



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA**

T E S I S

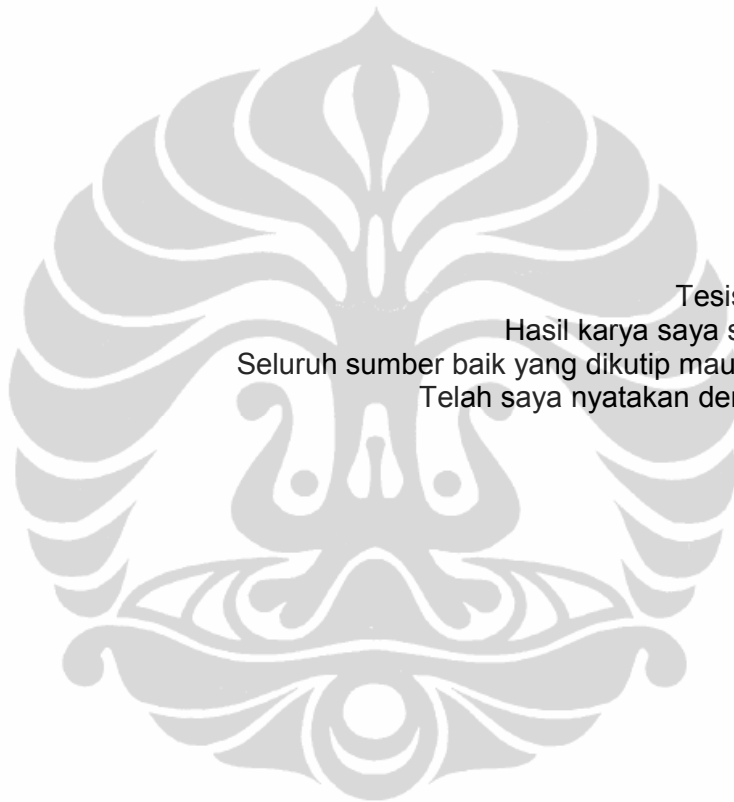
**STUDI PERSEPSI TERHADAP FAKTOR-FAKTOR
YANG MEMENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH
DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PADA
DIREKTORAT JENDERAL PERLINDUNGAN HAM**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar
Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi

Oleh :

Nama : Naniek Pangestuti
NPM : 0606017662
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Administrasi Kebijakan Publik

JAKARTA
Juli, 2008



Tesis ini adalah
Hasil karya saya sendiri, dan
Seluruh sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
Telah saya nyatakan dengan benar

Naniek Pangestuti

UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI KEBIJAKAN PUBLIK

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Naniek Pangestuti
NPM : 0606017662
Program Studi : Ilmu Administrasi Kekhususan
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Studi Persepsi Terhadap Faktor-Faktor Yang
Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kerangka
pengeluaran Jangka Menengah Dalam Penyusunan
Anggaran Pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM

Pembimbing Tesis :

(Dr. Roy V Salomo, M.Soc.Sc)

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI KEBIJAKAN PUBLIK

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Naniek Pangestuti
NPM : 0606017662
Judul Tesis : Studi Persepsi Terhadap Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kerangka pengeluaran Jangka Menengah Dalam Penyusunan Anggaran Pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia pada tanggal Sepuluh bulan Juli, Tahun Dua Ribu Delapan dan telah dinyatakan : LULUS

Tim Penguji :

Ketua Sidang : (.....)
Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH

Pembimbing : (.....)
Dr. Roy V Salomo, M.Soc.Sc

Pembaca Ahli : (.....)
Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA

Sekretaris Sidang : (.....)
Achmad Lutfi, S.Sos.,M.Si

UNIVERSITY OF INDONESIA

FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCE
DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE SCIENCE
POSTGRADUATE PROGRAM
MAJOR IN ADMINISTRATIVE AND PUBLIC POLICY

NANIEK PANGESTUTI
0606017662

PERCEPTION STUDY OF FACTORS THAT INFLUENCE TO
IMPLEMENTATION OF MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORKS IN
BUDGETING PROCESS **AT DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS
PROTECTION**

(xvi, 127 pages, 13 Table, 4 Pictures, Bibliography: 38 books, 3 thesis, 8 law and
Regulations (1968-2007))

ABSTRACT

Medium Term Expenditure Frameworks (MTEF) is a new policy in the budgeting system in Indonesia. The objectives of an MTEF are linking the policy planning to budgeting, maintaining fiscal discipline, increasing the prediction, and improving the sectional budget allocation.

The policy implementation is a crucial step in the process of public policy. A policy program should be implemented so it can achieve the impacts or goals desired by the policymakers. As a new policy, the implementation of MTEF is an important stage. To identify the level of MTEF accomplishment, we need to evaluate the policy implementation. Such evaluation may be completed by analyzing the influencing factors to the MTEF implementation. By using the theory of implementation approach by Edward III, there are four factors or variables to be analyzed, which are the factors of communication, resources, the tendency of implementer, and structure of bureaucracy. The method of analysis in this research is descriptive-quantitative, which evaluates the determination of each factor/variable, determines the frequency distribution of each variable, and counts the indicators mean value of each variable, then describe it qualitatively. The objects of this research are officers involved in planning and budgeting at Directorate General of Human Rights Protection.

After analyzing the result of this research, observing the budgetary documents which include the medium term expenditure framework (expanded forecasting) at Directorate General of Human Rights Protection, and studying the regulations in relations with the policy of medium term expenditure framework, it

may be concluded as follow: The result of the research on all indicators of influencing factors to the MTEF implementation may be summed up as follow: The factor of communication has an insufficient value so it could not support the implementation of medium term expenditure framework at Directorate General of Human Rights Protection. The factor of resources at Directorate General of Human Rights Protection has an insufficient value so it could not support the implementation of medium term expenditure framework, except the indicator of accessible facilities such as the suitable room and the fully equipped computer that can access the internet faster, but it is not supported by three other indicators. The support of factor of implementer tendency generally has sufficient value, but it is not supported by the change of paradigm so this factor does not support the implementation of medium term expenditure framework. The support of factor of bureaucracy structure with indicator of organization structure and indicator of work and authority division are sufficient, while the indicator of operational procedure and indicator of inter-organization communication are still insufficient.

The policy of medium term expenditure framework has not been well implemented yet in budgeting process at Directorate General of Human Rights Protection. The supporting indicators have not achieved the pre-requisite condition yet.

The efforts to increase the support of influencing factors to the implementation of medium term expenditure policy still focus more on the factor of communication than other factors. Since the factor of communication has more influence to the implementation of medium term expenditure framework than other factors.

Based on the analysis result described above, it can be concluded that the policy of MTEF has not been well implemented yet at Directorate General of Human Rights Protection, since the constraints of influencing factors to MTEF implementation are still found.

Subsequently, to accomplish the MTEF implementation more successfully, it needs some improvements to all its supporting factors. It is recommended to continue the socialization and MTEF trainings to improve the human resources quality, increase the budget allocation to make MTEF, provide the facilities which enable the implementer in accessing essential information and references, and strengthen the MTEF position by requiring the MTEF discussion together with other government institutions in the same way as the discussion for annual budget.

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

NAMA : NANIEK PANGESTUTI
NPM : 0606017662

Studi Persepsi Terhadap Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam Penyusunan Anggaran pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM

(xvi 126 halaman, 13 tabel, 4 gambar, Daftar Pustaka : 38 buku, 3 tesis, 8 peraturan perundang-undangan (1968-2007))

ABSTRAK

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) merupakan kebijakan baru dalam sistem penyusunan anggaran di Indonesia. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menghubungkan kebijakan, perencanaan dengan penganggaran, menjaga disiplin fiskal, meningkatkan prediksi dan memperbaiki alokasi dana sektoral.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan pembuat kebijakan. Sebagai kebijakan baru, tahap implementasi KPJM merupakan tahap yang penting. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan KPJM, perlu dilakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut. Evaluasi dilakukan dengan cara menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi KPJM. Dengan menggunakan pendekatan teori implementasi Edwards III, ada empat faktor atau variabel yang dianalisis yaitu faktor komunikasi, sumber daya, kecenderungan aparat pelaksana, dan struktur birokrasi. Metode analisis dalam penelitian ini adalah metode deskriptif-kuantitatif yaitu mengukur distribusi frekuensi semua variabel dan menghitung besaran nilai rata-rata tertimbang dari indikator-indikator setiap variabel, kemudian mendeskripsikan secara kualitatif, serta menghitung nilai regresi dan korelasi. Sedangkan obyek penelitian adalah para perencana dan penyusun anggaran di Direktorat Jenderal Perlindungan HAM.

Setelah dilakukan analisa terhadap hasil penelitian, mengamati langsung dokumen-dokumen anggaran yang memuat kerangka pengeluaran jangka menengah (prakiraan maju) Direktorat Jenderal Perlindungan HAM, dan

mempelajari aturan-aturan yang berkaitan dengan kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah, dapat diambil beberapa kesimpulan hasil penelitian setiap indikator dari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi KPJM dapat diringkas sebagai berikut : Faktor komunikasi mempunyai nilai kurang sehingga tidak mendukung implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM. Faktor sumber-sumber pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM bernilai kurang sehingga tidak mendukung implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah, kecuali indikator tersedianya fasilitas yaitu tersedianya ruangan yang layak dan kelengkapan komputer yang mampu mengakses internet dengan cepat, namun tidak didukung tiga indikator yang lain. Dukungan faktor kecenderungan sikap aparat pelaksana pada umumnya bernilai cukup, namun tidak didukung oleh perubahan paradigma sehingga tidak mendukung implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah

Kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah belum dapat diimplementasikan dengan baik dalam penyusunan anggaran di pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM. Masih terdapat beberapa indikator pendukung yang belum mencapai kondisi yang disyaratkan.

Dalam upaya meningkatkan dukungan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah, faktor sumber daya perlu lebih diperhatikan dibanding faktor yang lain. Hal ini disebabkan faktor komunikasi mempunyai pengaruh yang paling besar dalam mempengaruhi implementasi kerangka pengeluaran jangka menengah dibanding faktor-faktor yang lain.

Selanjutnya, agar implementasi KPJM lebih berhasil perlu dilakukan perbaikan pada berbagai faktor pendukungnya. Karena itu disarankan untuk terus dilakukan sosialisasi dan pelatihan-pelatihan penyusunan KPJM untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, peningkatan alokasi anggaran untuk penyusunan KPJM, penyediaan sarana dan prasarana yang dapat memudahkan aparat pelaksana dalam mengakses informasi dan referensi yang diperlukan, dan memperkuat kedudukan KPJM dengan mengharuskan diadakannya pembahasan KPJM bersama instansi-instansi terkait sebagaimana anggaran tahunan.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahNya, sehingga dengan segala keterbatasan yang ada, penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul Studi Persepsi Terhadap Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam Penyusunan Anggaran pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM . Salah satu tujuan penulisan tesis ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi Kebijakan Publik pada Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, penyusunan tesis ini tentu tidak akan pernah selesai. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr. Roy V Salomo, M.soc.SC, selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan petunjuk dan pengarahan serta bimbingannya selama proses penyusunan tesis ini hingga selesai.
2. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan selaku Tim Penguji pada sidang Tesis.
3. Zuliansyah P. Zulkarnain S.Sos., M.Si., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Administrasi Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia yang telah memberikan saran demi perbaikan penulisan tesis ini.
4. Seluruh staf pengajar Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia yang telah membekali penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan selama mengikuti perkuliahan.

5. Tadjum SH.,MH. selaku Sekretaris Direktorat Jenderal Perlindungan HAM yang telah memberikan ijin dalam penyusunan tesis pada unit dimana penulis bekerja.
6. Kepala Bagian Keuangan, Kepala Bagian P2L, beserta seluruh pejabat Eselon III pada Ditjen Perlindungan HAM yang telah berkenan menjadi responden dan teman-teman yang telah memberikan dukungan dan membantu dalam pengumpulan bahan penyusunan tesis.
7. Seluruh staf perpustakaan dan staf Sekretariat Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
8. Rekan-rekan kelas Publik Angkatan XIV Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, yang telah saling mengingatkan dan memberikan semangat untuk menyelesaikan tesis ini sesuai waktu yang telah ditentukan.
9. Secara khusus penulis ucapkan terima kasih kepada Suami dan anak-anaku tercinta (Bintang dan Bulan) yang dengan sabar dan setia menemani, membantu serta mendukung penulis menyelesaikan tesis ini, tidak lupa kepada kedua orang tua dan keluarga tercinta yang telah memberikan semangat dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan ini.

Atas dukungan, bimbingan, pengarahan dan bantuan semua pihak, penulis mendo'akan semoga amal baiknya mendapat imbalan yang berlipat ganda dari Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan adanya masukan, kritik dan saran yang konstruktif demi sempurnanya tesis ini.

Jakarta, Juli 2008

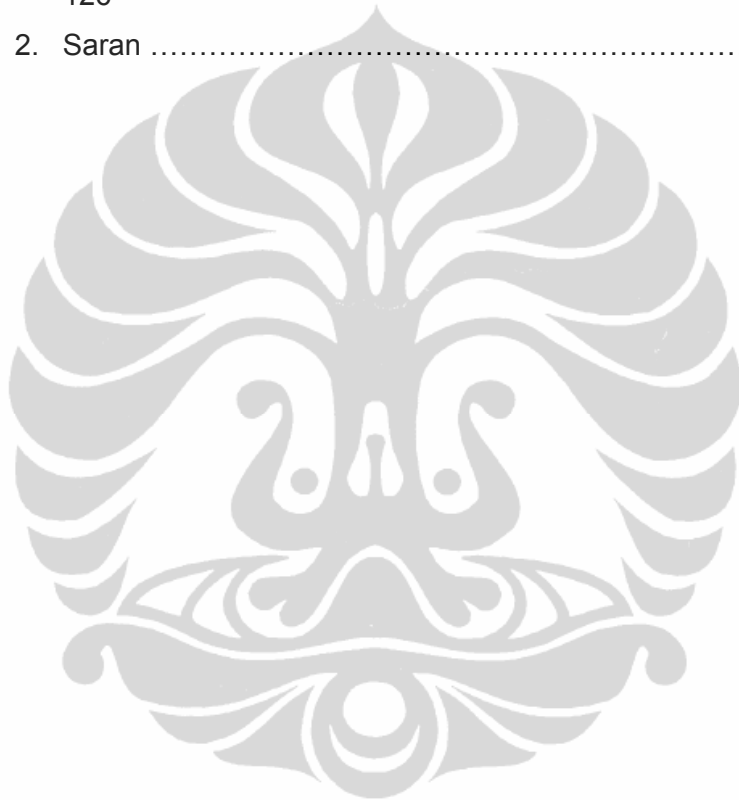
Naniek Pangestuti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Signifikansi Penelitian	10
E. Sistematika Penulisan	10
BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN	11
A. Tinjauan Literatur	11
1. Penelitian Terdahulu yang Relevan.....	11
2. Pengertian Kebijakan Publik	12
3. Pengertian Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	32
4. Perencanaan.....	45
B. Model Analisis	50
C. Hipotesis.....	51
D. Operasionalisasi Konsep	51

	E. Metode Penelitian	54	
	1. Pendekatan Penelitian	54	
	2. Populasi dan Sampel Penelitian	55	
	3. Teknik Pengumpulan Data	55	
	4. Teknik Pengolahan Data	56	
	4.1. Uji Validitas	56	Uji
	4.2. Uji Reliabilitas	57	Uji
	5. Analisis Data	57	
	5.1. Analisa frekuensi.....	58	Distribusi
	5.2. Analisa Tertimbang.....	59	Rata-Rata
	5.3. Analisa Regresi.....	60	
	5.4. Analisa Korelasi.....	61	
BAB III	PROSES KPJM DAN PROFIL DITJEN HAM.....	62	
	1. Dasar Hukum.....	62	
	2. Desain dan Metode KPJM.....	64	
	3. Proses dan Kerangka Organisasi.....	65	
	4. Hal-hal yang terkait Dalam Penyusunan KPJM di Indonesia.....	68	
	5. Profil Ditjen Perlindungan HAM	71	
BAB IV	ANALISIS DATA	78	
	1. Analisa Data hasil Penelitian	78	
	2. Validitas & Reliabilitas Instrumen	78	
	2.1. Pengujian Validitas Instrumen	78	
	2.2. Pengujian Reliabilitas Instrumen	82	
	3. Analisa Distribusi Frekuensi	83	
	4. Analisa Rata-Rata Tertimbang.....	101	
	5. Pembahasan Fator-Faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan KPJM.....	109	

	6. Analisa Regresi.....	124
	7. Analisa Korelasi.....	124
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN	126
	1. Kesimpulan	126
	2. Saran	127



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1	Perbandingan anggaran Tradisional dan KPJM.....39
Tabel 2.2	Variabel dan indikator penelitian.....52
Tabel 3.1	Desain dan metode MTEF/KPJM Indonesia64
Tabel 4.1	Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner variabel komunikasi79
Tabel 4.2	Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner variabel sumber-sumber80
Tabel 4.3	Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner variabel sikap aparat pelaksana81
Tabel 4.4	Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner variabel struktur birokrasi81
Tabel 4.5	Hasil Uji Reliabilitas Instrumen83
Tabel 4.6	Tabel distribusi frekuensi variabel komunikasi.....84
Tabel 4.7	Tabel distribusi frekuensi variabel sumber-sumber.....88
Tabel 4.8	Distribusi frekuensi variabel kecenderungan/sikap aparat pelaksana.....95
Tabel 4.9	Distribusi frekuensi variabel struktur birokrasi99
Tabel 4.10	Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir untuk variabel komunikasi.....103
Tabel 4.11	Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir untuk variabel sumber-sumber104
Tabel 4.12	Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir

	untuk variabel sikap aparat pelaksana.....	107
Tabel 4.13	Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir	
	untuk variabel struktur birokrasi.....	108

DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar 2.1	The policy Process as a Hierarchy	16
Gambar 2.2	Dampak langsung dan tidak langsung pada implementasi	29
Gambar 2.3	Model Analisis Penelitian	50
Gambar 3.1	KPJM dan Sistem Perencanaan-Anggaran	66

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1. Proses bergulir KPJM jangka waktu 3 tahun

33

