan terhadap anggaran tahun-tahun berikutnya, proyeksi pengeluaran multi tahun akan memungkinkan pemerintah untuk dapat mengevaluasi biaya-efektifitas (kinerja) dari program yang dilaksanakan.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Lebih lanjut penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dijelaskan dalam butir 6 (enam) bahwa ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran serta penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Kerangka kerja KPJM dilakukan dengan menggunakan (1) sistem *costing* yang dikembangkan sesuai dengan kerangka kerja KPJM yang utama, yaitu penganggaran normal untuk tahun jamak dan antisipasi kebijakan baru (*new policy*); (2) sistem *costing* yang menerapkan pendekatan akuntabilitas yang antara lain diwujudkan dalam bentuk publikasian KPJM baik secara tercetak maupun *online*; dan (3) sistem *costing* yang menerapkan teknik *running cost*, pelayanan dasar, *multiyears*, tunggakan hutang tahun sebelumnya, dan penyelesaian kegiatan. Selain itu, dalam KPJM akan diketahui: (1) rencana anggaran dari suatu kebijakan yang sedang berjalan dalam 5 tahun (*current policy*) yang komponen dan kegiatannya dilakukan kontinu dalam tahun jamak; (2) output selama 5 tahun. Satu kegiatan boleh menghasilkan lebih dari satu output, asalkan indikatornya jelas dan terukur. Komponen-komponen dari suatu kegiatan itulah yang akan menghasilkan output-output; (3) adanya kebijakan baru dalam kerangka inisiatif baru yang diajukan Kementerian/Lembaga.

Dalam Konteks Pemerintah Daerah, Rencana Pengeluaran Jangka Panjang Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah. Sesuai dengan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa RPJM Daerah ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah (analog dengan penetapan RPJM Nasional yang melalui Peraturan Presiden), yang substansinya merupakan rencana kerja lima tahun yang akan dijadikan acuan bagi pemerintah daerah di dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, sesuai dengan penjabaran visi, misi, dan program prioritas dari kepala daerah terpilih dalam kurun waktu lima tahun.

Sementara itu, menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, RPJMD dapat ditetapkan dengan Peraturan Daerah, apabila substansi RPJMD terkait dengan pendanaan penyelenggaraan pembangunan daerah khususnya yang terkait dengan sumber pendanaan APBD, yang harus dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah kepada lembaga legislatif daerah (DPRD).

BAB III

OBYEK DAN METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Gambaran Umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan salah satu unsur pelaksana Pemerintah Provinsi DKI Jakarta di bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 47 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta merupakan penggabungan dua unit kerja yakni Dinas Kependudukan DKI Jakarta yang mempunyai fungsi menyelenggarakan pendaftaran penduduk sebagai perangkat Pemerintah Daerah dan Kantor Catatan Sipil yang menyelenggarakan fungsi pencatatan sipil sebagai perangkat Pemerintah Pusat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13 menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil merupakan *Urusan Wajib* yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Pasal 49 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Sekretariat DPRD Provinsi DKI Jakarta menyebutkan bahwa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta mempunyai tugas melaksanakan urusan rumah tangga daerah di bidang penyelenggaraan pendaftaran dan pencatatan kependudukan, pengendalian mobilitas penduduk serta penerbitan akta-akta catatan sipil. Pada tahun 2009 terbit Peraturan Gubernur Nomor 47 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Maka dengan terbitnya Peraturan Gubernur Nomor 47 Tahun 2009 tersebut, nama Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta diganti menjadi **Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta** yang mempunyai tugas melaksanakan urusan kependudukan dan pencatatan sipil.

3.1.1 Kedudukan dan Susunan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Pemberian identitas penduduk baik berupa dokumen kependudukan maupun akta catatan sipil pada dasarnya merupakan kewajiban Negara/Pemerintah Daerah untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dan memberikan perlindungan/status hukum kepada penduduk, di samping melaksanakan fungsi pemerintahan umum dalam rangka menyajikan *database* penduduk yang akurat untuk kepentingan perencanaan pembangunan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang kependudukan dan catatan sipil dan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di bawah koordinasi Asisten Pemerintahan serta bertanggung jawab kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta melalui Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 kewenangan penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan di Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan oleh Gubernur Provinsi DKI Jakarta. Kewenangan penyelenggaraan administrasi kependudukan tersebut sesuai dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 47 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, telah dilimpahkan kepada Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 pasal 47 ayat (1) dan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 47 Tahun 2009 Pasal 4 ayat (1); Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang bertanggung jawab kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta melalui Sekretaris Daerah. Sementara dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sehari-hari, Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil berada di bawah koordinasi Asisten Pemerintahan.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 47 ayat (1) dan (2), Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 47 Tahun 2009 Pasal 4

ayat (1), Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 48 tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pengelola Teknologi Informasi Kependudukan serta Peraturan Gubernur Nomor 49 tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pengelola Dokumen Administrasi Kependudukan, Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil membawahi 1 (satu) Sekretariat, 4 (empat) Kepala Bidang, 2 (dua) Kepala Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) , 6 (enam) Kepala Suku Dinas yang berkedudukan di setiap Kota Administrasi dan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, Seksi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan dan Satuan Pelayanan Registrasi Kependudukan Kelurahan.

Susunan Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta terdiri dari :

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat
- c. Bidang Pendaftaran Penduduk
- d. Bidang Pencatatan Sipil
- e. Bidang Data dan Informasi
- f. Bidang Penertiban dan Kerja Sama Kependudukan
- g. Unit Pengelola Teknologi Informasi Kependudukan
- h. Unit Pengelola Dokumen Administrasi Kependudukan
- i. Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota/Kabupaten Administrasi
- j. Seksi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan
- k. Satuan Pelayanan Registrasi Kependudukan Kelurahan

3.1.2 Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Sesuai dengan tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta mandat yang diamanatkan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil melalui Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 dan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta 47 Tahun 2009, khususnya menyangkut pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengendalian mobilitas penduduk dan penerbitan akta-akta catatan sipil merupakan aspek strategis organisasi yang tidak dimiliki oleh

organisasi/instansi pemerintah lainnya. Kegiatan pelayanan di bidang kependudukan yang diberikan tentunya sangat dibutuhkan demi terciptanya tertib administrasi di bidang kependudukan, khususnya di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta maupun bagi masyarakat sebagai pengguna langsung jasa layanan ini.

Pelayanan yang diberikan di bidang penerbitan identitas penduduk berupa penerbitan KTP (Kartu Tanda Penduduk), KK (Kartu Keluarga), KIP (Kartu Identitas Penduduk), SKTT (Surat Keterangan Tempat Tinggal) dan surat-surat keterangan kependudukan lainnya. Pemerintah berupaya memberikan identitas formal kepada warganya yang bertujuan memudahkan dalam mengurus administrasi kependudukan untuk keperluannya sehari-hari di berbagai bidang. Sedangkan dalam memberikan status hukum dan kepastian hukum kepada warga atau masyarakat, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memberikan pelayanan dengan menerbitkan Akta-akta Catatan Sipil bagi mereka yang mengalami peristiwa penting (lahir, mati, kawin, cerai, pengakuan, pengangkatan dan pengesahan anak, dan lain-lain) di DKI Jakarta.

Selanjutnya kegiatan-kegiatan tersebut merupakan tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang harus dikelola dengan baik dalam rangka memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dan meminimalkan timbulnya masalah-masalah dalam pengurusan administrasi kependudukan di tengah masyarakat.

Tugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta adalah ***Melaksanakan Urusan Kependudukan dan Pencatatan Sipil***. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta mempunyai fungsi :

1. Penyusunan dan pelaksanaan rencana kerja dan anggaran dinas kependudukan dan pencatatan sipil;
2. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan urusan kependudukan dan pencatatan sipil;
3. Penyelenggaraan koordinasi administrasi kependudukan;
4. Pengumpulan, pengolahan dan penyajian data kependudukan;
5. Pengawasan dan pengendalian mobilitas penduduk;

6. Pelayanan administrasi kependudukan termasuk pelayanan yang bersifat khusus dan penduduk rentan administrasi kependudukan;
7. Pemungutan, penatausahaan, penyetoran, pelaporan, dan pertanggungjawaban penerimaan retribusi pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil;
8. Pengembangan dan evaluasi pelaksanaan sistem administrasi kependudukan;
9. Penegakkan peraturan perundang-undangan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil;
10. Penyelesaian permasalahan kependudukan dan pencatatan sipil;
11. Pembinaan dan pengembangan peran serta masyarakat dalam administrasi kependudukan;
12. Pembinaan dan pengembangan tenaga fungsional dan tenaga teknis kependudukan dan pencatatan sipil;
13. Penyediaan, penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan, dan perawatan prasarana dan sarana kependudukan dan pencatatan sipil;
14. Pemberian dukungan teknis kepada masyarakat dan perangkat daerah;
15. Pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang dan ketatausahaan dinas kependudukan dan pencatatan sipil;
16. Pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

3.2 Penyusunan Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Perencanaan merupakan proses awal yang dilakukan sebelum anggaran dibuat. Kualitas suatu perencanaan akan dipengaruhi oleh sejauh mana kematangan dalam tahap persiapan, sedangkan legitimasinya dari sisi partisipasi ditentukan oleh seberapa jauh keterlibatan para pemangku kepentingan. Hal tersebut disampaikan Kepala Sub Bagian Program dan Anggaran yang menyatakan bahwa “perencanaan merupakan tahapan krusial yang merupakan gambaran pelaksanaan dan pedoman pelaksanaan kegiatan, oleh sebab itu diperlukan partisipasi serta perhatian dari setiap pihak/bidang agar dapat tercipta perencanaan yang baik”. Rencana Strategis (Renstra) merupakan salah satu tahapan perencanaan yang dilaksanakan oleh dinas yang berisi rencana program dan kegiatan untuk periode 5 (lima) tahun dan menjadi acuan penyusunan

Rencana Kerja (Renja). Renstra Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dibuat dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsi dinas.

Rencana kerja merupakan salah satu upaya dalam rangka mewujudkan pencapaian visi dan misi dari RPJMD. Renja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dimaksudkan untuk menetapkan dokumen perencanaan yang memuat program dan kegiatan pembangunan DKI Jakarta yang menjadi tolak ukur penilaian kinerja dalam melaksanakan tugas dan fungsinya selama satu tahun tertentu. Renja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta disusun melalui beberapa tahap, diawali dengan penyelarasan kegiatan antara Dinas dan Sudin pada akhir triwulan I/awal Triwulan II tahun sebelumnya yang kemudian dilanjutkan proses input program dan kegiatan serta beberapa kali penyempurnaan pengisian volume/satuan, target masukan, tujuan (keluaran), sasaran (target keluaran), hasil (sasaran fungsional) serta penentuan jadwal pelaksanaan melalui *website* Bappeda Provinsi DKI Jakarta yang dilanjutkan dengan proses penyusunan RKA dan DPA melalui Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan Daerah (SIPDKI)

Kegiatan merupakan penjabaran dari tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang bermuara pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh petugas pelayanan baik di tingkat Dinas, Suku Dinas, Kecamatan dan Kelurahan beserta perangkatnya dalam rangka tertib administrasi. Keseluruhan program dalam Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta merupakan hasil pemikiran dan kesepakatan bersama dan telah dikonsolidasikan dengan Bappeda Provinsi DKI Jakarta. Rencana Kerja ini disusun setiap tahun dan diharapkan dapat menjadi pedoman serta rujukan bagi seluruh jajaran dalam menyusun program dan kegiatan

Perencanaan awal dimulai dari tahap paling bawah untuk menampung aspirasi masyarakat, di mulai dari tingkat desa yang dilaksanakan pada bulan Januari dimana aspirasi masyarakat dapat digali melalui dialog atau musyawarah

antar kelompok-kelompok masyarakat melalui forum Musrenbang Kecamatan pada bulan Februari, forum SKPD Kota/Kabupaten hingga Provinsi. Bappeda menampung aspirasi masyarakat yang nantinya akan direalisasikan dalam kegiatan di masing-masing SKPD agar sedapat mungkin mengakomodir kebutuhan masyarakat. Narasumber dari sub bagian program dan anggaran mengatakan bahwa aspirasi masyarakat untuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah sebagai berikut:

“Untuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tuntutan dari masyarakat tidak terlalu banyak, seperti SKPD lain. Masyarakat menginginkan pembuatan akte gratis dan operasi yustisi kependudukan”.

Maka untuk memfasilitasi keinginan tersebut, Bappeda menyampaikan aspirasi tersebut untuk direalisasikan di dalam kegiatan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

Dalam penyusunan Renja sampai dengan DPA, terdapat surat tugas pembentukan tim penyusun yang terdiri dari Kepala Dinas, kepala bidang/unit, kepala seksi dan staf sub bagian program dan anggaran yang bertugas melaksanakan seluruh proses penyusunan dokumen Renja SKPD sampai dengan penyusunan RKA-SKPD. Pada praktiknya kontribusi terbesar dalam penyusunan dokumen tersebut adalah dari sub bagian program dan anggaran karena merupakan tugas pokoknya. Kepala sub bagian program dan anggaran menjelaskan tentang tim penyusun dokumen perencanaan.

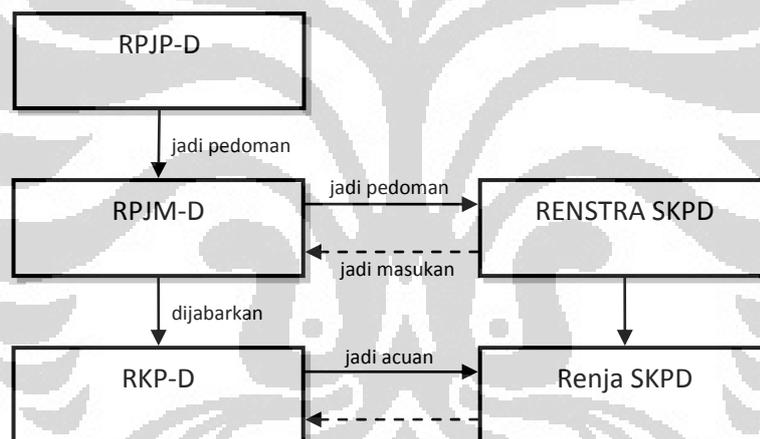
“Tim penyusun dibuat untuk menyerap anggaran yang telah dianggarkan untuk menyusun dokumen perencanaan hingga dokumen anggaran, pada kenyataannya kami lebih banyak bekerja sendiri”.

“Untuk penyusunan Renstra dan Renja pun kami mengalami kesulitan karena kurangnya pemahaman dan petunjuk teknis penyusunan. Renstra Dinas Kependudukan periode 2007-2012 dan laporan evaluasi RPJM 2001-2007 tidak kami susun sendiri, tetapi meminta bantuan kenalan saya di Kementerian Keuangan, saya memberikan data-data yang dibutuhkan dan merevisi bila kiranya ada yang tidak sesuai dengan keadaan di dinas”.

Perencanaan merupakan proses pemikiran yang meramalkan/memperkirakan jauh ke masa depan maka dibutuhkan sumberdaya

kompeten yang dibekali pengetahuan yang memadai. Oleh sebab itu sebagai masukan, peneliti berpendapat perlu disusun rencana kegiatan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pelatihan SDM agar dapat melakukan perencanaan yang baik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah menyusun dokumen perencanaan yang diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2004, seperti yang diungkapkan Kepala Sub Bagian Program dan Anggaran mengatakan “Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memiliki Rencana Kerja (Renja) yang disusun dengan berpedoman kepada Renstra dan mengacu kepada RKPD”. Sedangkan RKPD dijadikan dasar penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)”.



Gambar 3.1 Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

Sumber : Renstra Tahun 2007-2011 Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

3.2.1 Penyusunan Kegiatan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Melalui rapat internal dilakukan pembahasan dengan bidang-bidang mengenai kegiatan yang akan dimasukkan pada kegiatan tahun ini beserta alasan dan argumentasi yang kuat mengenai pentingnya pelaksanaan kegiatan yang diusulkan dengan memperhatikan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Langkah awal dalam penyusunan kegiatan adalah menentukan tantangan, prospek dan isu faktual yang akan dihadapi. Kemudian disusun kegiatan berdasarkan latar

belakang tersebut. Adapun tantangan yang dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta adalah:

a. Kinerja pelayanan masyarakat yang belum optimal.

Pelayanan masyarakat sebagai fungsi pemerintah daerah belum optimal berdasarkan prinsip baik dan prima. Prinsip pendekatan pelayanan kepada masyarakat, kecepatan keakuratan, dan efisiensi pelayanan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan serta masih kurangnya pemahaman petugas terhadap peraturan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Untuk itu diperlukan standar pelayanan minimum (SPM) yang digunakan sebagai pedoman pelayanan sekaligus untuk mengukur kinerja pelayanan kepada masyarakat. Selama ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki SPM. Kenyataan ini dapat menjadi salah satu masukan dalam perencanaan kegiatan. Meskipun SPM merupakan salah satu program yang telah ditetapkan dalam RPJMD namun pada kenyatannya tidak ada tindakan untuk merealisasikan program tersebut sebab apabila SPM ini direncanakan untuk dibuat tidak ada bidang yang mau bertanggung jawab menyusunnya, karena terdapat kecenderungan untuk melaksanakan kegiatan yang sudah berjalan saja dan tidak ada keinginan untuk membuat kegiatan baru karena beranggapan untuk mulai melaksanakan suatu kegiatan yang baru merupakan sesuatu yang sulit untuk dilakukan. Hal ini diutarakan Kepala Sub Bagian Program dan Anggaran sebagai berikut:

“Kegiatan di dinas ini hampir sama setiap tahunnya, bidang-bidang/unit tidak mau membuat kegiatan baru padahal penting untuk dilaksanakan. Seperti SPM ini merupakan program yang penting untuk dilaksanakan yang seharusnya disusun oleh bidang/unit tapi tidak ada yang mau bertanggung jawab melaksanakan, masa harus sub bagian program dan anggaran yang membuatnya, padahal kalau sudah capek-capek disusun tidak dilaksanakan juga”.

b. Data kependudukan dan pencatatan sipil belum sepenuhnya akurat.

Pembangunan bidang kependudukan dan pencatatan sipil di Provinsi DKI Jakarta memerlukan data kependudukan dan pencatatan sipil yang mendasar, terpadu, akurat dan berkesinambungan yang menjadi dasar perencanaan pembangunan yang lebih terarah bagi peningkatan kesejahteraan penduduk.

Saat ini data kependudukan sudah dimanfaatkan oleh instansi lain maupun masyarakat, namun demikian keakuratan data tersebut perlu terus ditingkatkan melalui tertib administrasi kependudukan. Dengan era teknologi saat ini, teknologi informasi merupakan sarana krusial yang dimanfaatkan untuk menyimpan, mengolah dan menjadikan data dan informasi di bidang kependudukan dan pencatatan sipil dalam rangka pelayanan yang lebih baik, cepat, transparan dan akurat kepada masyarakat. Untuk itu disusun kegiatan yang mengarah/mendukung pengembangan sistem dan jaringan komputerisasi yang diarahkan pada Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

c. Kesadaran masyarakat belum merata di wilayah DKI Jakarta

Kesadaran masyarakat akan perlunya pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil belum merata secara penuh di DKI Jakarta sehingga hasil pendaftaran penduduk/data penduduk dan kebutuhan akan pentingnya akta catatan sipil belum tercapai sesuai target yang diinginkan. Oleh sebab itu disinilah fungsi dinas provinsi yaitu melakukan sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya pencatatan sipil seperti pendapat yang diutarakan narasumber dari sub bagian program dan anggaran, yaitu:

“Kegiatan paling besar di Dinas Provinsi adalah untuk membeli guna memfasilitasi sudin-sudin seperti pengadaan security printing, tonner, dan lain sebagainya. Untuk pelayanan sebaiknya diserahkan saja ke Sudin-sudin, di dinas ini kita berfungsi untuk melaksanakan kebijakan, sosialisasi dan pengawasan”.

d. Belum efektifnya koordinasi antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lainnya dalam masalah penanggulangan urbanisasi di DKI Jakarta, baik dari luar daerah maupun luar negeri. Kaum urban dari luar Provinsi DKI Jakarta disamping berdampak positif bagi yang mempunyai keterampilan sesuai kebutuhan pembangunan di DKI Jakarta, dampak negatifnya bagi yang tidak mempunyai keterampilan akan menjadi beban Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Kegiatan yang disusun oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta diantaranya adalah melakukan penertiban pendatang baru di Jakarta salah satunya dengan kegiatan Operasi Yustisi Kependudukan (OYK) dan monitoring arus mudik balik di Provinsi DKI Jakarta.

Kurangnya kesadaran dan perhatian dari pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta akan pentingnya perencanaan dan kegiatan untuk mendukung program dan kebijakan pemerintah merupakan salah satu faktor penyebab kurang baiknya perencanaan dan kinerja dinas untuk memberikan pelayanan yang baik dan prima kepada masyarakat. Dibutuhkan pengawasan dan Standar Operasional Prosedur (SOP) agar pelaksanaan kegiatan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta memiliki standar dan pedoman yang jelas sehingga hasil yang tujuan kegiatan dapat tercapai secara maksimal. Tidak adanya pengawasan yang ketat dari atasan langsung menjadi salah satu faktor penyebab lambatnya pelaksanaan kegiatan. Kebutuhan akan SOP disadari sebagai suatu kebutuhan yang penting, seperti yang diutarakan Kepala sub bagian program dan anggaran:

“Kita tidak punya SOP pelaksanaan kegiatan, padahal setiap ada pemeriksaan yang selalu ditanya oleh pemeriksa adalah SOP dan SPM kita. Seharusnya hal ini ditindak lanjuti, namun sampai sekarang tidak ada yang mau menindaklanjutinya karena nanti yang disuruh berfikir sendiri untuk menyusun standar tersebut.”

“Untuk renstra yang akan datang saya ingin mengusulkan sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) karena pentingnya pengawasan terhadap kegiatan di dinas ini”.

3.2.2 Susunan dan Isi Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Penyusunan Rencana Kerja (Renja) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta belum berpedoman pada peraturan yang ada sebagai pedoman. Sebelum tahun 2012 dokumen rencana kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta bernama program kerja namun untuk tahun 2012 judul tersebut sudah diperbaiki menjadi rencana kerja. Dokumen renja ini akan diinput ke dalam SIPDKI Bappeda sebagai salah satu tahapan dan bahan untuk menyusun RKA. Kepala sub bagian program dan anggaran menjelaskan mengenai penyusunan rencana kerja dinas.

“Karena tidak ada pedoman dalam menyusun renja dinas, untuk penyajian bab nya pun kami mencari tahu penyusunannya dari Kementerian atau SKPD lain melalui internet, makanya ketika saya sadar setiap pemeriksa meminta rencana kerja dinas yang dimaksud

adalah program kerja judul program kerja diganti di tahun 2012 diganti menjadi rencana kerja.”

Susunan Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta tahun 2012 adalah sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan. Berisi latar belakang, landasan hukum, visi dan misi, tugas fungsi serta tujuan dan sasaran yang ingin dicapai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.
- Bab II Tantangan, Prospek dan Isu Aktual. Berisi permasalahan yang dihadapi dinas, prospek serta isu aktual yang perlu direalisasikan dalam kegiatan dinas.
- Bab III Program Kerja berisi program kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.
- Bab IV Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil
- Bab V Penutup

Pada program kerja di dokumen Renja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, diketahui alokasi anggaran Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta untuk tahun 2012 sebesar Rp. **102.762.733.869,-** (*seratus dua milyar tujuh ratus enam puluh dua juta tujuh ratus tiga puluh tiga ribu delapan ratus enam puluh sembilan rupiah*).

Pada tahun 2012 Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta melaksanakan 7 program yaitu:

- a. Program penerapan kaidah *good governance* dalam penyelenggaraan urusan Dukcapil;
- b. Sinkronisasi kebijakan pembiayaan, kelembagaan dan regulasi kependudukan dan catatan sipil;
- c. Pengawasan dan penegakan peraturan kependudukan;
- d. Peningkatan mutu layanan kependudukan dan catatan sipil;
- e. Peningkatan pengelolaan administrasi kependudukan;
- f. Sistem informasi administrasi kependudukan (SIK);

g. Peningkatan sarana dan prasarana kependudukan dan catatan sipil.

Program tersebut dijabarkan dalam 77 kegiatan guna mendukung pelaksanaan program dengan total anggaran Belanja Langsung sebesar Rp. 32.577.600.000. Pada program penerapan kaidah *good governance* dalam penyelenggaraan urusan Dukcapil terdapat 17 kegiatan sebagai pendukung program. Indikator yang akan dicapai antara lain: SDM Kependudukan dan Catatan Sipil menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat; Pengelolaan urusan, pelayanan, informasi Kependudukan dan Catatan Sipil menjadi lebih transparan dan mudah di akses melalui internet; Pengelolaan urusan Kependudukan dan Catatan Sipil semakin efisien dan akuntabel; Program Kependudukan dan Catatan Sipil antisipatif terhadap perkembangan masa depan; Masyarakat dan komunitas profesional semakin berpartisipasi dalam pengelolaan dan penyusunan kebijakan Kependudukan dan Catatan Sipil; Penegakan hukum di bidang Kependudukan dan Catatan Sipil dilaksanakan secara sistematis dan terprogram dengan baik; Semua peraturan perundangan daerah tentang Kependudukan dan Catatan Sipil sudah dikaji ulang dan disempurnakan guna mendukung penyelenggaraan urusan Kependudukan dan Catatan Sipil; Fungsi regulator Kependudukan dan Catatan Sipil ramping dan terpisah dari fungsi operator serta dilengkapi dengan sistem dan prosedur kerja yang jelas; dan Penempatan SDM Kependudukan dan Catatan Sipil berdasarkan kompetensi.

Kegiatan tersebut digambarkan sebagian dalam tabel 3.1 dan 3.2, kegiatan tersebut diantaranya adalah Pelaksanaan Pendataan Kepegawaian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan anggaran Rp. 100.000.000; Penyusunan Laporan Keuangan Dinas Dukcapil dengan anggaran Rp. 50,000.000; Dukungan Pelayanan e-KTP Lanjutan Tahun 2011 dengan anggaran Rp. 863.000.000. Untuk seluruh anggaran Belanja Langsung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dijelaskan dalam lampiran.

Tabel 3.1 Anggaran Belanja Tidak Langsung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012

PROGRAM	KEGIATAN	NILAI TARGET KELUARAN	SATUAN TARGET KELUARAN	ANGGARAN (Rp)
	I. Gaji dan Tunjangan	13	bulan	70.185.133.869
	1. Gaji Pokok	13	bulan	23.154.500.900
	2. Tunjangan Keluarga	13	bulan	2.085.319.681
	3. Tunjangan Jabatan	13	bulan	905.433.750
	4. Tunjangan Umum	13	bulan	1.306.582.875
	5. Tunjangan Khusus (PPh)	13	bulan	699.010.077
	6. Tunjangan Beras	13	bulan	1.395.109.911
	7. Pembulatan Gaji	13	bulan	460.231
	8. Tunjangan Kinerja	13	bulan	38.654.601.712
	9. Tunjangan PPh Tunjangan Kinerja	1	paket	1.984.114.732
JUMLAH BELANJA TIDAK LANGSUNG				70.185.133.869

Sumber : Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012

Tabel 3.2 Anggaran Belanja Langsung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012

PROGRAM	KEGIATAN	TARGET KELUARAN	ANGGARAN (Rp)
1. Penerapan Kaidah <i>Good Governance</i> dalam Penyelenggaraan Urusan Dukcapil	1. Pelaksanaan Pendataan Kepegawaian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	1 Sistem	100.000.000
	2. Pengelolaan Surat Menyurat (satminkal)	12 Bulan	83.000.000
	3. Penyusunan Kegiatan Tahun 2013	3 dokumen	50.000.000
	4. Penyusunan LAKIP, LPPD dan Laporan Kegiatan Tahun 2012	4 dokumen	50.000.000
	5. Penunjang Operasional Kesekretariatan Dinas	12 Bulan	300.000.000
	6. Penyusunan Laporan Keuangan Dinas Dukcapil	2 Laporan	50.000.000
	7. Pengembangan Aplikasi Penerimaan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	1 Aplikasi	150.000.000
	8. Penyusunan Draft Renstra Dinas Dukcapil Tahun 2012-2007	1 Draft dokumen	100.000.000
	9. Pelaksanaan Pekerjaan Tambahan Diluar Jam Kerja	1 Tahun	204.000.000
	10. Penyediaan Transport Kegiatan/Rapat Dinas di Luar Kantor Dalam Provinsi	1 Tahun	396.000.000
	11. Dukungan Pelayanan e-KTP Lanjutan Tahun 2011	261 kelurahan	863.000.000

Sumber: Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012

3.3 Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Berdasarkan rencana kerja yang telah disusun sebelumnya, selanjutnya dilakukan penyusunan RKA yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan dalam satu tahun anggaran. Penyusunan RKA Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta mengacu pada Surat Edaran Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang didalamnya terdapat pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA). Untuk penyusunan anggaran tahun 2012 diawali dengan terbitnya Surat Edaran Gubernur Nomor 52/SE/2011 tentang Penyampaian Pagu Anggaran Sementara SKPD/UKPD.

Dalam rangka menjamin keberlanjutan pembangunan daerah maka keterpaduan dan sinkronisasi kebijakan program/kegiatan harus menjadi perhatian utama Kepala SKPD dalam rangka menyusun rencana kerja dan anggaran SKPD sesuai amanat RPJMD. Bagian yang berperan dalam penyusunan RKA Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta adalah sub bagian program dan anggaran sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Hasil wawancara dengan kepala sub bagian program dan anggaran didapat informasi bahwa dibutuhkan penambahan pengetahuan, keterampilan tenaga melalui pelatihan atau pendidikan serta kerjasama dari semua pihak terkait penyusunan RKA, maka diperlukan pembagian tugas yang proposional disesuaikan dengan kompetensi yang dimiliki sehingga tercipta kerjasama dan perencanaan yang baik.

Mulai tahun anggaran 2012 masing-masing bidang/unit, sub bagian membuat rencana kerja serta menugaskan satu orang stafnya untuk menginput ke dalam SIPDKI Bappeda serta memonitoring pelaksanaan kegiatan sehingga kemajuan kegiatan diketahui oleh masing-masing kepala bidang/unit dan apabila terdapat kegiatan yang masih lambat dapat segera dilakukan tindakan percepatan. Hal ini dilakukan karena keterbatasan waktu dan tahapan sistem informasi perencanaan yang singkat sehingga, apabila penginputan hanya dilakukan oleh sub bagian program dan anggaran dikhawatirkan tidak dapat selesai pada waktunya. Meskipun pendelegasian tugas penginputan kegiatan diberikan kepada masing-masing bidang/unit, namun sub bagian program dan anggaran

bertanggungjawab untuk selalu mengontrol, berkoordinasi, dan memberikan pembekalan petunjuk teknis penyusunan yang memadai sehingga proses penyusunan RKA dapat berjalan dengan baik.

Penyusunan RKA membutuhkan tenaga dan waktu ekstra karena merupakan tahapan proses yang terus berlanjut. Dana yang digunakan untuk menyusun dokumen perencanaan hingga penganggaran telah dianggarkan oleh sub bagian program yang diawali dari penyusunan kegiatan, penyusunan, dan penyempurnaan renstra serta renja sampai penyusunan laporan akhir tahun. Untuk menghasilkan suatu keluaran yang baik perlu didukung oleh dana yang memadai, penganggaran yang dilakukan oleh sub bagian program dan anggaran sudah sesuai dengan tupoksinya, namun yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana untuk memaksimalkan kinerja sehingga tercipta perencanaan yang baik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

Koordinasi antar bidang/unit dibutuhkan dalam penyusunan RKA, upaya untuk memperbaiki koordinasi ini senantiasa terus ditingkatkan. Koordinasi antar bidang/unit perlu untuk ditingkatkan untuk memberikan kesadaran bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta merupakan suatu sistem yang terdiri dari komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain agar mencapai keluaran yang diinginkan, yaitu pelayanan yang maksimal untuk masyarakat.

Penginputan RKA Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta berdasarkan petunjuk teknis penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA SKPD) dalam pembuatan RKA perlu memperhatikan:

- Efisiensi anggaran khususnya honorarium PNS dan kegiatan-kegiatan untuk kepentingan internal rutin kantor. SKPD agar menyusun anggaran kegiatan anggaran kegiatan tersebut dengan memperhatikan kewajaran dan rasionalitas dalam pencapaian sasaran program dan kegiatan.
- Jadwal perencanaan APBD yang sangat ketat sehingga menuntut untuk melaksanakan setiap tahapannya dengan serius, cepat dan tepat.
- Tahapan Sistem Informasi Perencanaan yang singkat, konsekuensinya setiap tahapan harus dimanfaatkan secara maksimal (minimalisir kesalahan saat input) dan jangan menyisakan banyak pekerjaan yang menjadi beban untuk

tahapan berikutnya. Seluruh tahapan menjadi sangat kritis karena hanya tersedia waktu untuk perbaikan pada tahapan selanjutnya

Proses penyusunan DPA yang merupakan produk akhir dari RKA di mulai dengan menginput data RKA SKPD ke dalam sistem Bappeda (dimulai pada bulan Maret) yang didalamnya berisi program, kegiatan sampai dengan kode rekening. Selanjutnya dilakukan Musrenbang Provinsi untuk menentukan pagu indikatif, lalu diadakan Rapat Koordinasi Bidang (Rakorbid) dan paparan hasil untuk meneliti RKA SKPD dan mamaparkan hasilnya kepada DPRD (Komisi A). Setelah hasil Rakorbid dipaparkan, dilakukan supervisi perbaikan RKA-SKPD hasil pertemuan dengan DPRD.

Penginputan data RKA dilakukan melalui sistem SIPKD Bappeda dengan tahapan sistem informasi perencanaan Tahun 2012 sebagai berikut:

Tabel 3.3 Tahapan Sistem Informasi Perencanaan

Tahap	Nama	Penjelasan	Dokumen	Waktu
Tahap 1	Input data Renja	Input usulan Renja SKPD 2012	Renja SKPD	Januari-Februari 2011
Tahap 2	Input RKA SKPD	Input Kegiatan 2012 s.d Kode Rekening	RKA SKPD	Maret-April 2011
Tahap 3	Penelitian RKA SKPD	Koreksi dan Revisi Kegiatan	Revisi RKA SKPD	Mei-Juli 2011
Tahap 4	Finalisasi RKA SKPD	Koreksi dan Revisi Akhir dari Kegiatan sebelum RAPBD	RAPBD	Agustus-September 2011
Tahap 5	Pembahasan DPRD	Pembahasan RAPBD di Dewan	RAPBD persetujuan	Oktober 2011
Tahap 6	Evaluasi Kemendagri	Evaluasi APBD oleh Kementerian Dalam Negeri	Evaluasi Kemendagri	November 2011
Tahap 7	APBD 2012	Revisi APBD berdasarkan Evaluasi Kemendagri	APBD	Desember 2011

Sumber : diolah kembali dari //http: www.bapedadki.net

Dalam penyusunannya RKA tahun anggaran yang akan datang disusun di tahun anggaran yang sedang berjalan. Sebagai contoh, RKA untuk kegiatan tahun 2013 sudah mulai disusun dan diinput kedalam sistem mulai tahun 2012 karena data tersebut digunakan untuk penyusunan APBD tahun berikutnya. Berdasarkan jadwal yang telah ditentukan Bappeda, sebagai tahap awal masing-masing bidang menyusun kegiatan yang akan dilaksanakan pada satu tahun anggaran beserta dengan rincian anggaran belanja (RAB) yang berisi rincian biaya kegiatan serta kode rekening; kerangka acuan kerja (KAK) yang didalamnya terdapat pendahuluan, latar belakang, dan jadwal pelaksanaan kegiatan. Data yang diinput oleh petugas input di masing-masing bidang/unit ke dalam sistem SIPDKI Bappeda adalah kegiatan hingga kode rekeningnya. RAB yang dibuat dapat dijadikan pedoman untuk menginput data ke dalam sistem.

Dengan ditunjuknya petugas input RKA oleh masing-masing bidang/unit diharapkan penyusunan rencana kegiatan lebih matang dan memudahkan dalam merevisi apabila terdapat perubahan sehingga penyusunannya menjadi lebih efisien. Saat ini penginputan dokumen perencanaan hingga anggaran dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dan untuk masuk kedalam system Informasi Perencanaan Pembangunan (SIPDKI), petugas wajib mempunyai ID pengguna dan password.

SISTEM INFORMASI PERENCANAAN
Pemerintah Provinsi DKI Jakarta
Halaman Depan | Registrasi | Aktivasi | Dukungan Teknis

Sistem Informasi Perencanaan DKI

Otentikasi	Pengumuman
Masukkan ID Pengguna dan Password Anda ID Pengguna : <input type="text"/> Password : <input type="password"/> (perhatikan huruf besar atau kecilnya) <input type="button" value="Masuk"/> Lupa Password	Kepada Operator SKPD yang akan melakukan registrasi silahkan mengirim surat tugas berisikan jumlah kebutuhan operator input data SKPD ke alamat email uptbappeda@bapedadki.net Berdasarkan jumlah tersebut kami akan mengirimkan nomor undangan yang nantinya dapat anda inputkan sebagai kode registrasi SKPD anda.

Bila pada saat Anda membuka situs informasi untuk mengkonfirmasi **Security Alert** maka Anda sebaiknya mendownload [Sisena](#), [Genuine Security](#) dan menginstalnya di komputer Anda.

Copyright © 2005 - 2012 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta
All rights reserved.

Gambar 3.2 Halaman login SIPDKI
Sumber : <http://www.bapedadki.net>

RENCANA KERJA DAN ANGGARAN					Formulir RKA - SKPD 2.2.1
SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH					
Provinsi/Kabupaten/Kota					
Tahun Anggaran					
Urusan Pemerintahan: x. xx.					
Organisasi :	x. xx xx.				
Program :	x. xx xx. xx.				
Kegiatan :	x. xx. xx. xx. xx.				
Lokasi kegiatan					
Indikator & Tolok Ukur Kinerja Belanja Langsung					
Indikator	Tolok Ukur Kinerja			Target Kinerja	
Program					
Masukan Kegiatan					
Keluaran Kegiatan					
Hasil Kegiatan					
Kelompok Sasaran Kegiatan :					
Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Per Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah					
Kode Rekening	Uraian	Rincian Penghitungan			Jumlah (Rp)
		Volume	Satuan	Harga satuan	
1	2	3	4	5	6=(3x5)
x x x xx Xx					
x x x xx Xx					
x x x xx Xx					
x x x xx Xx					
Jumlah					
				, tanggal
					Kepala SKPD
					(tanda tangan)
					(nama lengkap)
					NIP.

Gambar 3.3 Format Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
Sumber : //http: www.bapedadki.net

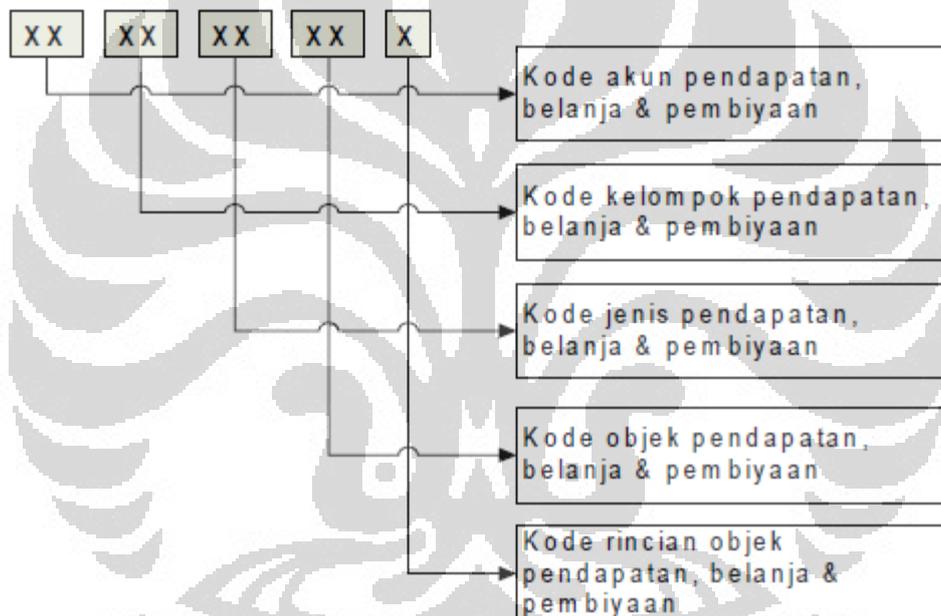
Gambar diatas merupakan contoh format isian RKA yang harus diisi. Apabila terdapat kolom yang kosong, sistem akan menolak untuk melanjutkan proses input. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memiliki 8 (delapan) program, namun untuk program pelaksanaan SPM lain, urusan kependudukan dan catatan sipil tidak dilaksanakan.

- Tolok Ukur adalah ukuran prestasi kerja secara kualitatif yang akan dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan setiap program dan kegiatan. Contoh : Tersedianya informasi

elayanan dan peraturan administrasi kependudukan pada media cetak dan elektronik

- Target Kinerja adalah ukuran prestasi kerja secara kuantitatif yang akan dicapai dan dapat diukur serta dibandingkan secara jelas dari keadaan semula dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan setiap program dan kegiatan. Contoh : Sebanyak 6 jenis
- Masukan (Input) adalah ukuran (Tolok Ukur dan Target Kinerja) yang dibutuhkan agar suatu kegiatan dapat berjalan
 - *Tolok Ukur Masukan* : diisi dengan kebutuhan masukan yang dibutuhkan agar suatu kegiatan dapat dilaksanakan, berupa *teks*, dalam contoh Permendagri diisi dengan “Jumlah dana yang dibutuhkan”. Sudah tersedia dalam sistem sehingga tidak perlu diinput Contoh : Jumlah dana yang dibutuhkan
 - *Target Masukan* : diisi dengan volume dan satuan dari masukan, Volume berupa *angka* jumlah anggaran yang dibutuhkan, satuan diisi dengan *teks* rupiah/Rp Contoh : 10000000000 – Rp (ditulis tanpa titik)
- Keluaran (output) adalah ukuran (Tolok Ukur dan Target Kinerja) barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan
 - *Tolok ukur Keluaran* : diisi dengan hasil (barang/jasa/pencapaian) yang ingin dicapai dari pelaksanaan kegiatan, berupa *teks*. Contoh: Terinformasikannya pelayanan dan peraturan administrasi kependudukan kepada masyarakat melalui media cetak dan elektronik
 - *Target Kinerja Keluaran* : diisi dengan volume dan satuan dari keluaran, volume berupa *angka*, satuan berupa *teks* Contoh : 6 jenis
- Hasil (*outcome*) adalah ukuran (Tolok Ukur dan Target Kinerja) yang mencerminkan berfungsinya keluaran dari kegiatan-kegiatan dalam satu program.
 - *Tolok ukur Hasil* : diisi dengan ukuran yang menggambarkan berfungsinya suatu keluaran, berupa *teks*. Contoh : Terinformasikannya pelayanan dan peraturan administrasi kependudukan kepada masyarakat melalui media cetak dan elektronik

- *Target Kinerja Hasil* : diisikan volume dan satuan dari Hasil, volume berupa *angka*, satuan berupa *teks*. Contoh : 6 jenis
- Sasaran (obyek) adalah kelompok/kategori yang dituju untuk hasil dari pelaksanaan kegiatan. Contoh : Warga DKI Jakarta
- Lokasi kegiatan Secara *default* (otomatis) sistem akan mengisikan lokasi kegiatan dengan lokasi "DKI Jakarta" untuk pengisian RKA, SKPD diminta lebih mendetailkan lokasi pelaksanaan kegiatannya sampai lokasi tingkat kelurahan.
- Pemilihan Kode Rekening. Adapun struktur kode rekening yang baru berdasarkan Permendagri 13/2006 adalah sebagai berikut



Setelah semua kegiatan telah selesai diinput, plafon belanja akan dikeluarkan pada awal tahap kedua sekaligus menjadi acuan untuk proses penelitian RKA serta untuk dilakukan koreksi dan revisi kegiatan.

SISTEM INFORMASI PERENCANAAN
Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Perencanaan 2012 > Input Data RKA 2012 > Belanja Langsung > Detail Kegiatan > Kode Rekening

Kode Rekening Kegiatan

SKPD : 1.10.001 / DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
 Program : 1.10.01 Program penerapan kaidah good governance dalam penyelenggaraan urusan Kependudukan dan Catatan Sipil
 Tolok Ukur Program : 05. Pengelaaan urusan Kependudukan dan Catatan Sipil semakin efisien dan akuntabel
 Target Kinerja Program : 01. Tersedianya siklus penyelenggaraan kependudukan dan catatan sipil
 Kegiatan : 08. Pengelaaan Surat Menyurat (Sesminkal)
 Keluaran : Terciptanya tata kelola surat-menysurat yang baik
 Target Keluaran : 12 bulan
 Masukan : Dana yang dibutuhkan
 Target Masukan : Rp. 83.000.000
 Hasil : Jumlah surat masuk dan keluar
 Target Hasil : 7.000 surat keluar dan masuk
 Kelompok Sasaran : Dinas Dukcapil
 Lokasi : DKI Jakarta

Kode Rekening	Deskripsi Rekening	Vol	Satuan	Harga Satuan	Nilai Anggaran
5.2.1	BELANJA PEGAWAI				
5.2.1.01	Honorarium PNS				
5.2.1.01.01	Honorarium Panitia Pelaksana Kegiatan	1	paket	73.342.000	73.342.000
5.2.2	BELANJA BARANG DAN JASA				
5.2.2.01	Belanja Bahan Pakai Habis				
5.2.2.01.01	Belanja Dokumentasi, Dekorasi dan Publikasi	1	paket	800.000	800.000
5.2.2.06	Belanja Cetak dan Penggandaan				
5.2.2.06.02	Belanja Penggandaan				
5.2.2.06.02.002	Belanja Fotocopy	1	paket	822.000	822.000
5.2.2.11	Belanja Makanan dan Minuman				
5.2.2.11.02	Belanja Makanan dan Minuman Rapat	1	paket	8.438.000	8.438.000
TOTAL					83.000.000

Gambar 3.4 Contoh Hasil Input RKA

Sumber : <http://www.bappedadki.net>

Adapun penelitian RKA bertujuan untuk :

- a. Meneliti kesesuaian usulan kegiatan SKPD dengan Program dan Indikator Kinerja Program RPJMD. Indikator kinerja tersedia di dalam sistem dan ditentukan berdasarkan kesimpulan yang diambil oleh Bappeda, namun kita dapat memberikan masukan terhadap indikator kinerja tersebut apabila ada kegiatan baru yang tidak dapat masuk kedalam indikator kinerja yang ada.

- b. Meneliti kesesuaian usulan kegiatan SKPD dengan Indikator Kinerja Utama (IKU) tiap urusan yang tercantum dalam RKPD 2012. Untuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil IKU selalu berubah setiap tahun karena dirasa perlu dilakukan penyempurnaan
- c. Mengakomodir hasil Musrenbang serta Pokok-pokok Pikiran dan Aspirasi DPRD semaksimal mungkin.
- d. Meneliti kewajaran alokasi anggaran tiap kegiatan sesuai Pedoman Penyusunan RKA SKPD/UKPD yang diterbitkan. Standar biaya yang digunakan untuk menentukan besaran biaya kegiatan berpedoman pada Peraturan Gubernur No. 69 Tahun 2011 tentang Standar Biaya dan Peraturan Gubernur No. 82 Tahun 2008 tentang Pembentukan Panitia Tim atau Kelompok Kerja dan Besarnya Honorarium Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- e. Meneliti kewajaran komposisi jenis belanja tiap kegiatan.
- f. Menyempurnakan kelengkapan data (Capaian Program, Masukan, Keluaran, Hasil).
- g. Meneliti kemungkinan kegiatan yang duplikasi. Terutama kegiatan yang berkaitan dengan suku dinas, kegiatan tidak boleh sama dan harus dibagi berdasarkan kewenangan masing-masing.
- h. Meneliti Kode Rekening (Inspektorat dan BPKD).
- i. Meneliti kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengembangan Sistem Teknologi Informasi dan Komunikasi (Diskominfo).

RKA yang telah disusun oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kemudian disampaikan di dalam forum Musrenbang SKPD yang dilaksanakan pada Bulan Maret, dalam forum tersebut dinas memaparkan penjelasan mengenai kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dan kegiatan yang menjadi prioritas kepada Bappeda, Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD), Inspektorat serta SKPD lain di Provinsi DKI Jakarta. Sebelum melakukan paparan, dilakukan rapat internal bidang/unit terlebih dahulu mengenai kegiatan yang akan dipaparkan dan kegiatan mana saja yang menjadi kewenangan dinas dan suku dinas. Kepala sub

bagian program dan anggaran mengemukakan mengenai besaran penentuan anggaran yang diusulkan sebagai berikut:

“Apabila kita menganggarkan terlalu besar dan ketika dilakukan pemeriksaan ternyata penyerapannya kecil, maka dianggap perencanaannya kurang baik. Sehingga tidak jarang kami memberikan masukan kepada Bappeda kegiatan apa saja yang perlu dikurangi anggarannya, karena kalau saya berbicara di forum internal bidang-bidang kadang suka tidak percaya”.

Pada tahap penelitian RKA ini bidang/unit dapat merubah kegiatan yang dianggap belum sesuai. Narasumber mengemukakan tentang penginputan RKA dinas sebagai berikut:

“Dalam menginput RKA ada tahapan-tahapannya, mulai dari mengisi judulnya saja, glondongan anggarannya sampai rinciannya”.

“Tahapan penyusunan RKA mengakomodir apabila ada perubahan kegiatan dari bidang-bidang, maka dapat dirubah oleh petugas penginput yang telah ditunjuk”.

Setelah Bappeda menentukan pagu anggaran, kembali dilakukan rapat internal untuk membagi pagu tersebut ke masing-masing bidang/unit dan yang berhak memutuskan besarnya adalah Kepala Dinas. Apabila pagu yang diterima ternyata lebih kecil dibandingkan yang diusulkan maka kegiatan yang dirasa kurang penting akan dihilangkan. Tidak ada ukuran pasti penentuan naik turunnya pagu anggaran oleh Bappeda, namun salah satunya dilihat dari penyerapan anggaran program/kegiatan tersebut di tahun sebelumnya, penyerapan anggarannya besar maka ada kemungkinan kenaikan anggaran di tahun berikutnya.

Sebelum RAPBD ditetapkan dilakukan tahap finalisasi RKA SKPD yang meliputi koreksi dan revisi akhir dari kegiatan, jika ternyata besaran pagu masih kurang untuk melaksanakan kegiatan dinas, maka selanjutnya dilakukan paparan dalam forum Rapat Koordinasi Bidang (Rakorbid) yang dihadiri Asisten Pemerintahan serta Badan dan Biro Pemerintahan. Dalam Rakorbid tersebut besaran pagu dapat ditambah atau dikurangi, seperti informasi yang didapatkan dari narasumber yaitu:

“Dalam forum Rakorbid tersebut kita memaparkan alasan dan argumen kita mengenai besaran anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kegiatan dinas, apabila argumen kita bagus dan realistis maka pagu anggaran kita bisa ditambah”.

“Apabila dalam forum Rakorbid tersebut permintaan pagu anggaran belum diterima maka dapat memaparkan dalam rapat dengan Komisi A DPRD”.

Tahapan selanjutnya dilakukan pembahasan RAPBD oleh DPRD dan Kementerian Dalam Negeri. DPA yang telah disetujui oleh Kementerian Dalam Negeri dan disahkan oleh Kepala Daerah melalui Surat Keputusan Gubernur disampaikan kepada kepala SKPD untuk digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran/Barang.

3.4 Metodologi Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka teori yang ada, unit analisis penelitian ini adalah untuk melihat implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam perencanaan dan penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta berdasarkan teori-teori yang telah dijabarkan.

Metodologi penelitian adalah serangkaian hukum, aturan, tata cara tertentu yang diatur dan ditentukan berdasarkan kaidah ilmiah dalam menyelenggarakan suatu penelitian dalam koridor keilmuan tertentu yang hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (Herdiansyah, 2010). Penelitian yang dilakukan fokus pada proses perencanaan dan penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dengan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran dan penjelasan akurat mengenai proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dengan cara membandingkan teori dengan fakta yang ada di lapangan.

Herdiansyah (2010) menyatakan studi kasus adalah penelitian yang memusatkan penelitiannya pada suatu objek tertentu yang mempelajarinya sebagai suatu kasus. Sedangkan Creswell (1998) menyatakan bahwa studi kasus

(*case study*) adalah suatu model yang menekankan pada eksplorasi dari suatu “sistem yang terbatas” (*bounded system*) pada satu kasus atau beberapa kasus secara mendetail, disertai dengan penggalian data secara mendalam yang melibatkan berbagai sumber informasi yang kaya akan konteks.

Bentuk studi kasus dalam penelitian ini adalah studi kasus instrinsik yaitu studi kasus yang dilakukan untuk memahami secara lebih baik dan mendalam tentang suatu kasus tertentu. Studi atas kasus dilakukan karena alasan peneliti ingin mengetahui secara instrinsik suatu fenomena, keteraturan, dan kekhususan kasus (Stake, 1995)

3.5 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah :

a. Wawancara

Wawancara (*interview*) dilakukan untuk mendapatkan informasi, yang tidak diperoleh melalui observasi atau kuesioner. Tidak semua data dapat diperoleh dengan observasi, oleh karena itu peneliti harus mengajukan pertanyaan kepada partisipan untuk mendapatkan pemahaman secara mendalam.

b. Studi Dokumentasi

Adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek. Studi dokumentasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapatkan gambaran didasari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang ditulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan (Herdiansyah, 2010).

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a) Data Primer.

Data primer adalah data yang dikumpulkan sendiri peneliti langsung dari sumber pertama (Sangadji, 2006). Pada penelitian ini data primer diperoleh dari wawancara. Jenis wawancara yang akan dilakukan adalah wawancara terstruktur. Wawancara terstruktur (*structured interviews*) adalah wawancara yang diadakan ketika diketahui pada permulaan informasi apa yang diperlukan

(Sekaran, 2009). Sebelum melakukan wawancara, pewawancara sudah memiliki daftar pertanyaan yang akan ditanyakan kepada responden. Wawancara dilakukan kepada pihak yang bersangkutan dengan penelitian.

b) Data Sekunder.

Data sekunder mengacu pada informasi yang dikumpulkan oleh seseorang dan bukan peneliti yang melakukan studi mutakhir (Sangadji, 2006). Data sekunder pada penelitian ini didapat dengan melakukan survei literatur dan melakukan pencarian data-data pendukung dari berbagai sumber. Sumber-sumber tersebut dapat berupa buku, jurnal, surat kabar, majalah, laporan konferensi, tesis master, publikasi pemerintah, laporan keuangan dan lainnya.

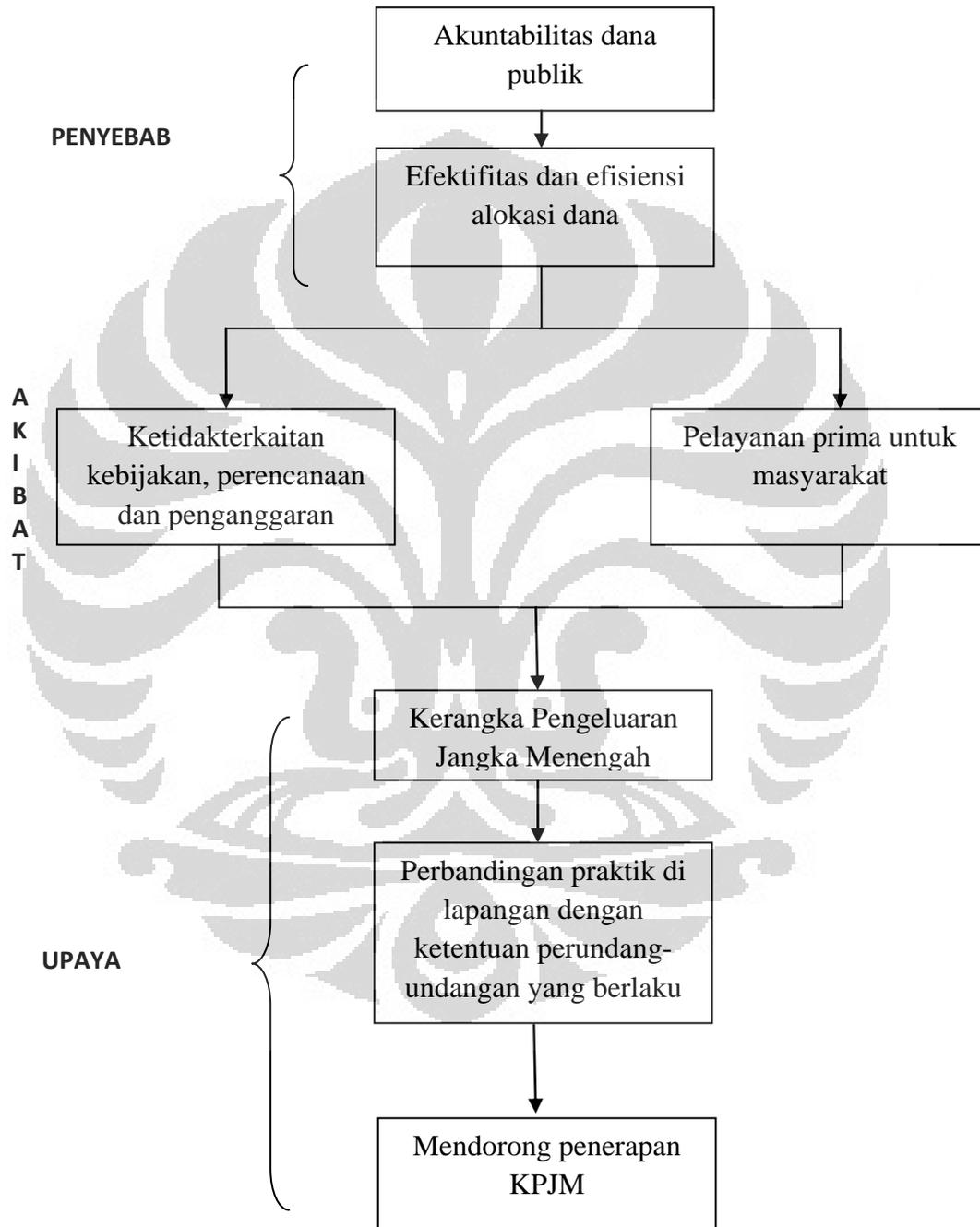
3.6 Analisis Data

Analisis data merupakan tahap pertengahan dari serangkaian tahap dalam sebuah penelitian yang mempunyai fungsi yang sangat penting. Hasil penelitian yang dihasilkan harus melalui proses analisis data terlebih dahulu agar dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Menurut Herdiansyah (2010) inti dari analisis data, baik dalam penelitian kuantitatif maupun kualitatif adalah mengurai dan mengolah data mentah menjadi data yang dapat ditafsirkan dan dipahami secara lebih spesifik dan diakui dalam satu perspektif ilmiah yang sama, sehingga hasil dari analisis data yang baik adalah data yang tepat dan dimaknai sama atau relatif sama dan tidak bias atau menimbulkan perspektif yang berbeda-beda.

Analisis data pada penelitian ini dimulai dengan melakukan analisis dokumen perencanaan berupa RPJMD Provinsi DKI Jakarta, Renstra dan Renja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta yang telah dikumpulkan sebelumnya. Selanjutnya dilakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait untuk mendapatkan data dan gambaran lebih jelas mengenai permasalahan yang tidak dapat ditemukan dalam dokumen yang telah dikumpulkan. Hasil dari analisis dokumen dan hasil wawancara akan dianalisis dengan membandingkan teori penerapan KPJM dengan praktik penganggaran yang berlangsung untuk menarik kesimpulan umum permasalahan proses perencanaan dan penganggaran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta yang menjadi kasus dalam penelitian ini.

3.7 Model Penelitian

Kerangka pikir penelitian merupakan urutan logis dari pemikiran peneliti untuk memecahkan suatu masalah penelitian, yang dituangkan dalam bentuk bagan dengan penjelasannya. Adapun kerangka penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :



Gambar 3.4 Skema Kerangka Penelitian
Sumber : diolah dari berbagai sumber

Sebagai pertanggungjawaban pemerintah atas dana masyarakat yang dikelola, diperlukan anggaran untuk mengalokasikan sumber daya yang terbatas secara efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang mengatur sehingga menciptakan pelayanan yang maksimal untuk masyarakat.

Seringkali kerangka yang digunakan dalam pendekatan penyusunan perencanaan dan penganggaran tidak dijiwai sesuai dengan konsep pendekatan tersebut. Dengan penelitian studi kasus yang dilakukan yang membandingkan ketentuan perundang-undangan dan teori penganggaran dengan kenyataan penerapan di lapangan diharapkan dapat memberikan gambaran proses perencanaan dan penganggaran serta mengidentifikasi permasalahan penerapan KPJM sesuai dengan yang diatur dalam ketentuan yang berlaku sehingga dapat mendorong penerapan KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Berdasarkan permasalahan yang ada dilakukan pengumpulan data untuk selanjutnya dianalisis dan dibandingkan dengan ketentuan peraturan yang berlaku sehingga dapat menjawab permasalahan penelitian dan membuat kesimpulan.

Karena keterbatasan data penelitian, menghalangi analisis pada tingkat Provinsi DKI Jakarta sehingga analisis KPJM hanya dapat dilakukan pada tingkat SKPD.

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1 Analisis Umum

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Perencanaan pada tingkat pemerintah daerah dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk jangka waktu 20 tahun, lalu diturunkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk lima tahunan. RPJMD berisi visi dan misi Gubernur terpilih yang akan direalisasikan selama periode masa jabatannya. Visi dan misi pada RPJMD dijabarkan dalam program dan kegiatan pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Sebelum disusun APBD, dihitung terlebih dahulu kemampuan pembiayaan kegiatan dengan menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran sekaligus sebagai batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program. Sampai pada akhirnya tersusun rencana APBD yang selanjutnya disetujui dan ditandatangani oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dan disahkan menjadi APBD.

Pada tingkatan SKPD penyusunan rencana kegiatan untuk lima tahun dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) yang disusun dengan berpedoman pada RPJMD. Renstra program dan kegiatan yang akan dilaksanakan digambarkan dalam Rencana Kerja selama satu tahun. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD disusun berdasarkan prioritas dan plafon anggaran yang telah ditetapkan.

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah yang merupakan pendekatan dalam proses penyusunan anggaran yang mengatasi permasalahan diskoneksi antara perencanaan dan penganggaran. Terdapat dua hal yang dilakukan dalam KPJM yaitu pertama, merumuskan kebijakan prioritas melalui proses evaluasi yang sistematis dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Terkait dengan prioritas pembangunan, tantangan daerah terletak pada sempitnya kapasitas fiskal yang dimiliki. Seringkali, ruang untuk melakukan terobosan pembangunan menjadi sangat terbatas karena pendapatan yang ada sudah tersedot untuk belanja-belanja yang sifatnya wajib dan rutin, seperti belanja gaji, honorarium, dan lainnya. Kedua, penyusunan prakiraan maju berdasarkan kebijakan prioritas yang telah ditetapkan. Prakiraan maju adalah fitur pendekatan KPJM yang sangat penting. Prakiraan maju tidak sekedar mengisi kolom $n+1$ dan $n+2$, melainkan sebuah rencana anggaran yang harus menjadi komitmen bersama.

4.1.1 Analisis Proses Penyusunan Rencana Kerja

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

Sebagaimana diuraikan dalam kerangka teori World Bank, tahapan KPJM pada tingkat SKPD terdiri dari tiga tahapan, yaitu :

- Langkah 1 Menyetujui sasaran, keluaran dan kegiatan dengan melakukan evaluasi atas sasaran, output kegiatan di tahun sebelumnya
- Langkah 2 Dengan hasil evaluasi yang dilakukan pada tahap satu, selanjutnya dilakukan reviu atau pengembangan program dan sub program serta menyetujui program/kegiatan;
- Langkah 3 Menghitung biaya dari program yang telah disetujui.

Langkah dalam tahapan KPJM yang diungkapkan oleh World Bank dimulai pada tahapan penyusunan Renja yang jika mengacu pada kerangka World Bank merupakan langkah satu dan dua, kemudian dilanjutkan dengan penyusunan RKA yang merupakan langkah ketiga. Berikut ini dilakukan analisis atas langkah-langkah tersebut diatas untuk melihat apakah praktik yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta sudah memenuhi kaidah-kaidah dalam proses penyusunan KPJM.

a. Analisis Langkah Satu

Langkah 1 dalam kerangka World Bank merupakan langkah untuk melakukan evaluasi atas sasaran, output dan kegiatan tahun sebelumnya yang bertujuan untuk melihat sejauh mana sasaran dan output suatu kegiatan dapat dicapai dan faktor apa saja yang menghambat pencapaian sasaran dan output tersebut. Tahapan langkah ini merupakan langkah penting sebagai prasyarat mutlak bagi implementasi KPJM. Hal ini terkait erat dengan penerapan paradigma *rolling budget*.

Evaluasi terhadap kebijakan dilakukan untuk mengetahui apakah suatu kegiatan masih akan dilaksanakan pada tahun anggaran selanjutnya atau seharusnya dihentikan. Melihat praktik yang dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, pada umumnya kegiatan yang dilaksanakan merupakan kegiatan yang rutin dilaksanakan setiap tahunnya sesuai dengan RPJMD.

Evaluasi kegiatan sendiri dilakukan setiap triwulan yang diwujudkan dalam laporan triwulanan dan laporan tahunan. Laporan tersebut menggambarkan perkembangan pelaksanaan kegiatan di setiap triwulan dan di akhir tahun anggaran. Evaluasi dilakukan bertujuan untuk melihat dan melaporkan sampai sejauh mana pencapaian kinerja atas sasaran dan output serta untuk melihat penyerapan anggaran setiap kegiatan.

Untuk menyusun laporan tersebut data perkembangan kemajuan kegiatan didapat dari Monitoring dan Evaluasi (Monev) yang terdapat dalam sistem SIPDKI dimana data tersebut berasal dari hasil input kemajuan pelaksanaan kegiatan setiap minggu oleh petugas di masing masing bidang/unit.

Didalam Monev tersebut tergambar besarnya anggaran yang telah diserap untuk pelaksanaan kegiatan dan ketepatan pelaksanaan berdasarkan jadwal yang telah dirancang.

Selain data yang berasal dari Monev, perkembangan kegiatan dapat diketahui melalui tanya jawab dengan PPTK dan staf terkait serta dari notulen rapat koordinasi mingguan yaitu suatu forum mingguan untuk menginformasikan serta melaporkan perkembangan kegiatan di masing-masing bidang/unit dan suku dinas. Untuk mendapatkan laporan yang cepat dan akurat guna mendukung penerapan KPJM diperlukan peran serta aktif dari staf sub bagian program dan anggaran dalam mendapatkan data serta di sisi lain peran serta Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) penting untuk menyediakan data evaluasi kegiatan karena mereka yang mengetahui dengan persis pelaksanaan kegiatannya sehingga dapat memberikan kontribusi dan masukan mengenai hambatan dalam pelaksanaan kegiatan

Kegiatan inisiatif baru akan dibuat apabila terdapat kebijakan dari pemerintah pusat/daerah seperti kebijakan penerapan *e-KTP* dan program Nasional “Semua Anak Tercatat Kelahirannya”, maka akan disusun kegiatan untuk mendukung program tersebut beserta kegiatan pendukung lainnya. Daftar kegiatan yang dianggap sebagai prioritas disusun dan dipaparkan dalam forum Musrenbang Provinsi dengan DPRD untuk disesuaikan dengan prioritas daerah dan kebijakan baru bila ada sehingga dapat dilakukan alokasi pendanaan anggaran sesuai dengan tingkat urgensinya.

Berdasarkan informasi yang didapat, beberapa permasalahan yang dihadapi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran adalah sebagai berikut :

1. Kemampuan Sumber Daya Manusia yang masih terbatas. Sehingga dibutuhkan pelatihan khusus melalui bimbingan teknis untuk meningkatkan kemampuan dan tidak menutup kemungkinan juga melibatkan staf dari bagian yang lain karena terbatasnya pegawai yang tersedia, sehingga diharapkan dapat memanfaatkan sumber daya yang ada untuk menciptakan sumber daya yang berkualitas.

2. Masih kurangnya pemanfaatan teknologi informasi dalam pengelolaan data dan informasi. Bappeda telah menyediakan monev (monitoring dan evaluasi) sebagai cara untuk memonitor pelaksanaan kegiatan di SKPD, namun data yang dihimpun melalui monev tersebut kurang dimanfaatkan dengan baik untuk menyusun perencanaan.
3. Lemahnya kapasitas kelembagaan perencanaan di tingkat SKPD yang menyebabkan kurang optimalnya proses koordinasi perencanaan sehingga berdampak pada kualitas produk rencana pembangunan tahunan. Sebaiknya semua bidang/unit dan Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta berperan aktif dalam memberikan masukan dalam proses perencanaan sampai penganggaran.
4. Meskipun program dan kegiatan selalu dipantau melalui Monev (Monitoring dan Evaluasi) namun pelaksanaan monitoring dan evaluasi program-program pembangunan yang dikaitkan dengan dokumen-dokumen perencanaan pelaksanaan kegiatan belum optimal dilaksanakan karena kurangnya perhatian dari Kepala Bidang/Unit untuk memonitoring pekerjaan Pejabat Pelaksana Kegiatan dalam pelaksanaan kegiatan yang menjadi tugasnya. Oleh sebab itu mulai tahun 2012 monev dimonitoring oleh staf di masing-masing masing bidang/unit/sub bagian sehingga dengan harapan kegiatan dapat berjalan lebih cepat karena selalu dimonitor setiap minggunya.
5. Tidak adanya *punishment* apabila pelaksanaan kegiatan tidak berjalan dengan maksimal, dan tidak ada tindak lanjut terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi berkenaan dengan hambatan pelaksanaan kegiatan.
6. Adanya kepentingan-kepentingan yang bersifat politis yang harus diakomodasi dalam perencanaan maupun penganggaran.

Tabel 4.1 Analisis Perbandingan Langkah 1 KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Langkah	Kriteria	Kondisi
Langkah 1: Menyetujui sasaran, keluaran dan kegiatan dengan melakukan evaluasi atas sasaran, output kegiatan di tahun sebelumnya	Evaluasi yang dilakukan memuat evaluasi atas: a. Kinerja penyelenggaraan urusan wajib/pilihan SKPD terhadap Renstra SKPD b. Evaluasi pelaksanaan Renja SKPD tahun lalu; c. Rumusan indikator, tujuan, sasaran, program dan kegiatan	Dilakukan evaluasi kegiatan per triwulan dan tahunan yang menggambarkan : a. Laporan perkembangan kemajuan pelaksanaan kegiatan b. Perkembangan penyerapan anggaran c. Hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan

Penyusunan Renja diawali dengan melakukan identifikasi arahan dan prioritas RPJMD untuk diakomodasikan dalam penyusunan Renja serta dilakukan evaluasi status capaian kinerja penyelenggaraan urusan wajib/pilihan SKPD terhadap RPJMD dan program serta kegiatan dalam Renstra pada tahun rencana sesuai dengan tupoksi dalam rangka mencapai sasaran hasil pembangunan.

Berdasarkan fakta yang ada, dalam praktiknya langkah satu dalam kerangka KPJM World Bank belum dijalankan dengan efektif oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta meskipun dilakukan evaluasi namun hanya seputar masalah penyerapan anggaran sehingga inti dari tujuan dilakukannya evaluasi yaitu untuk koordinasi dan sinergi program/kegiatan serta dalam rangka mencapai sasaran hasil pembangunan tahun rencana tidak tercapai.

Salah satu tujuan dari dilakukannya evaluasi adalah untuk menentukan suatu program atau kegiatan akan terus dilaksanakan atau dihentikan karena tujuannya telah tercapai. Namun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki SPM sebagai patokan dalam pelaksanaan evaluasi untuk reviu kebutuhan program/kegiatan, sehingga perancangan kegiatan lebih banyak yang merupakan kegiatan rutin dan kurang melakukan inovasi-inovasi baru dalam menyusun kegiatan. Untuk kedepannya diharapkan dengan evaluasi yang dituangkan dalam laporan ini dapat memberikan masukan dalam menyusun kegiatan dan kebijakan baru di tahun anggaran berikutnya.

b. Analisis Langkah Dua

Berdasarkan kerangka KPJM World Bank, langkah kedua yang dilakukan adalah perumusan program dan kegiatan untuk tahun n berikut indikator keluaran, sasaran dan pagu indikatif berdasarkan hasil evaluasi pada langkah 1 (satu). Program/kegiatan tersebut merupakan program-program lanjutan yang menjadi prioritas pada tahun sebelumnya dan/atau inisiatif baru. Program dan kegiatan yang direncanakan memuat tolok ukur kinerja keluaran, target capaian program/kegiatan, target keluaran kegiatan pada n dan pada $n+1$, biaya satuan per keluaran kegiatan pada n dan $n+1$, dan total dana yang diperlukan kegiatan pada n dan $n+1$.

Sebelum menyepakati program/kegiatan yang akan dilaksanakan, terlebih dahulu dilakukan pengkajian untuk mengetahui program/kegiatan apa saja yang sesuai dengan kebutuhan dan dilakukan pengecekan program/kegiatan yang merupakan kegiatan lanjutan dan/atau prioritas SKPD sudah termuat.

Dalam merumuskan dan mengembangkan program/kegiatan yang akan dilaksanakan, didalamnya harus memuat hasil identifikasi program dan kegiatan yang berasal dari RPJM Provinsi dan/atau dari Renja SKPD dengan mempertimbangkan hasil kesepakatan Musrenbang. Selain itu program/kegiatan pelayanan wajib/pilihan dirumuskan sesuai skala prioritasnya untuk pencapaian sasaran dan target Renstra SKPD maupun RPJMD.

Idealnya saat menyusun rencana kerja untuk satu tahun berpedoman pada Renstra untuk melihat kegiatan apa saja yang sudah direncanakan di dalam

Renstra. Namun pada kenyataannya hal tersebut tidak dilaksanakan karena penyusunan Renstra Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kurang maksimal sehingga belum dapat memberikan pedoman yang baik dalam penyusunan Renja. Kelemahan ini disadari oleh para perencana baik dalam tingkatan Provinsi (Bappeda) maupun SKPD, oleh sebab itu dilakukan upaya-upaya perbaikan dalam penyusunan rencana dan salah satu upaya tersebut direalisasikan dengan diadakannya bimbingan teknis dan sosialisasi perencana bagi SKPD Provinsi DKI Jakarta yang bertujuan untuk memberikan pemahaman dan pelatihan kepada SKPD/UKPD tentang penyusunan Renstra di lingkungan Provinsi DKI Jakarta.

Dengan usaha-usaha perbaikan yang diawali dari dokumen perencanaan, diharapkan setiap SKPD/UKPD di lingkungan provinsi DKI Jakarta dapat menyusun Renstra yang memberikan keselarasan antara visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program sehingga terwujud kinerja prima di setiap SKPD. Dokumen perencanaan yang telah disusun dengan baik dapat memberikan pedoman dalam perancangan kegiatan sehingga rencana kegiatan untuk lima tahun dapat terpetakan dengan baik.

Apabila penyusunan kegiatan sudah terpetakan maka dapat terlihat kegiatan yang belum terlaksana atau belum tercapai kinerjanya sehingga dapat segera dilakukan tindak lanjut untuk mengatasinya. Suatu kegiatan dapat diusulkan kembali di tahun anggaran berikutnya apabila tujuan yang diharapkan belum dapat tercapai di tahun sebelumnya dan diharapkan dapat dicapai di tahun berikutnya, oleh sebab itu diperlukan perhitungan yang matang dan tepat dalam menentukan indikator kinerja dan besaran anggaran yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang bermakna hasil yang ingin dicapai.

Untuk mengetahui kegiatan apa saja yang akan dilaksanakan, terlebih dahulu dilakukan perencanaan kinerja kemudian kegiatan, tujuan, dan target yang merupakan pedoman untuk mengetahui apa yang harus dilakukan. Kinerja yang ingin dicapai merupakan target yang disusun berdasarkan tujuan yang berorientasi pada output yang spesifik dan dapat terukur. Setelah kegiatan telah tersusun berikut dengan tujuan serta indikator pencapaian kinerjanya selanjutnya disusun pagu indikatif yang menggambarkan kebutuhan dan ketersediaan sumber daya untuk membiayai pelaksanaan kegiatan tersebut.

Salah satu evaluasi yang dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta adalah kebijakan penataan administrasi kependudukan yang diarahkan untuk terwujudnya tertib administrasi kependudukan dalam upaya mendukung terakomodasinya hak-hak penduduk dan tertib administrasi kependudukan dilakukan melalui usaha-usaha sebagai berikut:

- a. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang mendukung administrasi kependudukan, antara lain Undang-Undang tentang administrasi kependudukan beserta peraturan tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Oleh sebab itu setiap tahunnya diperlukan kegiatan penyusunan peraturan kependudukan untuk memperbaharui peraturan kependudukan yang disesuaikan dengan kebutuhan di masyarakat.
- b. Penyempurnaan sistem pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengelolaan informasi kependudukan melalui Sistem Informasi Administrasi kependudukan (SIAK). *Database* kependudukan diperlukan untuk memberikan informasi jumlah penduduk DKI Jakarta dimana data tersebut dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan seperti data awal penghitungan data pemilih dalam pemilihan umum Presiden dan Kepala Daerah, oleh sebab itu perlu disusun kegiatan yang mendukung perbaikan *database* kependudukan.
- c. Penataan kelembagaan administrasi kependudukan yang berkelanjutan, termasuk peningkatan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia berperan penting dalam setiap pelaksanaan kegiatan, maka diperlukan usaha-usaha untuk terus meningkatkan kompetensi pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta melalui kegiatan diklat dan bimbingan teknis
- d. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam bidang administrasi kependudukan dapat dilakukan dengan menggiatkan sosialisasi terhadap masyarakat akan pentingnya dokumen kependudukan.

Tabel 4.2 Analisis Perbandingan Langkah 2 KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Langkah	Kriteria	Kondisi
Langkah 2: Reviu atau pengembangan program dan sub program serta menyetujui program/kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengkajian untuk mengetahui program/kegiatan apa saja yang sesuai dengan kebutuhan b. Perumusan pencapaian sasaran dan target Renstra SKPD maupun RPJMD sesuai skala prioritasnya c. Pengecekan program/kegiatan yang merupakan kegiatan lanjutan dan/atau prioritas SKPD sudah termuat 	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyusunan kegiatan tidak berdasarkan Renstra yang telah disusun b. Hasil evaluasi yang dilakukan tidak dapat digunakan untuk menentukan keberlanjutan kegiatan c. Kurang mempertimbangkan kebutuhan Dinas dalam menyusun kegiatan

Program Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta sudah ditentukan untuk jangka waktu lima tahun yang dituangkan di dalam RPJMD. Penyusunan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk tahun anggaran berikutnya didasarkan pada isu-isu faktual yang muncul serta kebutuhan masyarakat. Karena dokumen perencanaan yang masih lemah kurang mendukung pelaksanaan perencanaan di tahap selanjutnya seperti penyusunan rencana kerja yang tidak terpetakan dengan baik.

Pada kenyataanya penyusunan kegiatan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta kurang memperhatikan dokumen Renstra tetapi berdasarkan pagu anggaran yang diterima. Evaluasi yang telah dilakukan tidak ditindaklanjuti dengan baik oleh masing-masing bidang/unit. Laporan evaluasi yang semestinya dapat digunakan sebagai bahan masukan/acuan peencanaan pengembangan kegiatan yang dilakukan di masing-masing bidang/unit tidak disampaikan kepada masing-masing bidang/unit dan Suku Dinas.

4.1.2 Analisis Tahapan Rencana Kerja dan Anggaran

Untuk membiayai seluruh kegiatan yang direncanakan sumber daya keuangan yang digunakan untuk membiayainya sangat terbatas, sementara instrumen fiskal yang ada sering tidak dapat dijalankan dengan baik karena dipengaruhi oleh berbagai hal oleh sebab itu penyusunan pagu indikatif anggaran merupakan hal yang penting untuk dilakukan sebelum proses perencanaan pembangunan daerah atau yang sering kita kenal dengan Musrenbang dilaksanakan.

Penyusunan pagu indikatif anggaran menjadi penting karena pagu indikatif anggaran merupakan salah satu variabel penunjang keberhasilan implementasi konsep perencanaan dan penganggaran agar dengan keterbatasan sumber daya keuangan yang ada dapat disusun program dan kegiatan yang lebih fokus dan sesuai kebutuhan.

Setelah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan dan penyepakatan kegiatan maka tahapan yang selanjutnya dilakukan dalam langkah tiga kerangka KPJM World Bank yaitu menghitung estimasi pagu tahun n berdasarkan prakiraan maju yang dibuat tahun sebelumnya. Pada kondisi KPJM telah diterapkan dengan benar, tahap ini merupakan penghitungan pagu pada tahun n berdasarkan data yang dibuat di tahun sebelumnya dengan penyesuaian seperlunya jika ada. Kegiatan yang telah disetujui dihitung rincian anggaran biaya pelaksanaan yang merupakan bahan awal untuk dipaparkan dalam forum Musrenbang agar ditentukan pagu anggarannya oleh TAPD.

Praktik yang terjadi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, penyusunan RKA mulai dilakukan setelah terbit Surat Edaran Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang didalamnya mengatur jadwal serta tata cara penyusunan RKA. Informasi tersebut disampaikan kepada seluruh bidang/unit dan sub bagian di dalam rapat koordinasi serta dihimbau untuk menyusun kegiatan yang akan dilaksanakan beserta rincian biayanya.

Idealnya sebelum menyusun rencana kegiatan perlu memperhatikan dokumen Renstra, untuk melihat dari kegiatan yang direncanakan dalam dokumen tersebut kegiatan apa saja yang belum terlaksana atau belum tercapai tujuan dan sasarannya. Sehingga dengan mengkombinasikan informasi dan hasil evaluasi

seperi yang dilakukan dalam langkah awal kerangka pengeluaran World Bank tersusun kegiatan dengan sistematis dan proses penganggaran terkoneksi dengan perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya.

Masing-masing bidang/unit menganggarkan dana dengan *markup* harga untuk bersiap apabila anggaran yang diminta dikurangi oleh TAPD. Dalam menentukan *markup* ini, hanya digunakan prakiraan saja tanpa ada dasar yang digunakan sebagai pedoman. Begitu pula dalam pemangkasan anggaran yang dilakukan oleh TAPD.

Untuk menghitung besaran anggaran yang dibutuhkan dalam penentuan honorarium, uang perjalanan telah digunakan analisis standar biaya berdasarkan batas yang ada dalam Peraturan Gubernur sebagai pedoman untuk menganalisis kewajaran beban kerja/biaya setiap program/kegiatan yang dilaksanakan. Jika merupakan kegiatan yang dilaksanakan melalui proses lelang maka perlu dilakukan survey harga pasar untuk mendapat minimal tiga data perbandingan harga. Meskipun survey harga pasar ini merupakan hal yang penting untuk dilaksanakan namun masih ada PPTK yang tidak melakukannya sehingga berdampak pada tidak mencukupinya anggaran untuk melaksanakan kegiatan tersebut dikarenakan pada kenyatannya harga pasarnya lebih tinggi.

Pendanaan untuk kegiatan rutin yang merupakan tupoksi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil didasarkan pada penyerapan dan perbandingan anggaran di tahun sebelumnya. Untuk menilai kewajaran beban kerja diperlukan kesesuaian antara program/kegiatan dengan tupoksi, kapasitas satuan kerja untuk melaksanakan program/kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan dalam jangka waktu 1 (satu tahun) anggaran dan kewajaran biaya sehingga terdapat kaitan antara program/kegiatan yang diusulkan dengan strategi dan prioritas APBD.

Dalam KPJM untuk menentukan anggaran, sebelumnya dilakukan penghitungan *baseline* dan parameter-parameter yang mempengaruhi besaran anggaran disertai proyeksi prakiraan maju untuk dua sampai tiga tahun berikutnya. Hasil proyeksi inilah yang dapat digunakan untuk menentukan besarnya anggaran disertai penyesuaian parameter yang dibutuhkan.

Sampai sejauh ini, pada kenyataannya Analisis Standar Biaya belum dapat disusun sebagaimana mestinya, padahal ASB ini sangat diperlukan untuk menghitung berapa sebenarnya kebutuhan biaya yang dibutuhkan oleh setiap SKPD untuk dapat menjalankan aktifitasnya. Hal ini disebabkan untuk menyusun ASB dibutuhkan sebuah instrumen yaitu adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) dari setiap SKPD yang ada sesuai dengan urusan wajib yang dilaksanakannya namun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi tidak memiliki SPM untuk dapat memudahkan dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Tabel 4.3 Analisis Perbandingan Langkah 3 KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Langkah	Kriteria	Kondisi
Langkah 3: Menghitung biaya dari program yang telah disetujui	a. Pengalokasian anggaran berdasarkan <i>baseline</i> b. Penyesuaian parameter c. Penetapan prakiraan maju 3 tahun anggaran	a. Penghitungan besaran biaya oleh masing-masing bidang/sub bagian untuk satu tahun b. Pemberian pagu untuk satu tahun anggaran oleh Bappeda c. Pengalokasian pagu anggaran ke masing-masing bidang/sub bagian

Dalam penganggaran yang dijelaskan dalam buku pedoman penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah yang dikeluarkan Kementerian Keuangan dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 2009 menjelaskan bahwa dalam proses penganggaran dilakukan proses penghitungan alokasi pendanaan masing-masing kebijakan berdasarkan daftar prioritas kebijakan yang sesuai dengan sumber daya anggaran yang tersedia. Penyusunan anggaran untuk tahun yang direncanakandengan melihat prakiraan maju yang telah disusun saat

menyusun anggaran tahun sebelumnya. Kumpulan prakiraan maju yang disusun akan menghasilkan indikasi pagu untuk tahun direncanakan sebagai angka dasar setelah diperbaiki dan disesuaikan.

Kenyataan yang kini berjalan masing-masing bidang/unit diwajibkan untuk menyusun Rencana Anggaran Belanja (RAB) yang berisi rincian biaya yang terdiri dari kode rekening, uraian, volume, satuan, *input*, *outcome* dan sasaran yang ingin dicapai disertai tanda tangan kepala dinas dan kepala bidang/unit. RAB yang disusun adalah usulan perhitungan pagu anggaran yang nantinya digunakan sebagai bahan untuk penyusunan RKA yang dimasukkan ke dalam sistem SIPDKI setelah pagu anggaran disetujui. Penyusunan biaya pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta hanya didasarkan pada asumsi dan kurang didukung dengan data faktual serta penghitungan yang tepat sehingga terdapat kecenderungan menentukan anggaran sebesar-besarnya karena khawatir dana kegiatan tidak mencukupi, namun pada kenyataannya anggaran yang ada tidak diserap secara maksimal.

Pada kenyataannya penyusunan anggaran yang dilakukan lebih berorientasi pada pagu anggaran yang diterima dibandingkan dengan dokumen perencanaan. Orientasi ini tidak dapat disalahkan karena berjalan atau tidaknya suatu kegiatan bergantung pada pagu anggaran yang diberikan TAPD dan masing-masing SKPD akan menyesuaikan dengan pagu tersebut dengan rencana kegiatan dan biaya yang telah disusun. Hal ini menyebabkan pemangkasan pada besaran biaya kegiatan bahkan penghapusan kegiatan yang dapat saja menyebabkan berkurangnya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Terdapat kesulitan dan ketidakakuratan dalam penentuan anggaran untuk satu tahun namun penentuan anggaran untuk beberapa tahun berikutnya juga diperlukan dan merupakan tahapan yang krusial dalam kerangka pemikiran KPJM yang diharapkan dapat memperbaiki kelemahan dalam perencanaan dan penganggaran khususnya pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Dengan penerapan KPJM dapat digambarkan kebutuhan dan keterbatasan sumber daya untuk keberlanjutan kegiatan. Dalam praktiknya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tidak melakukan estimasi perkiraan usulan pagu anggaran untuk tahun berikutnya ($n+1$; $n+2$, dst) karena tidak terdapat

kolom untuk pengisian pagu anggaran tersebut dalam form RKA yang terdapat pada SIPDKI. Pengajuan usulan pagu anggaran dari Dinas ke Bappeda dilakukan untuk satu tahun saja tanpa disertai proyeksi usulan pagu untuk tahun-tahun berikutnya. Dalam pemberian pagu anggaran TAPD memiliki prosedur sendiri dalam penghitungannya dan dinas tidak mengetahui dasar apa yang digunakan dalam penentuan anggaran tersebut namun diketahui bahwa salah satu dasar penentuannya adalah penyerapan anggaran di tahun sebelumnya. Pagu yang diberikan pun hanya untuk jangka waktu satu tahun saja, tidak ada proyeksi untuk menghitung kebutuhan untuk dua hingga tiga tahun berikutnya.

Diperlukan perbaikan perencanaan yang diawali dari level bawah (SKPD) hingga ke level atas (TAPD), karena kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat diskoneksi antara dokumen perencanaan dengan proses penganggaran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Diskoneksi ini terlihat dari penyusunan kegiatan tahunan yang tidak sistematis sesuai dengan dokumen perencanaan Renstra dikarenakan terkadang terdapat kebijakan baru pemerintah pusat/daerah yang tidak direncanakan dalam Renstra yang sehingga menyebabkan beberapa kegiatan yang telah direncanakan justru tidak terlaksana. Meskipun dibuat dokumen perencanaan namun dalam penyusunannya masih kurang sempurna karena tidak digunakan sebagai dasar dalam melakukan proses penganggaran.

4.1.3 Penetapan Pagu Anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah

Pagu anggaran pada dasarnya merupakan batas maksimal alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk mendukung implementasi kebijakan (baik program maupun kegiatan) berdasarkan rencana yang telah ditetapkan. Kriteria penetapan dan penyusunan pagu anggaran seharusnya berdasarkan pencapaian kinerjanya. Pada dasarnya terdapat dua komponen dasar dalam struktur belanja daerah yaitu belanja program "*dedicated*" dan belanja program SKPD. Belanja program "*dedicated*" adalah belanja program kegiatan skala besar dan prioritas yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat DKI Jakarta, bersifat menyeluruh dan mendesak serta menjadi komitmen Gubernur dan Wakil Gubernur. Sedangkan

belanja program SKPD merupakan belanja yang dilakukan untuk kegiatan prioritas dan kegiatan SKPD

Perlu dipahami bahwa Belanja APBD tidak dapat didefinisikan sepihak oleh Pemda dan DPRD tetapi dalam porsi terbatas, juga oleh masyarakat. Dengan pagu indikatif diharapkan dapat mendidik masyarakat untuk mengusulkan kebutuhan yang sangat prioritas bukan sekedar daftar keinginan belaka serta mendidik SKPD untuk menyusun program/kebutuhan berdasarkan skala prioritas untuk mencapai RPJMD, Renstra SKPD dan SPM SKPD.

Pagu yang telah ditetapkan diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Dalam konsep KPJM dalam memberikan pagu anggaran kepada SKPD seharusnya merupakan penghitungan dengan proyeksi tiga tahun dengan melakukan penyesuaian untuk setiap tahunnya, namun pada kenyataannya hal ini tidak dilakukan dalam proses penganggaran di Provinsi DKI Jakarta, karena RKA yang disusun oleh masing SKPD hanya untuk satu tahun anggaran tanpa mencantumkan prakiraan maju untuk tahun-tahun berikutnya sehingga pagu atau plafon yang diberikan pun diberikan per tahun tanpa dilakukan reviu atau penyesuaian proyeksi anggaran tiga tahun.

Proses untuk mendapatkan pagu anggaran diawali dengan penyusunan RKA Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta berdasarkan hasil penyusunan RAB dan penginputan RKA ke dalam sistem SIPDKI oleh masing-masing bidang/unit dan sub bagian disampaikan sebagai usulan pagu anggaran dalam forum Musrenbang untuk kemudian dibahas bersama oleh TAPD yang terdiri dari Sekretaris Daerah, Inspektur Provinsi, Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) dan Bapeda Provinsi DKI Jakarta. Setelah forum Musrenbang selesai dilaksanakan, pagu anggaran muncul di dalam sistem SIPKD yang telah ditetapkan oleh TAPD yang besarnya sekitar 70% dari anggaran yang diusulkan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam penetapan besaran pagu ini selain berdasarkan penyerapan anggaran di tahun sebelumnya SKPD tidak mengetahui dan tidak dilibatkan dalam proses penetapan keputusan besaran pagu anggaran tersebut, masing-masing SKPD hanya menerima pagu anggaran yang ditetapkan dan dapat mengajukan perubahan pagu jika diperlukan.

TAPD memiliki penghitungan dan proyeksi sendiri dalam menganalisa serta membuat asumsi penyusunan kegiatan yang dianggap kurang penting untuk dilaksanakan maka akan dihapus dan apabila *markup* anggaran terlalu besar akan dikurangi. Setelah pagu anggaran dari TAPD diterima, dilakukan rapat koordinasi internal untuk membagi-bagi pagu anggaran tersebut ke masing-masing bidang/unit dan sub bagian sesuai dengan kebutuhannya. Apabila pagu yang diterima ternyata lebih kecil dibandingkan yang diusulkan, otomatis diperlukan penyesuaian kembali dan diserahkan kepada masing-masing bidang/unit dan sub bagian apakah terdapat kegiatan yang akan dihapus atau dengan mengurangi biaya di masing-masing kegiatan. Menurut peneliti, dalam pembagian pagu anggaran harus melihat rencana yang telah dituangkan dalam dokumen perencanaan dan hasil evaluasi yang telah dilakukan. Agar alokasi anggarannya tepat sasaran sesuai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Berikut adalah besaran anggaran yang dalam jangka waktu lima tahun yang merupakan hasil penyusunan per tahun tanpa ada proyeksi untuk tiga tahun sebelumnya.

Tabel 4.4 Perbandingan Anggaran Belanja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2007-2011

JENIS BELANJA	2007	2008	2009	2010	2011
Langsung	37.571.502.854	46.398.361.690	29.842.825.106	43.422.200.000	45.305.896.955
Tidak Langsung	26.718.438.518	10.454.427.678	8.984.489.447	62.974.963.565	66.398.854.467
Total	64.289.941.372	56.852.789.368	38.827.314.553	106.397.163.565	111.704.751.422

Sumber: Lakip Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Dengan mengasumsikan tahun 2007 sebagai tahun basis (*base year*) dan jika data anggaran dibandingkan dengan data tahun basis, maka diperoleh trend anggaran dinas dari tahun ke tahun sebagai berikut :

Tabel 4.5 Trend Belanja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta tahun 2007-2011

JENIS BELANJA	2007	2008	2009	2010	2011
Langsung	100%	123%	79%	116%	121%
Tidak Langsung	100%	28%	24%	168%	177%
Total	100%	151%	103%	283%	297%

Sumber: Lakip Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta

Dapat dicermati pada tabel diatas, tidak terdapat pola yang tetap dalam pemberian anggaran di setiap tahunnya, apabila terdapat pengurangan anggaran dibandingkan tahun sebelumnya berarti di tahun sebelumnya anggaran yang diberikan tidak diserap secara maksimal sehingga mempengaruhi besaran anggaran untuk tahun berikutnya, sebaliknya apabila terdapat kenaikan anggaran yang cukup drastis dikarenakan terdapat kebijakan pusat/daerah yang dilaksanakan. Terjadi perubahan komposisi anggaran yang cukup drastis pada jumlah total anggaran belanja, khususnya pada tahun 2007 ke 2008 dan 2009 ke 2010. Hal ini dapat dijelaskan karena pada tahun 2007 ke 2008 terjadi penurunan besaran anggaran belanja Tidak Langsung disebabkan terjadi pergeseran makna uraian Belanja Tidak langsung, dimana yang termasuk ke dalam Belanja Tidak Langsung pada tahun 2007, selain gaji, tunjangan perbaikan penghasilan (TPP) dan tunjangan lainnya, juga seluruh biaya/belanja administrasi umum (antara lain: biaya TAL, ATK, cetakan-cetakan, BBM, suku cadang, dll). Sementara pada tahun 2008, Belanja Tidak Langsung hanya untuk alokasi gaji, TPP dan tunjangan lainnya. Untuk Belanja Langsung terjadi peningkatan anggaran yang signifikan dari tahun 2009 ke 2010 dikarenakan terdapat kebijakan pemberian NIK Nasional dan dari tahun 2010 ke 2011 terdapat kebijakan pemassalan *e-KTP* yang menyebabkan peningkatan Belanja Langsung Dinas. Pada tahun 2009 ke 2010, terjadi perubahan komposisi Belanja Tidak Langsung yang sangat drastis hal ini disebabkan adanya alokasi (Tunjangan Kinerja Daerah)

4.2 Usulan Penerapan KPJM

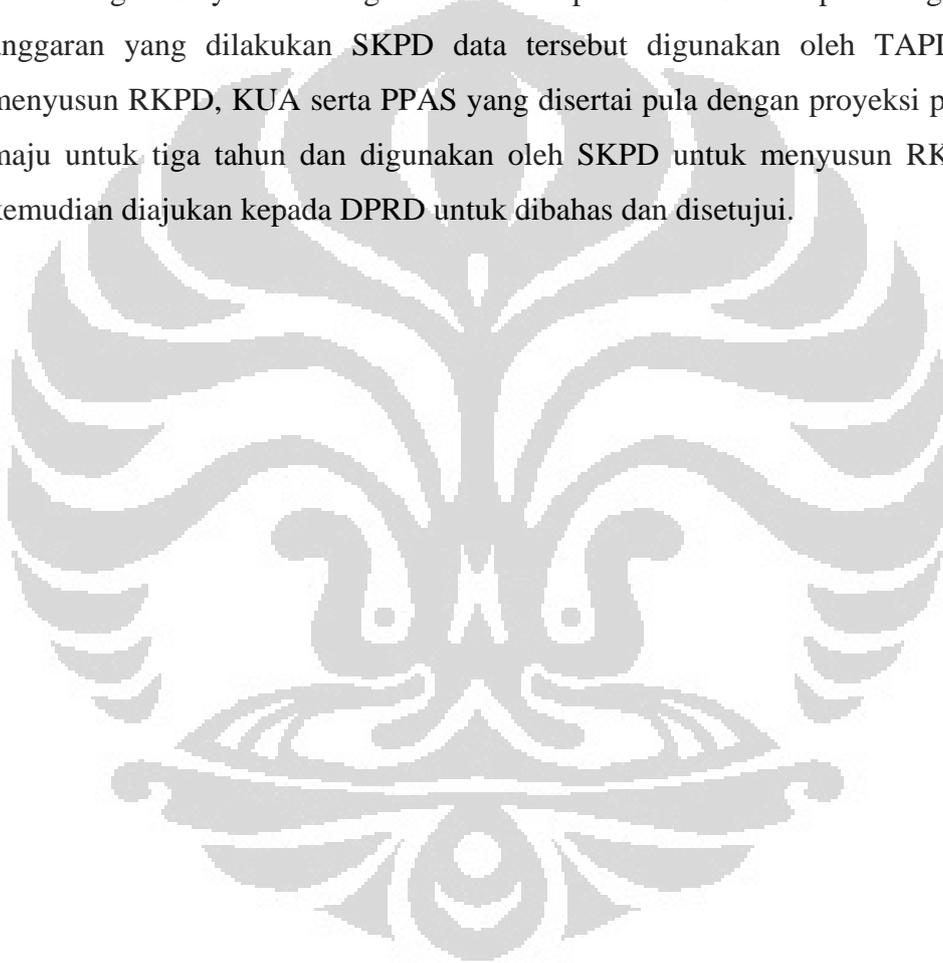
Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 pasal 36 dan Permendagri No. 59 Tahun 2007 pasal 90, sudah mensyaratkan penyusunan *RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja*, namun sampai saat ini belum ada peraturan perundangan yang memberikan panduan tentang penerapan KPJM di tingkat pemerintah daerah, *best practices* yang ada umumnya merupakan penerapan KPJM di tingkat pemerintah pusat.

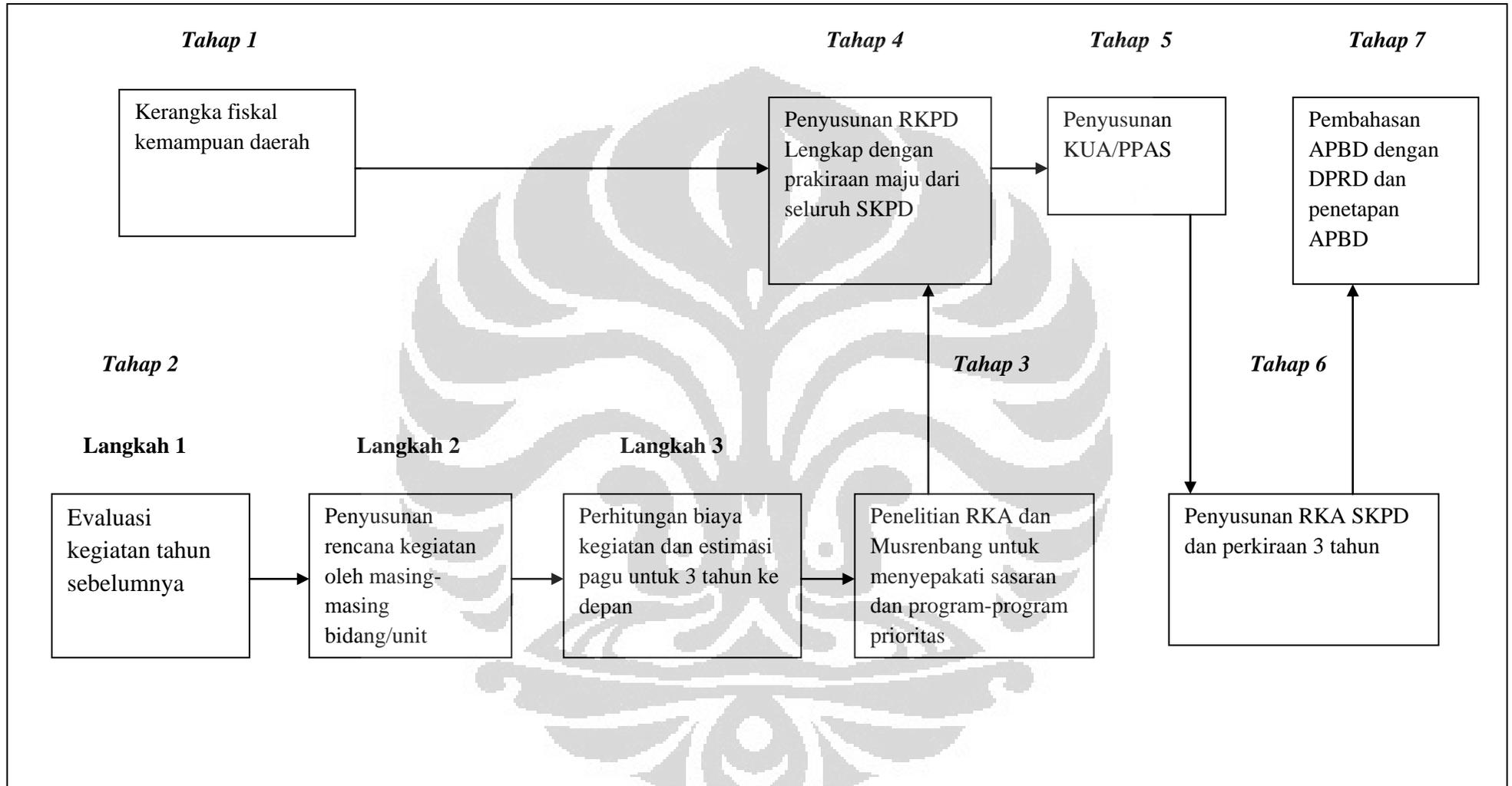
KPJM sebenarnya adalah kerangka berpikir untuk menjamin bahwa *PPBS* berjalan dengan baik. Jika pendekatan KPJM ini diterapkan, anggaran akan ditampilkan sekaligus dalam jangka waktu beberapa tahun. Oleh sebab itu, diperlukan peningkatan komitmen dan pemahaman untuk mempedomani indikasi kegiatan dalam Renstra, RKPD maupun dalam RPJMD dalam merencanakan kegiatan

Meskipun telah diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Permendagri namun pada kenyataannya proses perencanaan dan penganggaran yang terjadi di Provinsi DKI Jakarta belum menerapkan pendekatan KPJM begitu juga dalam tingkatan SKPD. Sebagai pendekatan yang berbasis kebijakan, penerapan KPJM dalam APBD sangat bergantung pada dokumen perencanaan sebagai acuan dalam penyusunan dokumen anggaran.

Untuk menerapkan KPJM dengan baik perlu dipahami kerangka konseptual KPJM yang meliputi penerapan sistem anggaran bergulir (*rolling budget*), adanya *baseline*, penetapan parameter, adanya mekanisme penyesuaian angka dasar. Peneliti mencoba untuk memberikan usulan perbaikan berdasarkan kerangka KPJM menurut World Bank dalam proses perencanaan dan penganggaran yang diharapkan dapat menjadi masukan untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Berikut digambarkan alur penerapan KPJM menurut World Bank yang diolah kembali untuk dapat diterapkan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

Berdasarkan kerangka tersebut, dibutuhkan beberapa perbaikan yang dilakukan baik dalam tingkat TAPD maupun SKPD dalam penyusunan dokumen perencanaan sampai akhirnya dilakukan proses penganggaran. Sebagai langkah awal, perlu dilakukan proyeksi kemampuan daerah dalam membiayai program yang akan dilaksanakan dilanjutkan dengan tahapan yang dilakukan pada tingkatan SKPD yaitu penyusunan dokumen perencanaan Renja, Renstra dan perhitungan biaya untuk pelaksanaan program/kegiatan disertai proyeksi perhitungan biaya untuk tiga tahun ke depan. Berdasarkan perhitungan pagu anggaran yang dilakukan SKPD data tersebut digunakan oleh TAPD untuk menyusun RKPD, KUA serta PPAS yang disertai pula dengan proyeksi prakiraan maju untuk tiga tahun dan digunakan oleh SKPD untuk menyusun RKA yang kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui.





Gambar 4.1 Tahapan KPJM di Tingkat Pemerintah Daerah Menurut Pendekatan World Bank
 Sumber : *World Bank, Public Expenditure Management Handbook –“telah diolah kembali”*

4.2.1 Penyusunan Kerangka Fiskal Kemampuan Daerah

Diperlukan strategi untuk memproyeksikan kemampuan daerah guna membiayai belanja daerah. Dalam merencanakan pendapatan daerah, diperlukan kajian yang dilakukan Bappeda, Bappenas dan BPS serta *exercise* mikro oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta dengan langkah awal yang dilakukan yaitu melakukan proyeksi indikator makro ekonomi Jakarta dengan menggunakan data empiris. Selanjutnya hasil proyeksi tersebut dievaluasi sebagai bahan menentukan perkiraan PAD yang merupakan kontributor terbesar dari pendapatan daerah.

Kapasitas fiskal adalah gambaran kemampuan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.

Pada saat ini dalam melakukan proyeksi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sumber pembiayaan dari pajak dan retribusi daerah dalam penyusunannya belum menggunakan prosedur-prosedur yang ada dengan baik seperti penggunaan asumsi pertumbuhan ekonomi, laju inflasi dan kurs Rupiah terhadap Dollar Amerika. Pada kenyataannya terdapat kecenderungan untuk mendahulukan kepentingan pihak tertentu. Oleh sebab itu diperlukan perbaikan dalam segala aspek dalam penyusunannya.

Perbaikan tersebut antara lain dilakukan dengan menyiapkan kerangka fiskal dalam perspektif tiga tahun oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang nantinya digunakan dalam menentukan pagu indikatif ke masing-masing SKPD disertai penentuan prakiraan maju. Kerangka fiskal ini disusun guna memastikan bahwa sumber daya yang dibutuhkan untuk membiayai kebutuhan pada tahun yang bersangkutan dan yang akan datang memang didukung oleh kemampuan daerah dalam menyediakan sumber daya tersebut.

4.2.2 Langkah Penerapan KPJM pada SKPD

Proses penyusunan RKA pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta belum menerapkan kerangka KPJM seperti yang diuraikan oleh World Bank dengan baik. Maka peneliti mencoba memberikan gambaran penerapan KPJM sesuai dengan kerangka KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta.

Bagan KPJM yang diuraikan oleh World Bank akan disimulasikan untuk Provinsi DKI Jakarta, khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Simulasi ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang nyata dengan fokus simulasi ini pada penyusunan RKA SKPD. Setelah penyusunan kerangka fiskal kemampuan daerah seperti yang telah dijelaskan pada sub bagian sebelumnya, selanjutnya adalah dilakukan proses penyusunan RKA Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan langkah sebagai berikut:

Langkah 1 evaluasi sasaran, output serta kegiatan tahun sebelumnya untuk menyepakati kegiatan tahun berikutnya. Pelaksanaan program pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi sudah selaras dengan program Provinsi DKI Jakarta yang terdapat dalam RPJMD. Hanya saja hasil evaluasi dan hasilnya belum dilaksanakan dengan baik, sehingga tidak ada batasan perkiraan sampai sejauh mana suatu kegiatan akan terus dilaksanakan. Selain itu diperlukan perbaikan dalam penetapan sasaran serta indikator agar kegiatan yang dilaksanakan dapat terukur tingkat keberhasilannya. Oleh sebab itu diperlukan evaluasi yang mendalam serta tindak lanjut hasil evaluasi tersebut.

Dalam melaksanakan evaluasi ini, dapat menggunakan beberapa pendekatan dalam menilai apakah kebijakan yang telah didesain sesuai dengan tujuan kebijakannya, diantaranya adalah:

1. Fokus pada kebijakan dengan alokasi anggaran yang sangat besar, bersifat sensitif, kompleks, dan mengandung risiko yang besar;
2. Kewajaran (*Appropriateness*). Menilai apakah kebijakan dimaksud telah didukung lingkungan yang kondusif dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja pemerintah yang melaksanakan;

3. Efektivitas. Menilai bagaimana rencana disusun dan penggunaan dana yang telah dialokasikan untuk menghasilkan *output* serta mencapai *outcome* secara riil;
4. Efisiensi. Menilai berapa besar anggaran yang digunakan untuk menghasilkan *output* dengan memperhatikan kualitas *output* yang dihasilkan.
5. Integrasi. Bagaimana menilai penciptaan sinergi dalam menyatukan berbagai program dan kegiatan yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.
6. Penilaian Kinerja. Mempertimbangkan realisasi pencapaian kinerja dibandingkan dengan rencana yang ditetapkan dan menganalisis faktor-faktor yang terkait. Yaitu dengan cara evaluasi status capaian kinerja penyelenggaraan urusan wajib/pilihan SKPD terhadap RPJM Daerah dan program dan kegiatan dalam Renstra SKPD pada tahun rencana, sesuai tupoksi SKPD dalam rangka mencapai sasaran hasil pembangunan tahun rencana.
7. Penyelarasan dengan Kebijakan Strategis (*Strategic Policy Alignment*)

Sebagai ilustrasi langkah penyusunan kerangka KPJM menurut World Bank diilustrasikan dalam penyusunan untuk 3 (tiga) kegiatan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta sebagai berikut :

Kegiatan :	Pelaksanaan Pemantauan dan Evaluasi Operasi Yustisi Kependudukan (OYK)
Tolak ukur keluaran :	Terlaksananya Pemantauan dan Evaluasi OYK
Tolak ukur hasil :	Tertib administrasi pengendalian penduduk di DKI Jakarta
Anggaran :	Rp. 50.000.000
Realisasi :	Rp. 13.135.000
Evaluasi :	Operasi Yustisi Kependudukan merupakan kegiatan yang rutin dilaksanakan setiap tahun dimana kegiatan ini bertujuan melakukan <i>Law Enforcement</i> dalam rangka penegakan hukum Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 di Provinsi DKI Jakarta dan melaksanakan pengendalian mobilitas penduduk serta monitoring dan evaluasi hasil kegiatan OYK yang dilaksanakan di 5 (lima) Suku Dinas Administrasi/Kabupaten Kepulauan Seribu yang telah dimulai dari bulan Juni. Berdasarkan data dari laporan tahunan bahwa melalui kegiatan OYK ini di tahun 2010 terjaring 3.967 orang dengan biaya

	<p>yang dianggarkan Rp. 50.000.000 dan terserap sebesar 26.27%. Di tahun 2011 dengan anggaran Rp. 50.000.000 terserap sebesar 83.60% dengan banyaknya orang yang terjaring sebanyak 3.493.</p> <p>Pelanggaran administrasi kependudukan dari tahun 2010 ke 2011 mengalami penurunan terlihat dari masyarakat yang terjaring sudah berkurang yang merupakan salah satu indikasi penurunan jumlah pelanggaran adminduk. Oleh sebab itu kegiatan ini perlu dilanjutkan dan untuk tahun 2012 anggaran untuk kegiatan OYK dinaikkan menjadi Rp. 100.000.000 dengan harapan kenaikan anggaran tersebut dapat digunakan dengan maksimal sehingga target dari kegiatan ini dapat tercapai.</p>
--	--

Kegiatan :	Penerapan Pemassalan e-KTP di Provinsi DKI Jakarta
Tolak ukur keluaran :	Terlaksananya Pemassalan e-KTP
Tolak ukur hasil :	Pelayanan KTP Menjadi Lebih Mudah dan Memenuhi Kriteria Pelayanan Prima
Anggaran :	Rp. 2.034.700.920
Realisasi :	Rp. 484.547.784
Evaluasi :	<p>Kegiatan ini merupakan kegiatan baru yang muncul karena terdapat kebijakan penerapan e-KTP di seluruh Indonesia. Sumber dana berasal dari Anggaran Belanja Tambahan yang diajukan pada pertengahan tahun guna mendukung kegiatan yang merupakan kegiatan prioritas Gubernur ini. Diperlukan kegiatan-kegiatan baru serta estimasi biaya guna mendukung kegiatan penerapan pemassalan e-KTP tahun berikutnya. Dari dana yang dianggarkan, ternyata hanya sebagian kecil yang terealisasi hal ini dikarenakan terdapat pengadaan yang tidak dilaksanakan karena terbentur waktu untuk pelaksanaan lelang selain itu terdapat duplikasi penganggaran yang telah dianggarkan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk pengadaan beberapa peralatan pendukung maka untuk kedepannya diperlukan</p>

	koordinasi dan komunikasi yang intensif sehingga tidak terjadi kembali hal yang serupa. Penerapan pemassalan <i>e-KTP</i> di Provinsi DKI Jakarta berakhir sampai dengan Desember tahun 2011 oleh sebab itu kegiatan ini tidak perlu dianggarkan kembali untuk tahun berikutnya, namun yang perlu direncanakan adalah kegiatan yang merupakan keberlanjutan atau kegiatan yang muncul sebagai penunjang program <i>e-KTP</i> .
--	--

Kegiatan :	Pendataan & Koordinasi Arus Mudik/Balik Idul Lebaran
Tolak ukur keluaran :	Tersedianya data arus mudik/balik
Tolak ukur hasil :	Terlaksananya program pengendalian urbanisasi ke DKI Jakarta
Anggaran :	Rp. 200.000.000
Realisasi :	Rp. 188.388.800
Evaluasi :	Kegiatan Pendataan & Koordinasi Arus Mudik/Balik Idul Lebaran dirancang untuk memantau arus mudik dan balik pada Hari Raya Idul Fitri sekaligus Sosialisasi Pengendalian Urbanisasi Kependudukan di Provinsi DKI Jakarta. Hasil dan manfaat yang diharapkan adalah tersedianya data dan informasi mengenai jumlah pendatang di Provinsi DKI Jakarta Pasca Hari Raya Idul Fitri, sehingga bertambah/berkurangnya penduduk akibat arus mudik dan balik dapat terpantau serta sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kebijakan kependudukan. Karena pentingnya manfaat yang diberikan dari kegiatan monitoring arus mudik/ balik ini maka untuk kedepannya diperlukan kegiatan untuk melaksanakan penghitungan yang cepat, tepat dan akurat.

Langkah 2 Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan penyusunan dan pengembangan kegiatan untuk tahun berjalan oleh masing-masing bidang/unit. Dalam pelaksanaannya diperlukan perencanaan dan pemikiran yang matang

dengan mempertimbangkan aspek-aspek yang mempengaruhi seperti dokumen perencanaan yang telah disusun sebelumnya, kebutuhan masyarakat, tingkat keberhasilan pelaksanaan kegiatan di tahun sebelumnya dan lain sebagainya.

Dalam pelaksanaan langkah ini, perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Merumuskan program/kegiatan pelayanan wajib/pilihan SKPD sesuai skala prioritasnya untuk pencapaian sasaran dan target Renstra SKPD maupun RPJMD.
2. Mengkaji rancangan awal RKPD program/kegiatan apa saja yang sesuai dengan kebutuhan dan lakukan pengecekan apakah program/kegiatan yang merupakan kegiatan lanjutan dan/atau prioritas SKPD sudah termuat dalam rancangan awal RKPD.
3. Mengidentifikasi program dan kegiatan RKPD yang bersifat lintas SKPD dan memerlukan koordinasi dalam penyusunan program dan kegiatan.
4. Memasukkan usulan kegiatan hasil Musrenbang yang terkait dengan SKPD
5. Menyiapkan Forum SKPD atau Forum Gabungan SKPD untuk mendapatkan kesepakatan susunan prioritas kegiatan dan program
6. Merumuskan kembali usulan program dan kegiatan SKPD untuk tahun yang direncanakan dalam bentuk rancangan Renja SKPD, dengan memperhatikan prioritas daerah, kesinambungan program dan kegiatan SKPD serta pagu indikatif.

Berdasarkan hasil evaluasi pada Langkah 1 maka tindak lanjut yang dapat dilakukan adalah:

- Pelaksanaan Pemantauan dan Evaluasi Operasi Yustisi Kependudukan (OYK). Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan kegiatan ini terbukti efektif untuk mengurangi jumlah pelanggaran administrasi kependudukan, meskipun begitu seiring kebutuhannya diperlukan kegiatan dengan inovasi baru untuk mengatasi masalah pelanggaran administrasi kependudukan.
- Pendataan & Koordinasi Arus Mudik/Balik Idul Lebaran. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan, diperlukan kegiatan baru yang disusun untuk menghasilkan/menghitung data yang telah terkumpul untuk keefektifan hasil kegiatan salah satu caranya dengan kegiatan Kajian Model Perhitungan Arus

Mudik/Balik. Untuk belanja jasa konsultasi penelitian dilakukan oleh pihak ketiga yang kompeten dibidangnya, meskipun dengan keterbatasan dana yang ada namun diharapkan model perhitungan yang diciptakan dapat memperbaiki kecuratan data penambahan dan pengurangan penduduk akibat arus mudik/balik.

- Sedangkan untuk kegiatan penerapan pemassalan *e-KTP* tidak perlu dilanjutkan di tahun berikutnya, karena program tersebut telah selesai di tahun sebelumnya namun diperlukan penyusunan kegiatan lain yang merupakan kegiatan penunjang dari program pemassalan *e-KTP*.

Langkah 3 Menghitung biaya dari program dan kegiatan yang telah disusun disertai estimasi biaya untuk tiga tahun ke depan berdasarkan kegiatan yang telah dirumuskan pada langkah satu dan dua. Pada langkah 3 ini untuk kegiatan yang merupakan keberlanjutan dilihat kembali estimasi pagu yang telah dilakukan pada tahun sebelumnya, apabila merupakan kegiatan baru maka diperlukan estimasi pagu untuk tahun n.

Dalam Penyusunan RKA kegiatan dalam ilustrasi diatas, dihitung besaran anggaran secara detail sesuai satuan harga yang berlaku. Sampai sejauh ini, pada kenyataannya Analisis Standar Biaya belum dapat disusun sebagaimana mestinya padahal ASB ini sangat diperlukan untuk menghitung berapa sebenarnya kebutuhan biaya yang dibutuhkan oleh setiap SKPD untuk dapat menjalankan aktifitasnya karena untuk menyusun ASB ini dibutuhkan sebuah instrumen yaitu adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai dengan urusan wajib yang dilaksanakannya.

Meskipun telah menerapkan pendekatan berbasis kinerja dengan adanya *input, output dan outcome* namun dalam praktiknya penyusunan kegiatan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta tidak berdasarkan dokumen perencanaan yang telah disusun tetapi bergantung pada pagu anggaran yang diberikan oleh Bappeda Provinsi DKI Jakarta.

Namun sebagai saran untuk perbaikan penghitungan biaya program dan kegiatan berikut proses yang dapat dilakukan:

Universitas Indonesia

1. Penetapan *baseline*, dalam konteks ini adalah seluruh biaya yang ditimbulkan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pada satu tahun anggaran ini dan tahun-tahun berikutnya dalam jangka menengah. Untuk itu pemerintah akan menetapkan *baseline* berdasarkan penjumlahan antara pendanaan kegiatan berjalan dan pendanaan atas usulan kegiatan baru.
2. Selanjutnya dilakukan pengelompokan kegiatan baru dan ditentukan akan masuk program atau bidang mana lalu dilakukan penghitungan biaya beserta prakiraan maju awal dengan cara mengalikan jumlah alokasi anggaran dalam komponen pada tahun dasar dengan indeks. Indeks yang digunakan untuk menghitung prakiraan maju adalah asumsi-asumsi ekonomi yang ditetapkan APBD seperti inflasi.

Dalam penghitungan ASB, diperlukan beberapa pertimbangan untuk mengetahui semua biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat; faktor ekonomi dan ekonomi yang dapat mempengaruhi biaya satuan yang digunakan; seluruh biaya pendukung pemberian pelayanan dibandingkan dengan tahun lalu; menghitung biaya *output*.

4.2.3 Penyetujuan Kegiatan serta Penetapan Pagu Anggaran

Setelah SKPD menyusun kegiatannya beserta estimasi prakiraan anggaran untuk tiga tahun ke depan tahap selanjutnya adalah menyepakati sasaran dan program yang telah disusun oleh masing-masing SKPD tersebut dalam forum Musrenbang. Program dan kegiatan yang direncanakan memuat tolok ukur kinerja keluaran, target capaian program/kegiatan, target keluaran kegiatan pada n dan pada $n+1$, biaya satuan per keluaran kegiatan pada n dan $n+1$, dan total dana yang diperlukan kegiatan pada n dan $n+1$.

TAPD merancang Kebijakan Umum APBD berdasarkan RKPD yang lengkap dengan prakiraan maju dan memuat target pencapaian kinerja dari program-program, alokasi belanja daerah serta sumber dan penggunaan pembiayaan. KUA dan PPAS memberikan informasi awal tentang prakiraan maju untuk disepakati bersama DPRD sebagai komitmen bersama atas kesinambungan kebijakan pembangunan dalam jangka menengah. Pedoman Plafon Anggaran

Sementara merupakan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.

Berdasarkan proyeksi total belanja jangka menengah yang tersedia, selanjutnya dilakukan proses pendistribusian ke masing-masing SKPD untuk penyusunan RKA dan kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam program dan kegiatan memperoleh indikasi pagu jangka menengah untuk tiap-tiap SKPD. Proses ini merupakan tahapan yang sangat strategis dalam menentukan kuat tidaknya keterkaitan dan konsistensi antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran.

RKA yang telah disusun oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kemudian disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut oleh tim anggaran. Apabila telah disepakati, maka PPKD menyusun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD. Langkah pertama dalam proses penetapan APBD adalah segera setelah persetujuan Raperda APBD kepala daerah menyerahkan dokumen tersebut beserta lampirannya kepada DPRD. Selanjutnya apabila tidak ada perubahan, maka berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD dilaksanakanlah penetapan APBD.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) pada tingkatan SKPD menurut World Bank terdiri dari tiga tahapan yaitu:
 - Penyetujuan sasaran, keluaran dan kegiatan dengan melakukan evaluasi atas sasaran, *output* kegiatan di tahun sebelumnya. Evaluasi yang dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil hanya seputar pada penyerapan anggaran. Untuk melaksanakan evaluasi, terhambat pada data yang sulit dan lambat untuk didapatkan. Setelah evaluasi dilakukan laporan tersebut tidak ditindak lanjuti ke masing-masing bidang/unit dan Suku Dinas.
 - Reviu atau pengembangan program dan sub program yang telah disetujui. Praktik yang terjadi dalam pengembangan dan penyetujuan kegiatan, tidak memperhatikan dokumen Restra yang telah disusun. Sehingga kegiatan untuk tahun berikutnya hanya mengalir begitu saja tanpa mempertimbangkan dengan seksama pencapaian indikator kinerja untuk menentukan kegiatan tersebut akan terus dijalankan atau dihentikan.
 - Menghitung biaya dari program yang telah disetujui. Dalam menetapkan besaran biaya untuk suatu kegiatan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta belum menggunakan Analisis Standar Biaya secara maksimal selain itu tidak terdapat prakiraan maju untuk tahun-tahun berikutnya.
2. Dalam pendekatan KPJM evaluasi yang dilakukan meliputi rumusan indikator, tujuan, sasaran, program dan kegiatan, evaluasi Renja tahun lalu. Dalam kerangka teori KPJM, sebelum suatu kegiatan disetujui terlebih dahulu dilakukan pengkajian untuk mengetahui program/kegiatan apa saja yang sesuai dengan kebutuhan; perumusan pencapaian sasaran dan target Renstra SKPD maupun RPJMD sesuai skala prioritasnya; pengecekan program/kegiatan yang merupakan kegiatan lanjutan dan/atau prioritas SKPD sudah termuat.

Diperlukan penghitungan prakiraan maju yang diawali dengan penetapan *baseline* dan penyesuaiannya untuk tahun-tahun berikutnya apabila diperlukan. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta belum menerapkan KPJM dalam proses penganggarannya hal ini terlihat pada praktik yang ada belum menerapkan KPJM seperti yang dijelaskan dalam kerangka teori World Bank. Pemberian pagu anggaran bergantung dari hasil keputusan TAPD yang hanya memberikan pagu anggaran per tahun tanpa ada penghitungan proyeksi untuk tiga sampai lima tahun ke depan. Proses penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta diawali dengan penyusunan perencanaan yang disusun oleh sub bagian program dan anggaran, selanjutnya disusun kegiatan beserta rincian dana yang dibutuhkan untuk selanjutnya diajukan ke TAPD agar ditentukan besaran pagu anggarannya.

5.2 Saran

Untuk mendorong penerapan KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, diperlukan perbaikan dalam berbagai aspek. Adapun saran yang diberikan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Petunjuk teknis dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran dengan KPJM telah disusun oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah, namun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta belum memanfaatkan dan menggunakan pedoman-pedoman yang ada tersebut. Oleh sebab itu, diperlukan perhatian pada pedoman yang ada, sehingga dapat digunakan sebagai acuan dalam menyusun dokumen perencanaan sampai penganggaran.
2. Untuk menerapkan KPJM pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, perlu diterapkan langkah-langkah menurut World Bank, yaitu:
 - Evaluasi kegiatan dengan melakukan analisis mendalam dan terperinci terlebih dahulu terhadap kegiatan, hasil, dan dokumen di tahun sebelumnya;

- Setelah dilakukan analisis, kemudian dapat disusun kegiatan baru maupun pengembangan kegiatan dengan mempertimbangkan hasil evaluasi yang telah dilakukan disertai indikator kinerja;
 - Penghitungan baseline dan prakiraan maju untuk tiga tahun anggaran. Dalam penyusunannya perlu dilakukan penghitungan terhadap parameter ekonomi khususnya besaran inflasi dan parameter non ekonomi seperti penambahan volume kegiatan dan satuan biaya yang dapat mempengaruhi dalam melakukan penghitungan prakiraan maju. Dalam penghitungan ASB terlebih dahulu dilakukan penetapan *output* yang kemudian dilakukan penghitungan biaya untuk menetapkan dasar biaya dan mengalokasikannya.
3. Untuk meningkatkan kompetensi sumber daya yang dimiliki Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, perlu diadakan pelatihan melalui diklat maupun bimbingan teknis mengenai perencanaan.
 4. Diperlukan adanya Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Standar Operasional Prosedur (SOP). SPM digunakan sebagai pedoman pelayanan sekaligus untuk mengukur kinerja pelayanan kepada masyarakat. Standar Operasional Prosedur (SOP) diperlukan agar pelaksanaan kegiatan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta memiliki standar dan pedoman yang jelas sehingga hasil yang tujuan kegiatan dapat tercapai secara maksimal.

DAFTAR REFERENSI

- Bastian, Indra.(2006). *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*.Jakarta: Salemba Empat.
- Creswell, J.W. (1994). *Research Design, Qualitative & Quantattive Approaches*. Thousand Oaks, California:Sage.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) . (2009). *Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah*.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, *Rencana Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012*.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, *Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2011*.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, *Renstra Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta tahun 2007-2012* .
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, *Laporan Kegiatan Tahunan Tahun 2011*.
- Freeman, R.J & Shoulder,C.D.(2003). *Govermental Nonprofit Accounting: Theory and Practice*.Upper Saddle River,NJ: Prentice Hall.
- Herdiansyah, Haris.(2010). *Metode Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- <http://www.bapedadki.net>
- Nordiawan, Deddi., Iswahyudi Sondi Putra, dan Maulidah Rahmawati. (2007). *Akuntansi Pemerintahan*, Jakarta : Salemba Empat.
- Nordiawan, Deddi., Ayuningtyas Hertanti. (2010). *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, *Rencana Pembengunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2007-2012*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*.

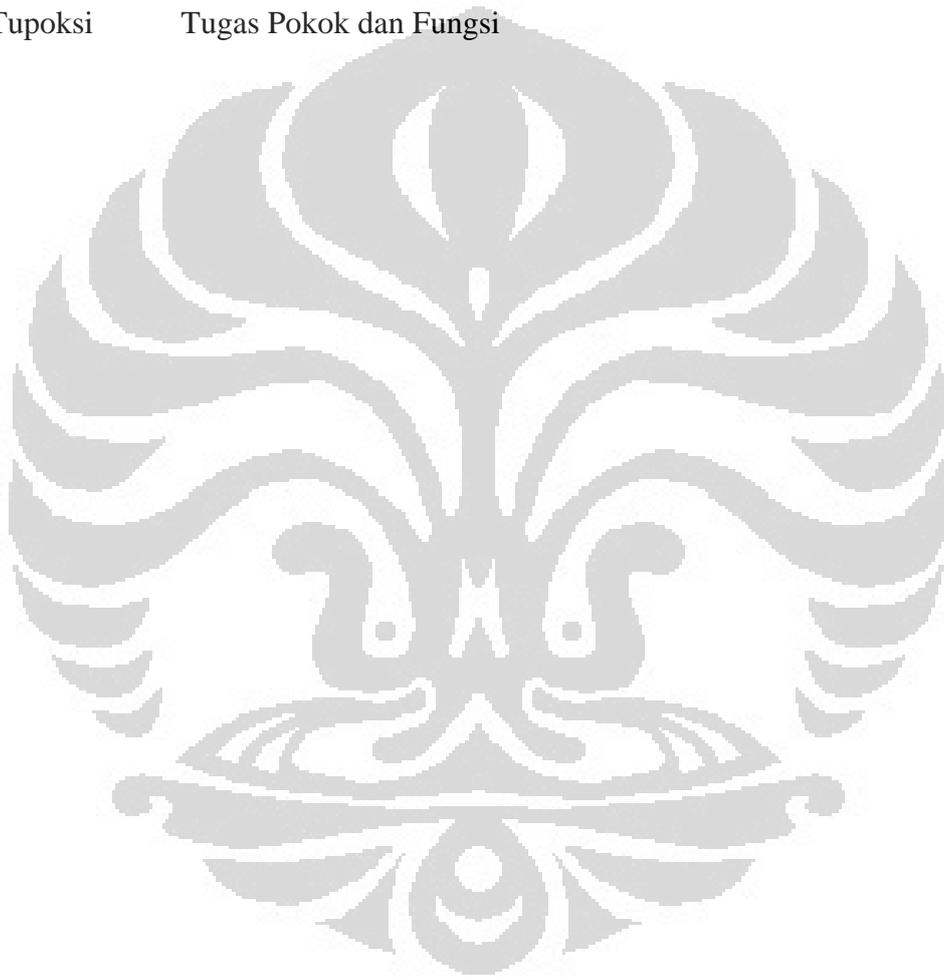
- Pemerintah Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2005). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Peraturan Menteri Keuangan, Nomor 93/PMK.02/2011. *Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Sangadji, Etta Mamang., Sopiah. (2010). *Metodelogi Penelitian Pendekatan Praktis dalam Penelitian*. Yogyakarta: Andi.
- Sasongko, Catur., Safrida Rumondang. (2010). *Anggaran*. Jakarta: Salemba Empat.
- Sekaran, U. (2009). *Research Methods for Business*. New York, USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Soetjipto, R. Kerry., Prawoto Sudikdiono. (2011). *Akuntansi Pemerintahan RI Reformasi Keuangan Negara*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Suparmoko, M. (2000). *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPF.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, Nomor:050/200/II/BANGDA/2008 *Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)*.
- World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington DC: Author.

GLOSARIUM



APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ASB	Analisis Standar Biaya
Bappeda	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
DPA	Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KPJM	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
KUA	Kebijakan Umum Anggaran
LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LPPD	Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
Monev	Monitoring dan Evaluasi
OYK	Operasi Yustisi Kependudukan
PPAS	Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
PPTK	Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan
PPKD	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
Renstra	Rencana Strategis
Renja	Rencana Kerja
RKA	Rencana Kerja dan Anggaran
RKPD	Rencana Kerja Pembangunan daerah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
Sekda	Sekretaris Daerah

SIPDKI	Sistem Informasi Perencanaan DKI
SOP	Standar Operasional Prosedur
SPM	Standar Pelayanan Minimum
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
Tupoksi	Tugas Pokok dan Fungsi



LAMPIRAN

Transkrip Wawancara dengan Ibu Nina Narulita Zainal, SH. Kepala Sub Bagian Program dan Anggaran pada Tanggal 11 April 2012

1. Q: Bagaimana proses penyusunan Renstra dan apa isi dari Renstra Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?
A: *Kita menyusun Renstra berdasarkan RPJMD Provinsi DKI Jakarta, RPJMD ini selalu ganti setiap ada pergantian Gubernur. Walau RPJMD belum jadi, tapi kita sudah harus membuat Renstra dinas, ketika RPJMD sudah jadi maka Renstra kita disempurnakan, disesuaikan dengan visi dan misi Gubernur terpilih. Didalam Renstra terdapat apa saja yang kita ingin lakukan di Dukcapil untuk lima tahun kedepan.*
2. Q: Apakah terdapat kesulitan dalam penyusunan Renstra Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?
A: *Ya. Untuk penyusunan Renstra dan Renja kami mengalami kesulitan karena kurangnya pemahaman dan petunjuk teknis penyusunan. Renstra Dinas Kependudukan periode 2007-2012 dan laporan evaluasi RPJM 2001-2007 tidak kami susun sendiri, tetapi meminta bantuan kenalan saya di Kementrerian Keuangan, saya memberikan data-data yang dibutuhkan dan merevisi bila kiranya ada yang tidak sesuai dengan keadaan di dinas*
3. Q: Apakah Restra Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta dibuat dengan berpedoman pada RPJMD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing SKPD?
A: *Ya. Kita membuat Renstra berdasarkan RPJMD, isi dari RPJMD adalah visi dan misi dari Gubernur terpilih, apa saja yang ingin dicapai. Didalamnya terdapat program-program untuk seluruh SKPD di DKI Jakarta. Tapi Renstra kita kurang menggambarkan dengan baik kegiatan apa yang ingin dilakukan untuk Dukcapil.*
4. Q: Apakah Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta memiliki Rencana Kerja (Renja)?
A: *Punya. Renja dibuat setiap tahun yang menggambarkan kegiatan di dinas Dukcapil selama satu tahun anggaran.*
5. Q: Bagaimana tahapan/proses penyusunannya?
A: *Renja merupakan turunan dari Renstra. Kegiatan di Renstra hanya besaran kegiatannya saja, di Renja ini dijelaskan lebih detil dan dibagi per tahun.*
6. Q: Apakah dalam penyusunannya berpedoman pada Renstra Dinas?
A: *Di Dinas Dukcapil kegiatannya tidak mengikuti pola yang telah ditentukan di Renstra. Kegiatan kita melompat-melompat karena*

terkadang ada kebijakan/rencana baru dari Kementerian atau dari pemerintah DKI Jakarta. Oleh sebab itu kegiatan di Renja tidak persis sama dengan yang disusun Renstra, harusnya kalau kita mau membuat kegiatan, melihat dulu ke Renstra, kegiatan apa yang belum tercapai itulah yang dapat diusulkan kegiatannya tapi kenyataan di Dinas tidak begitu.

7. Q: Apakah terdapat pedoman penyusunan Renstra dan Renja?

A: *Untuk tahun-tahun sebelumnya tidak ada pedoman penyusunan, kami mencari tau saja sendiri dari internet, tetapi baru untuk tahun ini diadakan Bimtek penyusunan renstra.*

Karena tidak ada pedoman dalam menyusun renja dinas, untuk penyajian bab nya pun kami mencari tahu penyusunannya dari Kementerian atau SKPD lain melalui internet, makanya ketika saya sadar setiap pemeriksa meminta rencana kerja dinas yang dimaksud adalah program kerja judul program kerja diganti di tahun 2012 diganti menjadi rencana kerja.

8. Q: Apa saran Bapak/Ibu dalam rangka peningkatan kualitas penyusunan Renstra dan Renja Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?

A:

- *Dibutuhkan pedoman penyusunan dan ahli yang dapat menjadi nara sumber, karena selama ini saya bingung kalau mau konsultasi masalah pembuatan Renstra ke siapa.*
- *Dibutuhkan bimbingan teknis penyusunan, syukur alhamdulillah untuk tahun ini sudah mulai dilaksanakan.*
- *Kalau kegiatan yang ditentukan di Renstra belum tercapai seharusnya di usulkan di renja tahun berjalan;*
- *Masing-masing bidang/unit untuk berperan aktif memberi masukan kegiatan serta berpikir lebih jauh ke depan dan matang dalam membuat kegiatannya, jangan itu-itu saja kegiatannya.*

9. Q: Apakah Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta memiliki SOP dan Standar Pelayanan Minimal (SPM)?

A: *Kita tidak punya SOP dan SPM yang punya SPM itu Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan. Kalau kita Cuma pakai IKU saja. Kalau kita mau mengajukan SPM tidak ada yang mau bertanggung jawab, padahal SPM lebih baik daripada IKU dalam menilai kinerja.*

10. Q: Kenapa tidak dibuat SPM di Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?

A: *Kita tidak punya SOP pelaksanaan kegiatan, padahal setiap ada pemeriksaan yang selalu ditanya oleh pemeriksa adalah SOP dan SPM kita. Seharusnya hal ini ditindak lanjuti, namun sampai sekarang tidak ada yang mau menindaklanjutinya karena nanti yang disuruh berfikir sendiri untuk menyusun standar tersebut.*

11. Q: Sesuai amanat PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006, pendekatan KPJM harus dimulai pada tahun anggaran 2009. Hal tersebut dinyatakan dalam pasal 332 Permendagri 13/2006 sebagai berikut : *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) tentang penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah dilaksanakan mulai tahun anggaran 2009.* Apakah Disdukcapil sudah menerapkannya?
A: *Kita belum menerapkannya*
12. Q: Apa saja isi dari RKA Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta ?
A: *Isinya sama dengan DPA ada program, kegiatan, indikator kinerja dan rincian kegiatan sampai kode rekening.*
13. Q: Apakah Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan?
A: *Tidak, kita tidak menyusun prakiraan seperti itu*
14. Q: Permasalahan apa yang dihadapi dalam usaha peningkatan kualitas perancangan dan penganggaran pada Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?
A:
 - *Kurangnya pedoman yang dapat digunakan*
 - *Kurangnya SDM*
 - *Kurangnya perhatian Kepala Bidang dan pegawai terkait masalah perencanaan kegiatan.*
15. Q: Apa pendapat Bapak/Ibu mengenai indikator kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta?
A: *Seharusnya indikator kinerja sudah ditentukan untuk lima tahun seperti RPJMD, jadi kita tinggal ngikutin, tapi pada kenyataannya indikator kinerja selalu berubah tiap tahun, IKU Dukcapil ganti terus kalau dirasa kurang bagus.*
16. Q: Apakah ada usulan untuk Renstra baru yang akan dibuat?
A: *Untuk renstra yang akan datang saya ingin mengusulkan sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) karena pentingnya pengawasan terhadap kegiatan di dinas ini.*
17. Q: Siapa yang melakukan input data RKA? Dan diinput kemana?
A: *Data diinput ke dalam Sistem Perencanaan Pembangunan DKI Jakarta (SIPDKI) milik Bappeda yang menginputnya adalah petugas yang ditunjuk oleh masing-masing bidang/unit. Pendelegasian ini baru dilakukan di tahun 2012 ini karena dari pengalaman di tahun-tahun sebelumnya kita selalu kewalahan menginput semua kegiatan sendiri belum lagi kalau ada kesalahan kita yang disalahkan, padahal bukan murni kesalahan kita juga.*

Makanya dengan didelegasikan ke masing-masing bidang diharapkan lebih bertanggung jawab akan kegiatannya serta memonitoring pelaksanaan kegiatannya.

18. Q: Ada Laporan yang harus di buat pada akhir tahun anggaran tidak? kalau ada laporan apa saja?

A: *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), Laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD), Laporan Kegiatan Tahunan.*

19. Q: Kenapa membuat semua laporan itu dan diberikan kemana saja?

A:

- *LAKIP ini merupakan laporan tentang tingkat capaian kinerja dari sasaran strategik yang telah ditetapkan dalam Indikator kinerja Utama (IKU). Untuk LAKIP kita buat untuk pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara selambat-lambatnya tanggal 31 Maret setelah tahun anggaran berakhir dan kepada Sekretaris daerah paing lambat akhir Januari.*
- *LPPD disampaikan kepada Gubernur sebagai bahan LPPD Provinsi DKI Jakarta paling lambat tiga bulan setelah berakhirnya masa tahun anggaran. LPPD memuat tentang laporan kegiatan sesuai dengan urusan wajib yang dilaksanakan oleh Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta*
- *Di akhir tahun ada laporan kegiatan tahunan sebagai sarana evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan, penyerapan anggaran dan pelaksanaan pelayanan di tingkat Dinas dan Suku Dinas serta mencari solusi terhadap kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan tersebut dan upaya yang harus dilakukan agar pencapaian program kegiatannya dapat lebih baik untuk kedepannya.*

20. Q: Apa dasar pembuatan semua laporan itu ?

A:

- *Penyusunan LAKIP merupakan tidak lanjut Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara serta Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.*
- *LPPD adalah tidak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah daerah kepada masyarakat dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta Instruksi Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.*

21. Q: Siapa yang menyusun laporan Triwulan, Tahunan, LAKIP dan LPPD?
A: *Yang menyusun adalah staf sub bagian program dan anggaran dengan supervisi kepala sub bagian program dan anggaran*
22. Q: Bagaimana kita memonitoring kegiatan yang ada di dinas?
A: *Melalui sistem Monev (Monitoring dan Evaluasi) Bappeda, disini terlihat pergerakan dari kegiatan sudah sampai mana, penyerapan anggarrannya. Tiap minggu monev ini di pantau petugas di masing-masing bidang dan suku dinas. Monev ini juga digunakan oleh Gubernur untuk memonitoring jalannya kegiatan di seluruh SKPD/UKPD di Provinsi DKI Jakarta.*

Transkrip Wawancara dengan Bapak Muhamad Mukahfi, S.Si dan Ibu Rua Ariesma, SE. Staf Sub Bagian Program dan Anggaran pad tanggal 10 Mei 2012

1. Q: Apakah terdapat batasan waktu dalam menyusun renstra, renja sampai dengan RKA?
A: *Ya, ada. Tiap tahun tidak sama, yang menentukan adalah Bappeda.*
2. Q: Apakah terdapat tim penyusun Renja SKPD yang bertugas melaksanakan seluruh proses penyusunan dokumen Renja sampai dengan penyusunan RKA Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta? Siapa saja anggotanya?
A: *Ada, Tim penyusun dibuat untuk menyerap anggaran yang telah dianggarkan untuk menyusun dokumen perencanaan hingga dokumen anggaran, pada kenyataannya kami lebih banyak bekerja sendiri. Anggotanya adalah Kepala dinas, Kepala Bidang/Unit serta sub bagian program dan anggaran.*
3. Q: Bagaimana cara penentuan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk satu tahun anggaran?
A: *Bidang-bidang yang mengusulkannya dengan membuat RAB dan KAK nya. Dasarnya dari isu faktual dan aspirasi dari masyarakat. Tetapi Kegiatan di dinas ini hampir sama setiap tahunnya, bidang-bidang/unit tidak mau membuat kegiatan baru padahal penting untuk dilaksanakan. Seperti SPM ini merupakan program yang penting untuk dilaksanakan yang seharusnya disusun oleh bidang/unit tapi tidak ada yang mau bertanggung jawab melaksanakan, masa harus sub bagian program dan anggaran yang membuatnya, padahal kalau sudah capek-capek disusun tidak dilaksanakan juga*
4. Q: Kegiatan apa saja yang ada di Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?
A: *Kegiatan paling besar di Dinas provinisi adalah untuk membeli guna memfasilitasi sudin-sudin seperti pengadaan security printing, tonner dan lain sebagainya. Untuk pelayanan sebaiknya diserahkan saja ke sudin-sudin, di dinas ini kita berfungsi untuk melaksanakan kebijakan, sosialisasi dan pengawasan.*

5. Q: Bagaimana proses penyusunan RKA sampai dengan DPA pada Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta?

A: *RKA awal adalah usulan anggaran yang diajukan dinas, setelah ada pagu dari Bappeda, kita sesuaikan anggarannya dengan kegiatan kita. Kalau pagu yang diberikan lebih kecil, di pangkas kegiatan-kegiatan yang dianggap kurang penting. Kalau ternyata masih kurang anggarannya kita maju ke Rakorbid (Rapat Koordinasi Bidang-bidang) yang terdiri dari bidang-bidang pemerintahan, disitu kita melakukan paparan/alasan dan argumentasi di depan asisten pemerintahan kenapa kita minta tambah anggaran. Di forum ini kita juga bisa minta pagu anggaran yang terlalu besar untuk dikurangi.*

Dari Rakorbid bila belum mendapat persetujuan, naik lagi ke DPRD (Komisi A). Lalu Dewan mengadakan rapat Paripurna untuk mensahkan APBD. Kalau APBD sudah disahkan berarti RKA sudah berupa DPA.

6. Q: Bagaimana cara menentukan indikator kinerja standar biaya dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan yang dilaksanakan dalam satu tahun anggaran?

A: *Indikator kinerja sudah ditentukan oleh Bappeda, kita tinggal pilih saja. Kita pakai standar biaya yang ditetapkan. Evaluasi kinerja dilakukan setiap triwulanan dan di akhir tahun ada juga laporan tahunan yang didalamnya mengevaluasi kegiatan di Dukcapil selama satu tahun.*

7. Q: Penghitungan apa yang dilakukan untuk menentukan pagu anggaran?

A: *Pagu total anggaran kita ditentukan oleh Bappeda, baik untuk Belanja langsung maupun Belanja Tidak langsung. Setelah pagu dari Bappeda turun selanjutnya dilakukan rapat internal untuk membagi-bagi anggaran ke masing-masing bidang/unit. Yang berhak menentukan besarnya adalah Kepala Dinas.*

Kita tidak tau bagaimana cara Bappeda menghitung pembagian pagu anggaran, tapi salah satu perhitungan Bappeda memberikan pagu anggaran adalah realisasi tahun sebelumnya. Contohnya tahun 2011 kita mendapat pagu anggaran 30 milyar namun hanya dapat diserap 5 Milyar saja. Maka untuk tahun berikutnya kita tidak mungkin mendapat pagu 30 milyar lagi, pasti lebih sedikit dari itu. Karena Bappeda melihat sudah dikasih anggaran besar tapi kok tidak diserap/dilaksanakan dengan maksimal kegiatannya.

8. Q: Bagaimana penghitungan kita dalam mengusulkan besarnya anggaran apabila pagu yang didapat kurang apakah bisa ditambah lagi?

A: *Tidak ada hitung-hitungan pasti. Apabila kita menganggarkan terlalu besar dan ketika dilakukan pemeriksaan ternyata penyerapannya kecil, maka dianggap perencanaannya kurang baik. Sehingga tidak jarang kami memberikan masukan kepada Bappeda kegiatan apa saja yang perlu dikurangi anggarannya, karena kalau saya berbicara di forum internal bidang-bidang kadang suka tidak percaya*

Dalam forum Rakorbid kita memaparkan alasan dan argumen kita mengenai besaran anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kegiatan dinas, apabila argumen kita bagus dan realistis maka pagu anggaran kita bisa ditambah. Apabila dalam forum Rakorbid tersebut permintaan pagu anggaran belum diterima maka dapat dapat memaparkan dalam rapat dengan Komisi A DPRD.

9. Q: Bagaimana pendapat Bapak/Ibu mengenai forum musrenbang?
A: *Forum Musrenbang digunakan untuk mengumpulkan aspirasi masyarakat yang nantinya direalisasikan dalam kegiatan dinas. Untuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tuntutan dari masyarakat tidak terlalu banyak, seperti SKPD lain. Masyarakat menginginkan pembuatan akte gratis dan operasi yustisi kependudukan.*
10. Q: Apakah terdapat pedoman dan jadwal penyusunan RKA?
A: *Ada. Jadwal penyusunan RKA ditentukan oleh Bappeda melalui Surat Edaran Gubernur.*
11. Q: Bagaimana tahapan penginputan RKA?
A: *Dalam menginput RKA ada tahapan-tahapannya, mulai dari mengisi judulnya saja, glondongan anggarannya sampai rinciannya. Tahapan penyusunan RKA mengakomodir apabila ada perubahan kegiatan dari bidang-bidang, maka dapat dirubah oleh petugas penginput yang telah ditunjuk.*
12. Q: Dapat datanya darimana?
A: *Kita mendapat data dari bidang-bidang unit serta Suku Dinas dengan cara bertanya langsung ataupun dengan melihat notulen rapat koordinasi yang diadakan setiap minggu. Selain itu juga dari sistem Monev (monitoring dan evaluasi) di sistem Bappeda.*
13. Q: Kendala apa yang dihadapi dalam menyusun laporan tersebut?
A: *Susah untuk mendapatkan datanya kadang kepala bidang/unit kurang tau persis sudah sampai mana kegiatannya berjalan, terkadang dari wilayah lama mengirim data perkembangan kegiatannya padahal laporan kita ada deadlinenya.*

Lampiran 2 : Contoh Formulir RKA

DOKUMEN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN (RKA) SKPD
PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA TAHUN 2013

T1
2013

SKPD : 1.10.001 / DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

TAHAP 1 - INPUT RKA

NOMOR	KODE	RENCANA KERJA DAN ANGGARAN	MASUKAN	KELUARAN	HASIL
1.10	Urusan	BELANJA LANGSUNG			
1.10.01	Program	KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL			
1.10.01.05	Tolok Ukur	PROGRAM PENERAPAN KAJIDAH GOOD GOVERNANCE DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL			
1.10.01.05.01	Target Kinerja	PENGELOLAAN URUSAN KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL SEMAKIN EFISIEN DAN AKUNTABEL			
		Tersedianya esdud penyelenggaraan kependudukan dan catatan sipil			
	Kegiatan	001 Penyediaan Transport Kegiatan/Rapat Dinas di Luar Kantor Dalam Provinsi Lokasi : DKI Jakarta	250.800.000	Terbayarnya Transportasi Rapat di Luar Kantor 12 bulan	Terlaksananya Kegiatan Rapat Dinas yang Dilaksanakan di Luar Kantor Dalam Wilayah Provinsi DKI Jakarta dan Tersedianya Laporan Hasil Rapat/Notulen Rapat 12 bulan
	Kegiatan	002 Penunjang Operasional Kesekretariatan Dinas Lokasi : DKI Jakarta	350.000.000	Tersedianya Penunjang Operasional Sekretariat 12 bulan	Tersedianya Operasional Kesekretariatan Dinas Dalam Rangka Mendukung Kelancaran Tugas-tugas Kedinasan 12 bulan
	Kegiatan	003 Pelaksanaan Pekerjaan Tambahan di Luar Jam Kantor Lokasi : DKI Jakarta	255.016.000	Terlaksananya Tugas-tugas yang Dilkerjakan di Luar Jam Kerja 12 bulan	Terselesaikannya Target Kinerja dan Pekerjaan yang Tidak dapat Dilaksanakan Pada Jam Kerja 12 bulan
	Kegiatan	004 Penyusunan Laporan Keuangan Dinas Dicapai Lokasi : DKI Jakarta	106.283.000	Tersusunnya Laporan Keuangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil 2 Laporan	Tertib Administrasi Pengelolaan Keuangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil 2 Laporan

Lampiran 3 : Contoh RAB

Program	: Penerapan Kaidah Good Governance dalam Penyelenggaraan Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil
Tolak Ukur Program	: Pengelolaan Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil Semakin Efisien dan Akuntabel
Target Kinerja Program	: Tersedianya Sisdur Penyelenggaraan Kependudukan dan Catatan Sipil
Kegiatan	: Penyusunan Laporan Keuangan Dinas Dukcapil
Masukan	: Dana yang Dibutuhkan
Target Masukan	: Rp. 50.000.000
Keluaran	: Tersusunnya Laporan Keuangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Target Keluaran	: 2 Laporan
Hasil	: Tertib Administrasi Pengelolaan Keuangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Target Hasil	: 2 Laporan
Kelompok Sasaran	: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta
Lokasi	: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta
Rincian Anggaran Belanja	

Rekening	Uraian	Volume Satuan	Harga Satuan	Jumlah
5.2.	BELANJA LANGSUNG			Rp 50.000.000
5.2.1	BELANJA PEGAWAI			Rp 28.000.000
5.2.1.01	Honorarium PNS			Rp 28.000.000
5.2.1.01.01	Honorarium Tim Panitia Pelaksana Kegiatan	40 bok	Rp 700.000	Rp 28.000.000
5.2.1	BELANJA BARANG DAN JASA			Rp 22.000.000
5.2.2.06.02.	Belanja Penggandaan			Rp 2.868.000
5.2.2.06.02.001	Belanja Penjilidan			Rp 1.400.000
	Penyusunan Laporan semester I	20 buku	Rp 35.000	Rp 700.000
	Penyusunan Laporan semester II	20 buku	Rp 35.000	Rp 700.000
5.2.2.06.02.002	Belanja Foto Copy			Rp 1.468.000
	Pengumpulan Bahan Semester I	2.240 kali	Rp 200	Rp 448.000
	Laporan Semester Semester I	2.100 kali	Rp 200	Rp 420.000
	Laporan Semester Semester II	3.000 kali	Rp 200	Rp 600.000
5.2.2.11	Belanja Makanan dan Minuman			Rp 19.132.000
5.2.2.11.02	Belanja Makanan dan Minuman Rapat			Rp 19.132.000
	Rapat Persiapan	20 hok	Rp 35.000	Rp 700.000
	Petugas Input Data	256 hok	Rp 32.000	Rp 8.192.000
	Penyusunan Laporan	320 hok	Rp 32.000	Rp 10.240.000

Lampiran 4 : Anggaran Program dan Kegiatan Tahun 2012

PROGRAM	KEGIATAN	TARGET KELUARAN	ANGGARAN (Rp)
1. Penerapan Kaidah <i>Good Governance</i> dalam Penyelenggaraan Urusan Dukcapil	12. Pameran Pembangunan Adminduk melalui Media	12 bulan	150.000.000
	13. Informasi Pelayanan Peraturan Adminduk Melalui Media dan	4 jenis	150.000.000
	14. Bimbingan Teknis Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil bagi Petugas Pelayanan	400 orang	125.000.000
	15. Pembinaan Rohani Pegawai	12 bulan	125.000.000
	16. Pembinaan Fisik Pegawai	12 bulan	50.000.000
	17. Pengembangan Wawasan Pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	1 paket	350.000.000
	Jumlah Anggaran Program I		
2. Sinkronisasi Kebijakan Pembiayaan, Kelembagaan dan Regulasi Kependudukan dan Catatan Sipil	1. Penyusunan Program Kerjasama Kependudukan Antar Daerah dan	6 Kali	100.000.000
	2. Penanganan dan Advokasi Kasus Administrasi Kependudukan	4 triwulan	50.000.000
	3. Penyediaan Pendukung Operasional Kantor	1 Orang	30.000.000
Jumlah Anggaran Program II			180.000.000
3. Pengawasan dan Penegakan Peraturan kependudukan	1. Pendataan dan Monitoring Arus Mudik Balik Tahun 2012	1 Kali	250.000.000
	2. Pelaksanaan Pemantauan dan Evaluasi Operasi Yustisi Kependudukan (OYK)	5 Kota Adm	100.000.000

PROGRAM	KEGIATAN	TARGET KELUARAN	ANGGARAN (Rp)
	3. Pembinaan, Pengawasan dan Penertiban Adminsitrasi Kependudukan Penduduk Sementara/ Orang Asing	5 Wilayah kota	50.000.000
	4. Penelusuran dan Penyelesaian Kasus-Kasus Pelayanan Administrasi Kependudukan	4 triwulan	50.000.000
	5. Kajian Model Perhitungan Arus Mudik/Balik	1 Model/kajian	400.000.000
	6. Pendataan Penduduk Rentan Adminduk	20 Panti sosial	50.000.000
Jumlah Anggaran Program III			900.000.000
4. Peningkatan Mutu Layanan Kependudukan dan Catatan Sipil	1. Penyajian Data Orang Asing Pemegang ITAS di DKI Jakarta	150 buku	50.000.000
	2. Pembinaan Pelayanan e-Akta Kelahiran bagi Kasie Kecamatan	44 orang	50.000.000
	3. Penjilidan Register Akta Pencatatn Sipil	1825 bulan	75.000.000
	4. Survey Keberhasilan Jakarta Bebas Akta	1 kali	250.000.000
	5. Pengadaan Cetakan Khusus (Security Printing dan Formulir)	5 jenis	3.741.690.000
Jumlah Anggaran Program IV			4.166.690.000

PROGRAM	KEGIATAN	TARGET KELUARAN	ANGGARAN (Rp)
5. Peningkatan Pengelolaan Administrasi Kependudukan	1. Pengembangan Data Statistik Vital Kelahiran dan Kematian	100 buku	150.000.000
	2. Monitoring Penerapan Pemassalan e-KTP	267 Kelurahan	150.000.000
	3. Pemandahan Arsip Register Akta	5 Wilayah	125.000.000
	4. Pengelolaan dan Penyimpanan Arsip	12 bulan	50.000.000
Jumlah Anggaran Program V			475.000.000
6. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)	1. Penyediaan Sewa Jaringan / Software	12 bulan	310.000.000
	2. Pemeliharaan Software dan Database	12 bulan	200.000.000
	3. Pengadaan License Adobe, Windows Server Data Center	2 lisensi	200.000.000
	4. Pemeliharaan Komputer, Server dan Jaringan (LAN) Tingkat Dinas	12 bulan	200.000.000
	5. Pengadaan Perangkat Pendukung e-KTP Reguler	6 jenis	888.000.000
	6. Pembangunan Aplikasi Sinkronisasi Database SIAK dengan e-KTP	1 aplikasi	92.900.000
	7. Pengadaan Server e-KTP Reguler	225 unit	5.725.000.000
	8. Penyusunan dan Penyajian Profil Perkembangan Kependudukan	350 buku	150.000.000
	9. Penyajian Informasi Hasil Registrasi Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil	900 buku	75.000.000
	10. Pengadaan Perangkat e-KTP Reguler	1 paket	7.444.303.420

PROGRAM	KEGIATAN	TARGET KELUARAN		ANGGARAN (Rp)
7. Peningkatan Sarana dan Prasarana Kependudukan dan Catatan Sipil	1. Pengadaan Sarana penunjang Komputer dan Toner	21	jenis	2.500.000.000
	2. Pengadaan Cetak Umum	10	jenis	150.000.000
	3. Pengadaan Komputer dan Printer Administrasi	3	jenis	70.299.670
	4. Pengadaan Suku Cadang KDOL Roda 4 dan Roda 2	2	jenis	164.580.010
	5. Penyediaan Jasa Kebersihan Kantor	2	Lokasi	450.000.000
	6. Penyediaan Jasa Keamanan Kantor	12	bulan	450.000.000
	7. Pengadaan Barang Pakai Habis	7	jenis	200.000.000
	8. Penyediaan BBM Kendaraan Operasional dan Genset	88	kendaraan	548.532.000
	9. Perpanjangan STNK, Pergantian Plat Nomor dan KIR KDOL Roda 4 dan Roda 2	88	kendaraan	71.100.000
	10. Penyusutan dan Penghapusan Barang Pakai Habis dan Inventaris	1	kali	50.000.000
	11. Pengadaan Peralatan dan Perlengkapan Kantor	6	jenis	106.148.910
	12. Pengadaan Peralatan Dapur	2	jenis	29.700.000
	13. Pengadaan Pakaian Olahraga	2	jenis	50.000.000
	14. Pengadaan Sarana Olahraga	3	alat	50.000.000
	15. Pengolahan Limbah dan Instalansi	1	lokasi	40.000.000
	16. Pemeliharaan Tanaman	1	lokasi	25.000.000
	17. Pemeliharaan Gedung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	2	gedung	500.000.000
	18. Pemeliharaan KDOL Roda 4 dan 2	88	kendaraan	150.000.000
	19. Pemeliharaan Lift Kantor	2	lift	150.000.000

	20. Pemeliharaan Mesin Pembangkit Listrik	1	mesin	100.000.000
	21. Pemeliharaan peralatan dan perlengkapan kantor	9	Jenis	287.655.990
	22. Penyediaan Jasa Komunikasi, Sumber Daya Air, Listrik dan Internet	12	bulan	1.400.000.000
	23. Penanggulangan Sampah Kantor	12	bulan	7.200.000
	24. Pengadaan Sarana Administrasi Keuangan	20	jenis	20.000.000
	25. Pengadaan Fumigasi	2	lokasi	50.000.000
	26. Penyediaan Sewa Mesin Fotocopy	2	unit	22.000.000
	27. Pengadaan Alat Tulis Kantor	31	jenis	100.000.000
	28. Pengadaan Sound System, CCTV, LCD TV dan Infocus	4	jenis	158.490.000
	29. Perawatan Gedung Arsip Meruya	1	gedung	50.000.000
	30. Pemeliharaan Meubelair	2	jenis	14.000.000
	31. Pemeliharaan Instalansi Telepon	12	bulan	10.000.000
	32. Pengadaan Meubelair	2	jenis	200.000.000
Jumlah Anggaran Program VII				8.174.706.580
JUMLAH BELANJA LANGSUNG				32.577.600.000