

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Literatur

1. Penelitian Terdahulu yang Relevan.

Penelitian (tesis) mengenai implementasi kebijakan telah banyak dilakukan oleh mahasiswa pascasarjana Ilmu Administrasi Fisip UI, diantaranya Sri Puji Rahayu (6904031092) : "*Evaluasi Implementasi Kebijakan Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kesehatan Industri*" : Kasus Industri Pelapisan Logam di Jakarta Timur. Penelitian ini merupakan penelitian survei dengan metode deskriptif analitis dan menggunakan pendekatan kuantitatif. Metode pengumpulan data dilakukan dengan pengumpulan data primer melalui survei menggunakan kuisisioner yang disebarakan kepada industri pelapisan logam sebagai sasaran kebijakan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan baku limbah cair secara umum dikatakan "baik", yaitu efektif, cukup dapat memecahkan masalah, adil terhadap semua pihak dan berguna bagi masyarakat namun belum dapat mencapai tujuan seperti yang diharapkan yaitu mengendalikan beban pencemaran karena pengecualian parameter debit dan baban limbah cair yang tidak dapat dipenuhi oleh industri dan tidak dilakukan penindakan terhadap pelanggaran tersebut.

Penelitian Sunawan Agung Saksono (6904031165) : "*Studi Persepsi Terhadap Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan Penyatuan Anggaran Rutin dan Pembangunan (Unified Budget) di MPR RI.*" Ada 4 (empat) hal yang menjadi kesimpulan penelitian ini, yaitu : (1) Substansi pelaksanaan kebijakan penyatuan anggaran (*unified budgeting*), secara garis besar dapat diilustrasikan bahwa kebijakan penyatuan anggaran merupakan syarat utama dalam penerapan sistem anggaran berbasis kinerja. (2) Penetapan pagu anggaran dalam sistem penyatuan anggaran, yang dilaksanakan belum diukur berdasarkan output kegiatan, namun masih berdasarkan penjumlahan terhadap pagu anggaran rutin dan pagu anggaran pembangunan sehingga penetapannya masih *incremental* yang dianut dalam sistem anggaran *konvensional line butir*.

(3) Hambatan-hambatan utama dalam pelaksanaan penyatuan anggaran pada kelompok pembahas, kurangnya komunikasi dan koordinasi berupa minimnya tempat penyaluran terhadap kesulitan di lapangan, kurangnya kesatuan persepsi dengan pihak terkait. (4) Hambatan-hambatan untuk kelompok perencana, kurangnya komunikasi dan koordinasi tentang pelaksanaan kebijakan sehingga kesulitan-kesulitan di lapangan dirasakan tidak bisa diselesaikan dengan petunjuk teknis yang ada dan kurangnya kesatuan persepsi dengan pihak terkait.

Penelitian Suyadi (6904034067) : “*Studi Persepsi Terhadap Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Dalam Penyusunan Anggaran di Indonesia*” : Studi kasus pada Departemen Pertanian. Thesis ini ingin mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan KPJM di Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan teori implementasi Edwards III, ada empat faktor atau variabel yang dianalisis yaitu, faktor komunikasi, sumber daya, sikap aparat pelaksana dan struktur birokrasi. Metode analisis penelitian ini deskriptif-kuantitatif yaitu menilai determinasi setiap faktor/variabel dan mengukur besaran nilai rata-rata tertimbang dari indikator-indikator setiap variabel, kemudian mendeskripsikan secara kualitatif. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara umum faktor komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi cukup mendukung implementasi KPJM. Namun masih terdapat beberapa indikator yang bernilai masih kurang, antara lain : indikator konsistensi komunikasi dari variabel komunikasi, indikator informasi dan referensi dari variabel sumber daya, dan indikator prosedur operasional serta indikator komunikasi antar organisasi dari variabel struktur birokrasi.

2. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*. Istilah kebijakan umumnya diartikan sebagai pernyataan politis yang menyatakan kehendak, tujuan dan sasaran serta alasan perlunya pencapaian tujuan. Berbagai definisi mengenai kebijakan diberikan oleh para ahli salah satunya adalah Andersen. Andersen (1979) mendefinisikan kebijakan sebagai rangkaian kegiatan (*course of action*) dan maksud tertentu yang diikuti oleh

seseorang atau satu perangkat aktor dalam mengatasi masalah mengenai satu hal. Sedangkan menurut Nakamura dan Smallwood (1980) kebijakan adalah serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara mencapainya.

Secara umum, istilah "kebijakan" atau "*policy*" dipergunakan untuk perilaku seorang aktor, misalnya pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Banyak definisi Kebijakan (*policy*) yang diberikan oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Heglo, sebagaimana dikutip oleh Abidin (2002:19) menyebutkan kebijakan sebagai : "*a course of action intended to accomplish some end*" (kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu).

Thomas Dye (1976:1) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*whatever goverment chooses to do or not to do*" (apapun yang dipilih untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah). Lebih lanjut David Easton memandang kebijakan publik sebagai "*the impact of goverment activity*" (dampak dari aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah). Kebijakan publik secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan kegiatan-kegiatan pemerintah sebagai pedoman bertindak serta perilaku negara pada umumnya. Menurut Jatnodiprodjo (1988:8) kebijakan adalah ketetapan ataupun ketentuan-ketentuan yang diterbitkan oleh pejabat dari instansi yang berwenang, yang bersifat sebagai pedoman, pegangan, petunjuk, bimbingan untuk mewujudkan suatu kesepahaman dan kecocokan tentang tindakan, langkah-langkah dan cara-cara yang harus dbutirpuh, serta sumber-sumber dan waktu yang harus dipergunakan, dalam rangka melaksanakan rangkaian kegiatan dari sekelompok manusia yang terorganisir sehingga terjadi dan terpelihara dinamika gerak langkah yang terpadu, searah dan seirama bagi tercapainya tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan.

Wahab, dalam bukunya *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, mengartikan kebijakan negara dengan mengikuti pandangan yang dikemukakan oleh Anderson (2005:5). Menurut wahab (2005:5) kebijakan negara adalah: "kebijakan yang dikembangkan atau

dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Aktor-aktor bukan pemerintah/swasta dapat memengaruhi perkembangan atau perumusan kebijaksanaan negara. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula proses implementasi dan evaluasi sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Apabila diperhatikan secara keseluruhan dari pendapat para ahli di atas maka dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan proses atau rangkaian atau pola dari aktivitas pemerintah atau keputusan yang dibuat untuk mengatasi permasalahan yang nyata atau tidak nyata terjadi dalam kehidupan masyarakat. Karenanya secara garis besar kebijakan publik berbicara tentang manusia (masyarakat), nilai-nilai yang dianut, kebutuhannya, hal-hal yang bisa dipilih dan pilihannya. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari serangkaian keputusan yang memuat petunjuk-petunjuk pelaksanaan.

2.1. Hierarki Kebijakan Publik

Seperti halnya proses kebijakan, hierarki kebijakan Bromley juga berusaha untuk menjelaskan tahapan kebijakan publik. Menurut Bromley (1989:6) kebijakan negara merupakan bagian dari sistem ekonomi dan politik suatu negara. Pandangan Bromley ini merupakan kontinum dari pemikiran *welfare economics* yang beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan susunan kelembagaan (*institutional arrangements*). Kebijakan publik sebagai instrument yang menjembatani antara *individual decision* dengan *collective decision* dan berfungsi sebagai alat untuk merubah alokasi dukungan sumber daya kepada seluruh masyarakat. Dalam arti kebijakan publik ini merupakan transaksi institusional (*institutional transaction*) yang menegaskan bidang pilihan semua perilaku dalam kebijakan publik yang pada akhirnya akan mendorong

terjadinya *institutional change* yang merupakan perubahan kelembagaan dalam proses kebijakan. Setiap perubahan kelembagaan akan membawa konsekuensi perubahan pada kebijakan yang ditetapkan. Kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga ini disebut *institutional arrangements*.

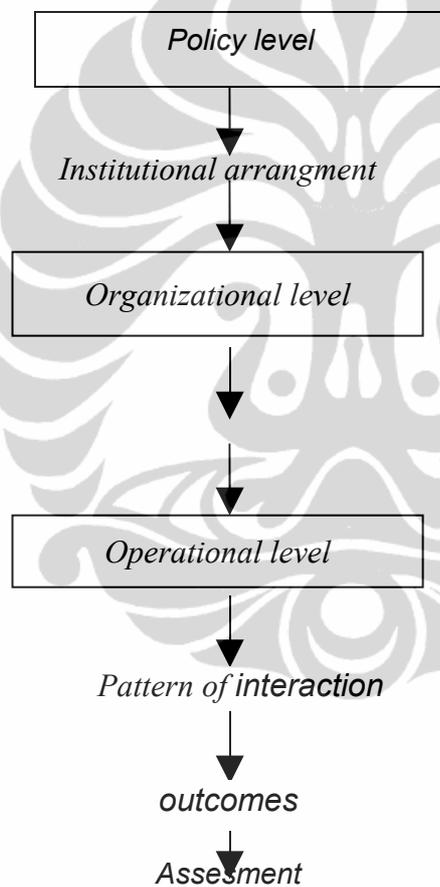
Masih menurut Bromley (1989:32) kebijakan publik secara hierarki terbagi dalam tiga tingkat yaitu *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*. *Policy level* adalah tingkat kebijakan publik dimana pihak yang terlibat dalam pembentukan kebijakan pada tingkatan ini (*institutional arrangements*) adalah kebijakan nasional berupa perundang-undangan (Undang-Undang) dan kelembagaan tinggi negara. *Organizational level* merupakan tingkat kedua kebijakan publik setelah *policy level*. Kebijakan yang diformulasikan oleh lembaga eksekutif berupa *institutional arrangements* teknis seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Menteri, program pembangunan atau pemerintah dan ketetapan pembiayaan program tersebut. *Operational level* merupakan tingkat kebijakan yang personilnya melakukan implementasi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan oleh *policy level* dan *organizational level* seperti rumah tangga dan perusahaan. Evaluasi kebijakan dilakukan pada tiap tingkat kebijakan melalui perumusan masalah pada peraturan perundang-undangan terkait (*institutional arrangements*) dengan konsistensi dan koherensi antar kebijakan tersebut.

Hal ini senada dengan teori hierarki kebijakan publik Bromley (2004:40) bahwa pola interaksi masing-masing *stakeholder* yang terlibat di tingkat operasional memiliki persepsi, asumsi dan deskripsi tertentu mengenai kebijakan yang diimplementasikan. Persepsi, asumsi dan deskripsi tentang kebijakan ini dipengaruhi oleh keterbatasan rasionalitas (*bounded rationality*) dan sifat oportunistik (*opportunism*) *stakeholder* terhadap kebijakan tersebut. Pada akhirnya persepsi, asumsi dan deskripsi ini akan memengaruhi sikap *stakeholder* terhadap kebijakan yang diimplementasikan ini.

Pola interaksi ini akan menghasilkan *outcomes* tertentu yang bersifat kompromi atau menyerang, tergantung pada kepentingan-kepentingan dari *stakeholder* yang terlibat. Jika kepentingan-kepentingan tersebut saling

bertentangan, maka *outcomes* yang dihasilkan cenderung bersifat menyerang. Sedangkan jika kepentingan antar *stakeholder* relatif sama, maka *outcomes* yang muncul bersifat kompromi. Selanjutnya, *outcomes* kebijakan ini selanjutnya dinilai (*assesment*) berdasarkan eksternalitas yang terjadi dan akan memberikan umpan balik kepada institusi yang berada pada *policy level* dan *organizational level*. Hal tersebut dijelaskan dengan gambar sebagai berikut :

Gambar 2.1.
The policy Process as a Hierarchy



Sumber : Bromley, Daniel W. *Economic Interests and Institutions* halaman 33.

Menurut Lukman Hakim (2004:23) konsistensi kebijakan terbagi menjadi dua jenis yaitu konsistensi internal konsistensi tujuan (eksternal). Konsistensi internal adalah konsistensi antara perumusan tujuan fokus dan mekanisme serta implementasi yang dijalankan dengan evaluasi kinerja yang ditetapkan sejak awal. Sedangkan konsistensi eksternal adalah adanya arah yang jelas dari

kebijakan sehingga *stakeholders* memahami tujuan yang ingin dicapai dbutirpuh oleh pemerintah secara konsisten. Koherensi merupakan keterpaduan antar kebijakan agar tidak saling meniadakan, bertabrakan dan membingungkan sehingga terjadi sinergi. Masih menurut Lukman Hakim (2004:32) terjadinya koherensi dan konsistensi antar peraturan perundang-undangan tersebut memengaruhi pola interaksi (*patterns of interaction*) pelaku implementasi kebijakan pada tingkat operational yang pada akhirnya menghasilkan *outcome* tertentu. Untuk mencapai koherensi kebijakan diperlukan beberapa hal sebagai berikut :

1. Pemahaman bersama atas isu kebijakan yang akan dibuat;
2. Komitmen dan kepemimpinan yang tegas;
3. Mekanisme kelembagaan yang spesifik untuk mengarahkan integrasi;
4. Efektifitas keterlibatan stakeholder; dan
5. *Knowledge management* yang efisien jaringan dengan komunitas ilmiah.

Menurut Dunn (2003:27) umpan balik ini dapat berupa rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan. Menurut Dunn kriteria rekomendasi kebijakan terdiri dari beberapa tipe utama yaitu efektifitas, efisiensi, kecukupan (*adequacy*), keadilan (*aquity*), tanggung jawab dan kelayakan (*appropriateness*).

Suatu kebijakan disebut sebagai suatu kebijakan publik jika merupakan serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang isinya menjelaskan tugas-tugas dan cara untuk mencapai tujuan (Robert T. Nakamura etc,1980:3). Kebijakan publik ini muncul dari adanya masalah dan terbentuk berdasarkan hierarki tertentu. Menurut *Bromley* kebijakan publik secara hierarki terbagi dalam tiga tingkat yaitu *policy level*, *organizational level* dan *operational level*. *Policy level* adalah tingkat kebijakan publik dimana pihak yang terlibat pembentukan kebijakan adalah legislatif dan yudikatif. Pada tingkat inilah berbagai pernyataan umum mendasar mengenai aspirasi rakyat yang diperhatikan oleh negara diformulasikan (Daniel W.Bromley, 1989:32). Kebijakan

(*institutional arrangements*) yang dihasilkan pada tingkat ini adalah berupa Undang-Undang

Untuk mengatasi beberapa kelemahan dari sistem penganggaran yang berlaku sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, lembaga legislatif selaku *policy level* menetapkan kebijakan melalui paket Undang-Undang bidang Keuangan Negara. Dalam merealisasikan visi dan misi yang terkandung dalam paket Undang-Undang tersebut, maka pemerintah sebagai pihak yang berada pada *organizational level* menetapkan *institutional arrangements* seperti Peraturan Pemerintah sebagai petunjuk pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat.

Dalam pelaksanaannya undang-undang harus dijabarkan dalam bentuk petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis agar birokrasi pemerintah sebagai pelaku implementasi kebijakan dapat menerapkan kebijakan tersebut. Selain itu hendaknya kebijakan publik yang ada memiliki tujuan yang ingin dicapai dengan jelas serta konsisten dengan kebijakan publik lainnya agar kebijakan tersebut mudah diimplementasikan (Cohran & Malone, 1995:55).

Seluruh kebijakan yang berhubungan dengan upaya mengatasi kelemahan sistem penganggaran yang berlaku sebelum reformasi keuangan yang dirumuskan pada *policy level* dan *organizational level* tersebut diimplementasikan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. selaku *operational level*. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sehingga tercapai atau tidaknya tujuan dari kebijakan-kebijakan yang telah dibuat, akan tergantung pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan. Namun berdasarkan realitas, sering terjadi kesenjangan antara kebijakan yang telah digariskan dengan implementasi atas kebijakan tersebut.

2.2. Implementasi Kebijakan Publik.

Menurut Bullock dalam Anderson (1976:76) disebutkan bahwa implementasi kebijakan atau penerapan kebijakan merupakan kebijakan yang telah diputuskan untuk dilaksanakan dengan mengerahkan birokrasi pemerintah. Dengan kata lain, apa yang akan terjadi setelah kebijakan atau undang-undang

berubah menjadi program kerja. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut Dwidjowijoto (2003:158), ada dua pilihan langkah untuk mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, dan lain-lain.

Menurut Dunn (1999:80) implementasi kebijakan (*policy implementation*) berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang bersifat praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (1975) sebagaimana dikutip Wahab (2004:65) proses implementasi adalah :

"Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions"

Dari definisi tersebut dapat diinterpretasikan bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan disebut. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat *crusial* (penting). Bersifat *crusial* (penting) karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan terwujud. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan tercapai. Hal ini berarti bahwa jika menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau

unit organisasi yang terlibat, tetapi juga disebabkan oleh proses implementasi yang dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel individu maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Implementasi kebijakan yang efektif dapat dipahami dan dianalisa dengan menggunakan berbagai model implementasi kebijakan; dan dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implementasi kebijakan diantaranya model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn (1975), Edwards III (1980), Grindle (1980), Mazmanian dan Sabatier (1983) dan sebagainya. Berbagai model implementasi kebijakan tersebut, ada yang relatif abstrak dan ada pula yang relatif operasional. Penelitian ini tidak bermaksud menilai mana diantara model-model tersebut yang baik. Penggunaan suatu model tertentu lebih didasarkan pada keperluan analisis semata, tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji dan tujuan analisis itu sendiri. Semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin dalam analisis yang dilakukan maka semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional, yaitu model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antarvariabel yang menjadi fokus analisis.

Winarno, mengutip pendapat Edwards III (2007:174) mengatakan bahwa ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Komunikasi.

Edwards III dalam Winarno mengemukakan faktor komunikasi mempunyai tiga dimensi, yaitu dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*) . Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik tidak hanya disampaikan kepada para pelaksana kebijakan (*implementors*), tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut. Para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukan agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Keputusan

kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan dan perintah tersebut dapat diikuti. Komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan antara pendapat para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan ini menimbulkan hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan (diskresi) yang tidak dapat dihindarkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum. *Kedua*, informasi melewati hirarki birokrasi yang berlapis-lapis. Birokrasi dengan struktur yang ketat dan cenderung hirarkis akan memengaruhi tingkat efektifitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan juga akan mendistorsi perintah-perintah pelaksana. *Ketiga*, penangkapan komunikasi-komunikasi dapat juga dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmampuan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan bahkan kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang "sebenarnya". Dalam hal ini, para pelaksana berusaha untuk mengeksploitasi kekaburan dalam komunikasi dengan tujuan membantu kebijakan-kebijakan atau kepentingan para pelaksana itu sendiri.

Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana (*implementors*), kelompok sasaran (*target groups*) dan pihak-pihak yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga pihak-pihak tersebut mengetahui maksud, tujuan, sasaran dan substansi dari kebijakan publik. Petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami tetapi juga harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada para pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan atau bagaimana suatu program dilaksanakan. Jika tidak jelas, para pelaksana kebijakan tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif

dan efisien. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu: (1) kompleksitas kebijakan publik, (2) keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, (3) kurangnya konsensus terhadap tujuan kebijakan, (4) masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, (5) menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan (6) sifat pembuatan kebijakan pengadilan. Ketidakjelasan pesan komunikasi tidak selalu menghalangi implementasi karena pada tataran tertentu para pelaksana dapat bersifat fleksibel dalam melaksanakan kebijakan.

Dimensi ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah yang saling bertentangan akan menyulitkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan tersebut mempunyai unsur kejelasan. Perintah-perintah pelaksanaan kebijakan yang tidak konsisten juga akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

b. Sumber Daya

Meski perintah-perintah implementasi disampaikan secara akurat, jelas, dan konsisten, tetapi jika pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan, implementasi tidak akan efektif. Sumber daya merupakan faktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya meliputi staf dengan jumlah memadai dan keahlian yang tepat untuk menjalankan tugas mereka, serta informasi, wewenang dan fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usulan tertulis menjadi pelayanan publik yang berfungsi.

Staf

Sumber daya yang paling penting dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf. Dalam hal ini staf tidak hanya dilihat dari jumlahnya, tetapi juga melihat kemampuannya untuk menjalankan tugas.

Informasi

Informasi adalah sumber daya kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi ini memiliki dua bentuk. Pertama adalah informasi mengenai bagaimana menjalankan kebijakan. Pelaksana perlu mengetahui apa yang harus dilakukan ketika mereka diberikan arahan-arahan untuk bertindak. Bentuk kedua adalah data tentang kepatuhan pihak lain terhadap aturan-aturan dan regulasi pemerintah. Pelaksana harus tahu apakah orang lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan patuh dengan hukum.

Wewenang

Sumberdaya lain dalam implementasi adalah wewenang. Wewenang bervariasi dari program ke program dan memiliki berbagai bentuk seperti: mengeluarkan perintah kepada pejabat lain; menarik dana dari program; menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada yurisdiksi pemerintah yang lebih rendah; membeli barang dan jasa; atau mengenakan pajak. Kebijakan yang mengharuskan pemerintah mengawasi atau mengatur pihak lain dalam sektor publik dan swasta memiliki wewenang yang kurang memadai. Terkadang beberapa badan kekurangan wewenang untuk mengimplementasikan kebijakan dengan tepat. Karena kurangnya wewenang tersebut, maka pejabat membutuhkan koordinasi dengan pelaksana lain jika mereka ingin mengimplementasikan program dengan sukses.

Fasilitas

Fasilitas fisik juga sumberdaya penting dalam implementasi. Pelaksana dapat memiliki staf yang memadai, dapat memahami apa yang harus ia lakukan, dapat memiliki wewenang untuk menjalankan tugasnya, tetapi tanpa gedung, peralatan, suplai dan ruang hijau yang diperlukan, maka implementasi tidak akan berhasil.

c. Karakteristik/disposisi pihak pelaksana

Edward III memandang disposisi sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Disposisi ini akan muncul diantara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan organisasi dan dirinya. Yaitu sikap aparat pelaksana yang mendukung atas pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Kesediaan menerima dan melaksanakan secara bijak dapat diartikan bahwa setiap aparat pelaksana dengan kesadaran akan tugas dan tanggungjawabnya tanpa paksaan melakukan tugas sebagaimana yang diamanatkan dalam kebijakan tersebut.

d. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III dalam winarno (2007:202) implementasi kebijakan masih belum efektif karena ada ketidakefisienan struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*) . Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit dalam organisasi, hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Struktur birokrasi, yang mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standard operating procedure*), akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan bidang tugasnya.

Dimensi *fragmentasi* menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat menimbulkan gagalnya komunikasi. *Fragmentasi* organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana, maka semakin membutuhkan koordinasi yang intensif. Demikian pula tidak jelasnya *Standard Operating Procedure* (SOP), baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab diantara para pelaku, dan tidak

harmonisnya hubungan antar organisasi pelaksana, turut menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. SOP dapat juga menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan. Penggunaan prosedur-prosedur yang dirumuskan pada masa lalu untuk menyelesaikan keadaan khusus yang berbeda dengan keadaan sekarang justru akan menghambat perubahan dalam kebijakan karena prosedur-prosedur biasa (lazim) itu tidak sesuai dengan keadaan atau program baru. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim (biasa) dari suatu organisasi, maka semakin besar pula probabilitas *Standard Operating Procedure* (SOP) menghambat implementasi.

Menurut Nakamura & Smallwood (1980:46-52) selain birokrasi pemerintah sebagai pelaksana kebijakan publik formal terdapat pihak-pihak lain yang juga terlibat dalam implementasi kebijakan yaitu pembuat kebijakan (legislator dan pengadilan), kelompok oposisi/kepentingan, media massa, konsumen, organisasi kemasyarakatan, dan evaluator. Semua lembaga tersebut tentunya memiliki peran dan tujuan masing-masing dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Meskipun demikian haruslah diketahui bahwa aktor implementasi kebijakan publik dan struktur dari tahap ini bervariasi tergantung pada tipe kebijakan yang akan diimplementasikan.

2.3. Evaluasi dalam Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik seringkali hanya dipahami sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja. Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Ketiga komponen inilah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak. Namun demikian, konsep di dalam konsep evaluasi sendiri selalu terikat konsep kinerja.

Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis

kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meski berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Evaluasi mempunyai beberapa karakteristik yang membedakannya dari metode–metode analisis kebijakan yang lain yaitu mempunyai titik berat pada hubungan ketergantungan antara nilai dan fakta serta berorientasi pada masa kini dan masa lalu (Dunn, 1999 : 63).

Berdasarkan *timing* evaluasi, evaluasi implementasi kebijakan dapat dibagi tiga, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan. Evaluasi sebelum pelaksanaan disebut Dunn (1999:64) sebagai *evaluasi summatif*. Evaluasi pada saat pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Sedangkan evaluasi setelah kebijakan disebut juga evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/atau evaluasi pengaruh (*outcome*) kebijakan.

Menurut Wahab (2004:88) terdapat lima bagian yang dapat diajukan untuk dinilai atau dievaluasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan suatu kebijakan publik, yaitu output kebijakan atau keputusan dari badan pelaksana, dampak nyata keputusan terhadap badan pelaksana, persepsi terhadap keputusan dari badan pelaksana, dan evaluasi kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang biasanya bersifat politis, baik untuk perbaikan ataupun penyempurnaan pelaksanaan kebijakan.

Setiap kebijakan memiliki resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (1986:80) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ini dalam dua kategori, yaitu *nonimplementation* (tidak terimplikasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplikasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Ini bisa disebabkan pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama, atau mereka bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai

permasalahan. Bisa juga karena permasalahan yang ditangani diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betatapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi kebijakan adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat karena disini masalah-masalah yang kadang-kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ada ancaman utama yaitu konsistensi implementasi. Lester dan Steward, dalam Winarno (2007:101) mengartikan implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas, yaitu merupakan alat administrasi hukum dan berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai dampak. Van Meter dan Van Horn, dalam Widodo (2007:86), menguraikan batasan implementasi kebijakan sebagai berikut :

Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.

Dari definisi diatas, Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu/ kelompok swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan harus mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik besar maupun kecil, yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Menurut Edwards dalam winarno (2007:174) studi implementasi kebijakan adalah *krusial* bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang

dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak dapat tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, mungkin kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards menjawab dua pertanyaan penting dalam implementasi yaitu prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil dan hambatan apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakn publik. Berkaitan dengan penelitian ini, maka dengan merujuk kepada pendapat George C. Edwards III (1978:295-305) yang menyatakan pada dasarnya ada empat faktor atau variabel krusial yang menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan publik, yaitu :

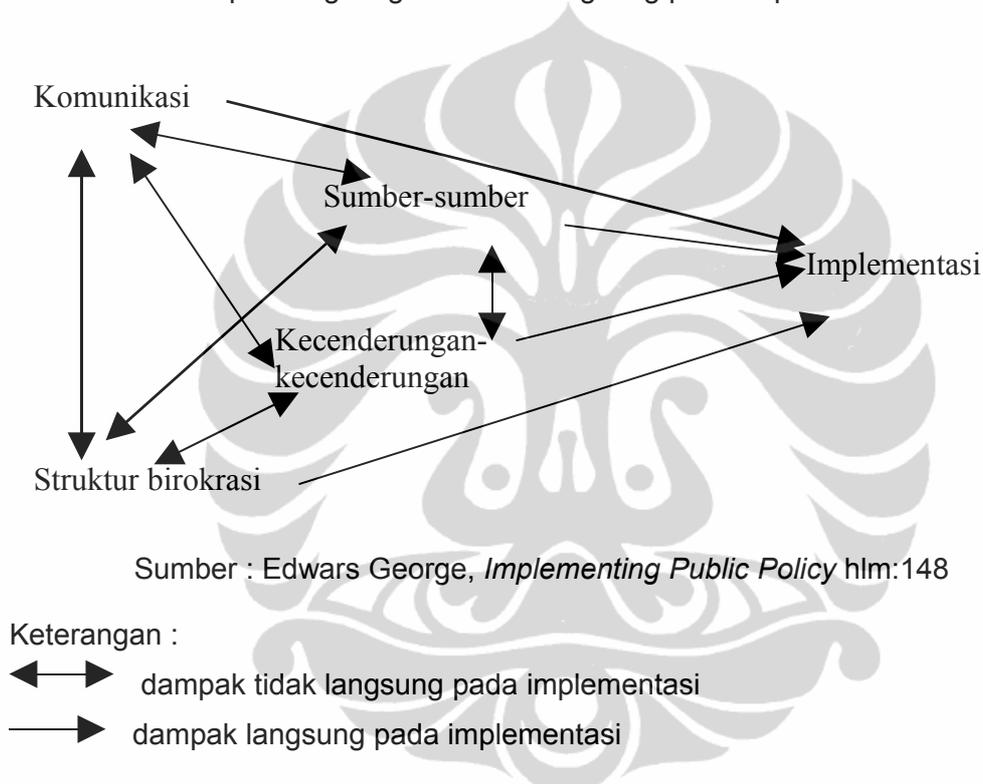
1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Karakteristik/disposisi pihak pelaksana
4. Struktur birokrasi

Keempat faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk mendukung atau menghambat implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, evaluasi terhadap implementasi kebijakan idealnya dilakukan dengan menilai seluruh variabel tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi perlu menyederhanakan, dan untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Perlu diperhatikan bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karena itu, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel lain, dan bagaimana variabel-variabel ini memengaruhi proses implementasi kebijakan. Agar dapat dinilai, variabel-variabel tersebut perlu dirinci

ke dalam komponen-komponen yang lebih detail dan jelas. Komponen-komponen tersebut berupa indikator-indikator yang dapat diukur atau diteliti untuk mewakili empat variabel tersebut. Gambar 3 menjelaskan interaksi-interaksi empat faktor atau variabel krusial yang menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan publik Edwards III.

Gambar 2.2.

Dampak langsung dan tidak langsung pada implementasi



Satu tinjauan yang singkat dari beberapa hubungan dari faktor-faktor ini terhadap satu sama lain akan menjelaskan peranan mereka dalam proses implementasi. Petunjuk-petunjuk yang tidak diteruskan dengan akurat, jelas atau konsisten akan memberikan peluang bagi para pelaksana untuk secara leluasa menanggapi petunjuk-petunjuk tersebut. Keleluasaan ini mungkin digunakan secara langsung atau dengan memformulasikan perintah-perintah bagi pejabat-pejabat tingkat bawah. Sekali keleluasaan ini diberikan maka akan timbul kecenderungan-kecenderungan yang akan berpengaruh pada bagaimana para pelaksana akan menggunakan keleluasaan mereka. Serupa dengan itu, keleluasaan yang diberikan oleh komunikasi-komunikasi yang longgar menyebabkan para pelaksana terus menggunakan cara-cara yang lazim yang

telah ditentukan sebelumnya. Pada sisi yang lain, komunikasi-komunikasi yang sangat terinci mungkin mengurangi semangat dan kebebasan para pelaksana, menimbulkan penggantian tujuan dan memboroskan sumber-sumber yang tersedia, seperti ketrampilan staf kreativitas dan penyesuaian. Dengan demikian, dampak dari komunikasi-komunikasi pada implementasi tidak hanya secara langsung, tetapi juga dirasakan melalui kaitan-kaitan (*linkages*) dengan sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan struktur-struktur birokrasi.

Sumber-sumber juga secara tidak langsung memengaruhi implementasi. Sumber-sumber berinteraksi dengan komunikasi-komunikasi dalam beberapa cara. Staf yang tidak memadai dapat menghalangi transmisi petunjuk-petunjuk kebijakan. Kurangnya informasi dari pejabat tinggi seringkali merupakan sebab kekaburan dalam perintah-perintah implementasi. Persepsi-persepsi dari para pelaksana terhadap komunikasi-komunikasi implementasi mungkin dihambat oleh kurangnya waktu untuk memberikan perhatian yang penuh kepada perintah-perintah. Standar Operating Procedure (SOP) pada dasarnya merupakan sebagian reaksi terhadap sumber-sumber yang terbatas.

Sumber-sumber mungkin memengaruhi peran kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi. Jika sumber-sumbernya banyak, individu-individu dan organisasi-organisasi yang terlibat dalam implementasi akan relatif kurang bersaing untuk mempertahankan kepentingan-kepentingan pribadi dan organisasi mereka. Disamping itu, semakin besar sumber-sumber yang tersedia kepada suatu badan, maka semakin mudah bagi badan itu untuk mengubah prioritas-prioritas dalam menghadapi tuntutan-tuntutan kebijakan baru. Sebaliknya, staf yang terbatas dan kurangnya wewenang akan mengurangi kemampuan para pejabat untuk mengontrol para pejabat di bawahnya, apakah dengan memantau perilaku, memberikan insentif-insentif, atau menggunakan sanksi-sanksi. Kondisi ini pada akhirnya akan mendorong kesempatan bagi implementasi yang lebih merefleksikan kecenderungan-kecenderungan para pejabat yang berasal dari yuridiksi tingkat yang lebih rendah.

Kecenderungan-kecenderungan para pelaksana akan berpengaruh pada bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan-pesan komunikasi yang mereka terima. Cara pelaksana menafsirkan pesan komunikasi ini pada akhirnya

akan berpengaruh pada bagaimana mereka menyusun kembali pesan-pesan komunikasi untuk kemudian diteruskan kepada pejabat dibawahnya. Seperti telah disinggung sebelumnya, struktur hierarkhis akan berpengaruh pada evektivitas komunikasi organisasi yang dijalankan. Oleh karena setiap orang mempunyai orientasi nilai-nilai tertentu, maka orientasi ini akan berpengaruh pada cara seseorang mempersepsi sebuah pesan komunikasi. Disinilah pengaruh kecenderungan-kecenderungan tersebut terhadap komunikasi yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

Kecenderungan-kecenderungan para pelaksana kebijakan juga akan berpengaruh pada penggunaan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan. Bila suatu program mempunyai misi utama yang berbeda dengan badan-badan pelaksana, maka pelaksanaan program tersebut cenderung akan didistorsi. Oleh karena itu, para personil badan tersebut mungkin akan mengalokasikan prioritas yang lebih rendah dan sumber-sumber yang terbatas pada kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana mungkin mendorong penggunaan dan pemeliharaan SOP yang menguntungkan bagi para pelaksana, tetapi bertentangan dengan implementasi. Lebih lanjut, kecenderungan-kecenderungan akan menyebabkan fragmentasi birokrasi karena unit-unit organisasi berebut sumber-sumber dan otonomi. Kondisi seperti ini seringkali menjadi sumber pemborosan yang tidak perlu.

Sementara itu, struktur birokrasi pemerintah yang terpecah-pecah akan meningkatkan probabilitas kegagalan-kegagalan komunikasi. Semakin banyak orang yang harus menerima perintah-perintah implementasi, maka semakin besar pula kemungkinan-kemungkinan pesan didistorsi. Fragmentasi membatasi dengan jelas kemampuan para pejabat tinggi untuk mengkoordinasikan semua sumber yang tersedia bagi suatu yuridiksi. Disamping itu, ketidakefisienan yang melekat dalam fragmentasi dan SOP akan berakibat pada pemborosan sumber-sumber yang langka.

Fragmentasi memengaruhi kecenderungan-kecenderungan dalam beberapa hal. *Pertama*, pembentukan banyak badan dengan tanggung jawab-tanggung jawab yang sempit akan mendorong pengembangan perilaku parokial. Perilaku ini pada gilirannya, akan mengakibatkan pertentangan birokrasi dan

kurangnya kerjasama. *Kedua*, semakin terbukanya akses bagi kepentingan-kepentingan swasta. Hal ini akan meningkatkan kesempatan-kesempatan bagi kepentingan-kepentingan tersebut untuk menekan para pelaksana agar bertindak atas dasar kecenderungan-kecenderungan pribadi dari pada berdasarkan perintah-perintah atasan mereka.

3. Pengertian KPJM

Dalam literatur ilmu Keuangan Negara maupun ilmu pemerintahan, khususnya manajemen keuangan sektor publik, tidak ada definisi yang baku mengenai *medium term expenditure framework (MTEF)*. Salah satu definisi dan konsep yang banyak dijadikan rujukan adalah definisi KPJM yang dikeluarkan oleh Bank Dunia dalam *Public Expenditure Management Handbook* (1998:46), yaitu :

"A MTEF is a projection of the current budget estimates and policies over a fixed time period... The MTEF consists of a top-down resource envelope, a bottom-up estimation of the current and medium term costs of existing policy and, ultimately, the matching of these costs with available resources.... In the context of the annual budget process."

Dari definisi di atas, ada tiga elemen utama yang menjadi dasar konsep KPJM. Pertama, adanya proyeksi dari kebijakan dan estimasi anggaran yang sedang berjalan. Proyeksi tersebut setidaknya menggambarkan dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan hingga saat ini terhadap pengeluaran beberapa tahun ke depan dan rencana perubahan pengeluaran karena adanya program/kegiatan baru dan atau karena adanya program/kegiatan yang ditiadakan. Kedua, adanya penetapan perkiraan penerimaan dalam jangka menengah yang dilakukan secara *top-down*. Dalam proses penyusunan anggaran, prakiraan penerimaan ini selanjutnya menjadi acuan dalam menetapkan pagu-pagu anggaran kementerian/lembaga. Ketiga, pengalokasian sumber-sumber atau pagu-pagu anggaran ke dalam program/kegiatan. Alokasi tersebut dilakukan oleh *line ministry* atau kementerian/lembaga secara *bottom-up* dan menimbulkan pengeluaran bagi negara. Berbeda dengan sistem anggaran tradisional yang bersifat tahunan, dalam KPJM disamping rencana pengeluaran tahun berikutnya setelah anggaran berjalan juga disusun prakiraan

pengeluaran untuk beberapa tahun berikutnya, dalam hal ini tergantung periode KPJM.

Menindaklanjuti definisi KPJM dari Bank Dunia tersebut, Houerou & Taliercio (2002:2), menyatakan bahwa *top-down resources envelope* pada dasarnya adalah model makroekonomi yang berisi indikasi target-target fiskal dan estimasi-estimasi penerimaan dan pengeluaran, termasuk kewajiban dan hutang-hutang pemerintah serta program-program pemerintah berbiaya tinggi. Untuk melengkapi model makroekonomi tersebut, pengeluaran sektor-sektor disusun secara *bottom-up* sampai dengan program dan kegiatan.

Senada dengan Bank Dunia, UNDP juga menguraikan bahwa KPJM terdiri dari proses *top-down* perkiraan penerimaan-penerimaan yang memungkinkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran publik sesuai dengan stabilitas makro ekonomi; dan proses *bottom-up* berupa estimasi biaya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, baik yang sudah ada maupun baru; serta suatu kerangka yang menyesuaikan biaya-biaya tersebut dengan penerimaan. Disebut jangka menengah karena data disajikan secara *prospective basis*, yaitu untuk tahun anggaran yang bersangkutan (y+1) dan tahun-tahun berikutnya yang disebut *forward estimate* atau prakiraan maju (y+2, y+3, dst..) Konsep ini dapat diilustrasikan melalui diagram berikut :

Bagan 2.1. Proses bergulir KPJM jangka waktu 3 tahun

Tahun Anggaran Berjalan	Tahun Anggaran Direncanakan	Prakiraan Maju	
Yo	Y+1	y+2	y+3
	Tahun Anggaran Berjalan	Tahun Anggaran Direncanakan	Prakiraan Maju
	yo	y+1	Y+2 y+3

Sumber : *Public Expenditure Review, Phase II : What is a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)*

Dengan demikian KPJM merupakan ekstrapolasi dari suatu kebijakan-kebijakan dan anggaran ke dalam suatu periode tahun tertentu, dalam hal ini umumnya 3 – 5 tahun. Tekanan dari mekanisme ini adalah untuk menunjukkan dampak dalam jangka menengah dari suatu kebijakan dan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Disebut proses bergulir karena tahun pertama dari *forward estimate* suatu periode KPJM akan menjadi tahun anggaran berjalan pada periode KPJM berikutnya. Dengan keadaan demikian, maka akan terjadi kesesuaian antara anggaran berjalan dengan periode KPJM sebelumnya, dan dapat diketahui adanya perubahan-perubahan sebagai akibat adanya kebijakan baru ataupun adanya penyesuaian-penyesuaian parameter.

Swaroop (2000:1) mendefinisikan KPJM sebagai alat untuk menghubungkan kebijakan, perencanaan dan penganggaran dalam periode jangka menengah (misalnya 3 tahun). Senada dengan Bank Dunia, menurutnya KPJM terdiri atas *top-down resource envelope* dan estimasi biaya dari kebijakan-kebijakan yang sedang berjalan maupun perkiraan dalam jangka menengah yang disusun secara *bottom-up* ; dimana proses tersebut dilakukan secara bergulir setiap tahun sebagai refleksi terhadap perubahan-perubahan kebijakan. Kerangka pengeluaran tersebut mengacu pada proses anggaran tahunan yang menjadi dasar acuan.

Ada dua hal yang dapat digarisbawahi dari definisi KPJM menurut Swaroop. *Pertama*, KPJM sebagai alat yang dapat menghubungkan Kebijakan dan Perencanaan dengan Penganggaran. Dalam definisi ini terkandung fungsi dari KPJM, yaitu mengatasi kesenjangan yang sering terjadi dalam proses penyusunan anggaran dimana anggaran disusun terpisah atau tidak terkait dengan kebijakan dan perencanaan pemerintah. *Kedua*, Kerangka jangka menengah bersifat fleksibel disesuaikan dengan kebijakan-kebijakan yang ada, sehingga jika terjadi perubahan-perubahan kebijakan ataupun adanya kebijakan-kebijakan baru tetap dapat diakomodir dalam anggaran.

Definisi lainnya disampaikan UNDP (2000:1) yang menyebut KPJM sebagai rencana bergulir tentang alokasi-alokasi sektoral dalam kerangka fiskal secara menyeluruh yang mencakup pengeluaran-pengeluaran yang bersifat rutin dan modal, baik untuk proyek yang sedang berjalan maupun proyek-proyek baru, untuk periode 3-5 tahun. Sedangkan IMF (2000:2) lebih menyoroti aspek karakteristik dari KPJM yaitu proses penganggaran yang memuat :

- perkiraan pengeluaran dan penerimaan kementerian/lembaga untuk 2 – 4 tahun dari suatu tahun anggaran ;
- Prakiraan maju dari pengeluaran tahun anggaran berjalan akan menjadi dasar pembahasan anggaran tahun berikutnya ;
- Kementerian/Lembaga menyelenggarakan anggarannya dengan batasan anggaran yang ketat ;
- Penyusunan anggaran terkait dengan arah kebijakan fiskal dan kondisi makroekonomi jangka menengah.

Definisi KPJM juga dimuat dalam *Medium Term Expenditure Framework Guide* (2005:1) yang mengartikan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah sebagai 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.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya KPJM merupakan suatu proses penyusunan anggaran yang disertai proyeksi pengeluaran selama beberapa tahun ke depan. Proyeksi pengeluaran tersebut mencerminkan dampak dari kebijakan suatu program/kegiatan yang dilaksanakan pada tahun berjalan dan tahun-tahun sebelumnya. Karena proyeksi tersebut mengacu pada kebijakan fiskal jangka menengah, maka KPJM dapat dipandang sebagai alat bantu dalam proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan keuangan negara. KPJM adalah proses bergulir yang berulang setiap tahunnya. Setelah tahun pertama dari suatu KPJM menjadi tahun anggaran berjalan, maka satu tahun baru ditambahkan pada akhir periode KPJM

dan tahun anggaran berjalan tersebut menjadi acuan proyeksi jangka menengah berikutnya.

3.1. KPJM dan PEM (Public Expenditure Management)

Latar belakang penerapan KPJM tak dapat dilepaskan dari adanya perkembangan teori yang penting dalam bidang manajemen keuangan sektor publik, khususnya manajemen pengeluaran publik atau PEM (*Public Expenditure Management*). PEM (*Public Expenditure Management*) adalah pendekatan baru tentang alokasi keuangan negara melalui pilihan-pilihan kolektif. Selama ini, alokasi dimaksud dilakukan melalui mekanisme penganggaran : prosedur rutin yang disusun pemerintah untuk memutuskan jumlah pengeluaran, keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran, dan pengalokasian dana-dana ke dalam kegiatan-kegiatan dan entitas publik. Menurut Schick (1998:1) PEM (*Public Expenditure Management*) juga bekerja melalui putusan-putusan anggaran, tapi memiliki dua perbedaan pokok dibanding mekanisme anggaran konvensional.

Pertama, disamping aturan dan prosedur konvensional PEM juga menyertakan norma-norma kebijakan yang bersifat substansi. Dalam PEM, Pemerintah tidak cukup hanya menerapkan prosedur-prosedur yang ditetapkan melainkan juga harus berusaha mencapai *outcomes* suatu kebijakan secara efisien. *Kedua*, lingkup PEM lebih luas dari anggaran tradisional karena mencakup pengaturan manajemen dan kelembagaan. Menurut PEM *budget outcomes* tidak akan optimal jika sektor publik memiliki struktur dan manajemen yang buruk, ataupun jika rangsangan dan informasi yang diberikan penyusun kebijakan dan pengelola program mendorong mereka untuk bertindak kontra produktif.

Substansi *outcomes* yang ditekankan PEM menyangkut (a) total penerimaan dan pengeluaran, (b) alokasi sumber daya ke dalam sektor-sektor dan program-program, dan (c) efisiensi dari institusi-institusi pemerintah. Selain itu, paradigma baru yang berkembang dalam manajemen pengeluaran publik adalah adanya pandangan tentang pentingnya kinerja sistem anggaran.

Pertama, adanya pemahaman bahwa anggaran dapat memengaruhi tiga macam *outcomes* di sektor publik, yaitu disiplin fiskal, alokasi sumber daya yang berbasis strategi prioritas, dan efisiensi dan efektifitas program.

Disiplin fiskal memerlukan kontrol yang efektif atas keseluruhan anggaran yakni total penerimaan, total pengeluaran dan keseimbangan keduanya. Dengan istilah lain, Schick (1998:12) menyebut disiplin fiskal sebagai interaksi antara dua variabel : penerimaan dan pengeluaran. Dalam arti sempit dapat dikatakan bahwa pemerintah dapat menjaga disiplin fiskal meskipun pengeluaran (jumlah sebenarnya ataupun prosentasenya terhadap GDP) meningkat setiap tahun, sepanjang kenaikan tersebut seimbang dengan kenaikan penerimaan.

Ketiga macam *outcomes* tersebut merupakan rumusan ulang dari tiga fungsi yang menjadi arah sekaligus tujuan reformasi di bidang manajemen pengeluaran publik (*Public Expenditure Management - PEM*), yakni kontrol atas sumber daya publik, perencanaan atas alokasi sumber daya di masa depan, dan manajemen sumber daya.

Kedua, pemahaman bahwa sistem kelembagaan aturan main, baik formal maupun informal dapat memengaruhi kualitas *outcome*. Karena itu, reformasi di bidang pengeluaran publik selama ini menggunakan pendekatan, bahwa, alokasi sumber daya pada dasarnya tidak bisa dilepaskan dari kebijakan politik dan penganggaran memegang peranan penting dalam memengaruhi dan mengarahkan proses pembuatan kebijakan tersebut – dari politik ke manajerial.

Ketiga, anggaran hanya akan berfungsi secara efektif atas ketiga hal di atas apabila pembuatan keputusan, serta proses dan sistem manajemen berorientasi pada kinerja.

Proses penganggaran dapat memenuhi beberapa fungsi, antara lain sebagai alat kontrol lembaga legislatif kepada eksekutif, stabilitas makro ekonomi, alokasi pada prioritas-prioritas strategis, dan efisiensi manajerial. Ini berakibat sistem anggaran selalu mengalami perubahan secara terus menerus. Perubahan tersebut terjadi guna perbaikan terhadap sistem-sistem sebelumnya agar diperoleh sistem anggaran yang baik dan ideal.

Lahirnya KPJM tak lepas dari paradigma-paradigma tersebut di atas. Kelemahan sistem anggaran selama ini, dimana tidak adanya *link* dengan kebijakan dan perencanaan, dianggap sebagai penyebab lemahnya kinerja pemerintah. Oleh karena itu KPJM menjadi salah satu basis dalam pengelolaan pengeluaran publik, yang diharapkan dapat mengintegrasikan proses penyusunan kebijakan dan perencanaan dengan proses penyusunan anggaran. Kebijakan, perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi pada dasarnya adalah penetapan pengeluaran program-program yang searah dengan kebijakan-kebijakan prioritas dan disiplin sesuai realitas anggaran. Tantangannya adalah bagaimana *manage* secara lebih efektif antara kebutuhan dan kemampuan. Pendekatan jangka menengah menyediakan kerangka hubungan tersebut dan dapat memfasilitasi kesenjangan antara kebijakan dan realitas anggaran.

Terkait dengan itu, UNDP (2000:3) menyatakan bahwa penerapan KPJM membawa perubahan yang radikal dalam sistem penyusunan anggaran. Perubahan-perubahan dimaksud berdampak pada perbaikan-perbaikan dari sistem penyusunan anggaran sebelumnya. Dalam tabel berikut ini, UNDP membandingkan anggaran konvensional (UNDP menggunakan istilah 'anggaran tradisional') dengan KPJM.

Tabel 2.1. Perbandingan antara anggaran tradisional dan KPJM

	Anggaran Tradisional	KPJM
Disiplin Fiskal (menjaga pengeluaran dalam batas-batas penerimaan)	Fokus pada masalah makro ekonomi jangka pendek (dengan bantuan lembaga-lembaga internasional melalui pinjaman untuk membantu terciptanya disiplin fiskal di banyak Negara)	Menyesuaikan kondisi makro ekonomi jangka pendek ke dalam perspektif makro ekonomi dan sektor jangka menengah (3 th : $n+1$, $n+2$, dan $n+3$). Kapasitas makroekonomi domestik dapat terstruktur dengan baik.
Hubungan antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran (refleksi dari keinginan dan kapasitas pemerintah dalam memprioritaskan program-program pengeluaran)	Sangat lemah sebab pilihan-pilihan kebijakan dibuat terpisah dari sumber-sumber yang realistis. Kebijakan tersebut tidak berkesinambungan dan jenis pembiayaan tidak merefleksikan prioritas yang jelas dari pemerintah	Pembuatan kebijakan dibatasi secara ketat oleh realitas sumber daya yang ada. Ini lebih menguatkan keterkaitan antara pembuatan kebijakan, perencanaan dan penganggaran. Pengeluaran merefleksikan prioritas-prioritas pemerintah.
Penyediaan layanan dan Kinerja (dalam hubungannya dengan kinerja operasional dari semua sumber daya baik SDM maupun keuangan)	<i>Output</i> dan <i>outcomes</i> umumnya cenderung lemah sebab lebih menekankan pada <i>input control</i> . Kurang memperhatikan prediksi pendanaan	Menekankan pada pencapaian output dan outcome dengan sumber-sumber yang layak. Mendorong terciptanya kinerja yang baik (akuntabilitas dsb). Konsekuensinya penyediaan layanan semakin meningkat.
Kewenangan dan Keleluasaan Para Penyusun Program	Umumnya terbatas, sebab kurangnya disiplin dalam kerangka anggaran tradisional terapkan ke dalam detail input control	Umumnya tinggi sebab adanya disiplin dalam penyusunan dan penekanan batasan anggaran yang ketat ditambah adanya mekanisme akuntabilitas memungkinkan para penyusun program diberi kewenangan lebih untuk memutuskan bagaimana mencapai tingkat

Sumber : *Public Expenditure Review, Phase II : What is a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)*

3.2. KPJM dan Prinsip-prinsip penganggaran

Berdasarkan uraian pada sub-sub bab terdahulu, dapat ditarik kesimpulan bahwa secara konsep Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah akan mendorong terwujudnya sistem penganggaran yang baik. Dalam *Public Expenditure Management Handbook* (1998:1) dinyatakan bahwa prinsip-prinsip anggaran yang baik adalah :

1. Komprehensif dan disiplin

Sistem Anggaran yang komprehensif memerlukan pendekatan menyeluruh untuk mendiagnosa masalah, memahami semua hubungan dan mengevaluasi hambatan-hambatan institusional yang menghambat kinerja. Selanjutnya menentukan jalan keluar yang paling sesuai untuk memulai tahapan-tahapan reformasi. Keputusan tentang kebijakan Pemerintah yang berdampak pada pengeluaran harus memperhatikan batasan-batasan anggaran yang dilakukan secara ketat. Di samping itu, juga harus memperhitungkan kebijakan-kebijakan yang lain. Efektifitas yang terkontrol memerlukan perlindungan yang komprehensif dan pemilihan instrumen kebijakan yang paling sesuai agar tercapai visi, misi dan tujuan pemerintahan. Ini berarti bahwa manajemen pengeluaran yang baik harus dapat menghubungkan anggaran yang sedang berjalan dengan rencana pemerintah. Disiplin berarti bahwa anggaran harus dapat menyerap sebatas sumber-sumber yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah.

2. Legitimasi

Artinya para penyusun kebijakan, yang dapat merubah kebijakan selama pelaksanaan, harus terlibat dalam proses pengambilan keputusan menyangkut kebijakan-kebijakan pada saat perumusan anggaran. Legitimasi juga berarti bahwa keputusan-keputusan yang dibuat selama proses penyusunan anggaran harus mempertimbangkan dampak-dampak dari kebijakan tersebut. Terkait dengan prinsip legitimasi ini adalah prinsip bahwa kementerian/lembaga (*line*

agencies) harus menggunakan sebaik-baiknya penggunaan input-input yang ada.

3. Fleksibilitas

Prinsip ini terkait dengan konsep bahwa pengambilan keputusan harus mengacu pada otoritas dan informasi-informasi yang relevan. Misalnya, seorang manajer harus mempunyai kewenangan dalam pengambilan keputusan-keputusan manajerial, dan penyusun program memiliki otoritas menyangkut keputusan-keputusan program. Hal ini, disamping terkait dengan transparansi dan akuntabilitas, juga memerlukan strategi yang tepat. Yang umumnya terjadi di sektor publik adalah pada tahap pelaksanaan sangat ketat sedang pada tahap strategi lemah.

4. Daya Prediksi

Prediksi penting agar implementasi kebijakan dan program dapat berjalan efektif dan efisien. Sektor publik akan mempunyai kinerja yang lebih baik jika ada stabilitas makro dan kebijakan yang strategis, serta tersedia dana untuk kebijakan-kebijakan yang sedang berjalan. Ini memerlukan perhatian terhadap keseimbangan antara jangka pendek dan jangka panjang. Kebijakan fiskal harus memperhitungkan kebutuhan untuk menjamin aliran dana bagi program-program dan proyek-proyek dari waktu ke waktu. Karena itu diperlukan pendekatan jangka menengah untuk menyesuaikan dengan keseimbangan anggaran, dan perkembangan program serta evaluasi program.

5. Ketepatan

Anggaran disusun berdasarkan proyeksi yang tidak bias dari penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias bisa bersifat teknis maupun politis. Proyeksi yang optimistik cenderung dapat mengurangi ketatnya anggaran dalam menetapkan strategi prioritas.

6. Informasi

Informasi yang akurat dan *up to date* menyangkut biaya, keluaran dan *outcome* sangat penting untuk memperbaiki penyusunan kebijakan. Dengan menerapkan KPJM akan dapat mendukung tersedianya informasi tersebut.

7. Transparansi dan akuntabilitas

Kebijakan-kebijakan yang diambil, bersama dengan implikasi biaya serta hasil yang diharapkan, harus dapat diakses secara jelas dan mudah dipahami oleh komunitas yang lebih luas. Transparansi mensyaratkan para pengambil kebijakan harus memperoleh dan memiliki isu-isu dan informasi-informasi yang relevan sebelum keputusan diambil. Dan para pengambil kebijakan harus bertanggung jawab atas keputusannya tersebut.

3.3. Manfaat KPJM

Latar belakang penerapan KPJM antara lain didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- a. Perspektif penganggaran satu tahunan tidak mampu mengakomodasi dampak di masa depan dari kebijakan-kebijakan yang ada hingga saat ini
- b. Belum terintegrasinya proses perumusan kebijakan, perencanaan, dan penganggaran
- c. Dibutuhkannya sistem penganggaran yang lebih responsif, yang dapat memenuhi tuntutan peningkatan kinerja, kualitas layanan, dan efisiensi pemanfaatan sumberdaya.

Dari paparan Bank Dunia, UNDP, IMF maupun para ahli seperti Philippe Le Houerou & Robert Taliercio, Stephen Jones dan Andrew Larson, manfaat KPJM dapat dirangkum sebagai berikut :

1. Meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dengan proses penganggaran. Bank Dunia (1998:32) menyatakan :

“Integrated policy, planning and budgeting is fundamentally about having expenditure programs that are driven by policy priorities and disciplined by budget realities... A medium-term approach provides such a linking framework...”

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan, perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi pada dasarnya adalah tentang bagaimana program-program pengeluaran dikendalikan oleh kebijakan-kebijakan prioritas dan dibatasi oleh realitas anggaran, dan pendekatan

jangka menengah menyediakan kerangka hubungan tersebut. Dengan KPJM, pengusulan anggaran pada setiap kementerian/lembaga tidak lagi sekedar membuat daftar keinginan (*wish list*), yaitu mengusulkan sejumlah program/kegiatan tanpa mempertimbangkan keterbatasan kemampuan keuangan negara. Dengan KPJM setiap kementerian/lembaga didorong untuk memformulasikan program/kegiatan secara realistis, matang, dan detail, berdasarkan batas-batas ketersediaan dana (*fiscal constraint*) yang ada pada tahun berjalan dan pada tahun-tahun mendatang.

2. Meningkatkan disiplin fiskal dan kelanjutan fiskal (*fiscal sustainability*). Houerou & Taliencio (2002:17) menggunakan keseimbangan fiskal sebagai alat ukur disiplin fiskal, yaitu dengan membandingkan target-target defisit dengan defisit sebenarnya. Sedangkan menurut Schick (1998:12) :

“Aggregate fiscal discipline deals with the interaction between two variables: revenues and expenditures. In a limited sense, a government can be said to maintain discipline even when spending (in real terms or as a share in GDP) rises year after year, as long as this increase is matched by revenue increases.”

Dalam prakteknya, terjaganya disiplin fiskal dapat tercapai karena dengan KPJM, rencana program/kegiatan yang akan diusulkan harus disertai dengan perkiraan dan penjelasan tentang dampak pengeluarannya dalam periode jangka menengah. Dengan demikian, pengeluaran pemerintah dapat lebih terkontrol dan dapat diselaraskan dengan kemampuan Pemerintah dalam menghimpun penerimaan dan mencari sumber pembiayaan defisit anggaran. Dengan demikian, defisit anggaran dari waktu ke waktu tetap dapat dikendalikan.

3. Mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis. Dengan dihadapkannya kementerian/lembaga kepada keterbatasan sumber daya (*resource envelope*), kementerian/ lembaga akan mengalokasikan dana kepada program/kegiatan yang memberikan dampak yang paling maksimal dalam pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan (Houerou & Taliencio. 2002:4). Pemilihan program/kegiatan tersebut memerlukan analisis yang komprehensif terhadap dampak ekonomi dan sosial dari setiap pengeluaran menurut jenis belanja, fungsi/program, dan kegiatan. Misalnya dampak

ekonomi-sosial dari suatu pengeluaran untuk operasional dan perawatan tentu berbeda dengan dampak dari belanja modal atau subsidi. Demikian halnya, dampak sosial-ekonomi dari suatu program akan berbeda dengan dampak dari program yang lain. Perbedaan dampak tersebut harus menjadi pertimbangan dalam memilih program/kegiatan dan pengalokasian sumber daya (dana) yang terbatas. Semakin besar dampak bersih (*net impact*) dari suatu kebijakan atau program/kegiatan, maka semakin layak kebijakan atau program/kegiatan tersebut untuk dilaksanakan, dan seharusnya semakin tinggi prioritas alokasi anggaran untuk kebijakan atau program/kegiatan tersebut.

4. Meningkatkan *predictability* dan kesinambungan pembiayaan suatu program/kegiatan. Menurut Houerou & Taliercio (2002:4) kelebihan ini merupakan hasil dari komitmen yang kuat terhadap pagu-pagu anggaran yang ditetapkan secara kredibel. Dengan adanya KPJM kementerian/lembaga didorong untuk membuat suatu perencanaan program/kegiatan yang terkait dan konsisten dengan rencana strategis masing-masing kementerian/lembaga. Dengan pendekatan KPJM, apabila suatu kebijakan yang telah disetujui untuk dilaksanakan dalam suatu tahun anggaran, maka implikasi biaya pada tahun-tahun berikutnya harus menjadi prioritas. Dengan demikian *predictability* dan kesinambungan ketersediaan sumber pembiayaan suatu program/kegiatan lebih terjamin.
5. Memudahkan kerja perencanaan kementerian/lembaga pada tahun-tahun berikutnya. Pada tahap awal penyusunan KPJM, kementerian/lembaga memang mendapatkan beban kerja tambahan karena selain membuat rencana kerja untuk tahun anggaran yang sedang disusun, kementerian/lembaga juga harus menyusun rencana kerja dan anggaran untuk tahun-tahun berikutnya. Dengan telah tersedianya rancangan kerja dan anggaran beberapa tahun ke depan, maka pada saat penyusunan anggaran tahun berikutnya kementerian/lembaga tinggal melakukan penyesuaian (apabila diperlukan) terhadap rencana kerja dan anggaran yang telah disusun. Dengan demikian kementerian/lembaga akan mempunyai cukup

waktu dan dapat memusatkan perhatian kepada proses penyiapan program/kegiatan baru.

6. Mendorong peningkatan kinerja kementerian/lembaga dalam memberikan pelayanan kepada publik (Houerou & Taliercio. 2002:4). Dengan adanya KPJM diharapkan anggaran akan dialokasikan kepada program/kegiatan yang sesuai dengan kebijakan dan pencapaian tujuan pelayanan masyarakat. Peningkatan transparansi, akuntabilitas, dan *predictability* pendanaan diharapkan akan dapat meningkatkan *output* dan *outcome*. Kedua hal tersebut pada gilirannya akan dapat meningkatkan kinerja kementerian/lembaga dalam pelayanan kepada publik.
7. Meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal. KPJM akan memberikan informasi dan gambaran pengalokasian dana dalam periode jangka menengah. Dengan melihat besarnya alokasi dana dan susunan prioritas alokasi anggaran pada suatu kementerian/lembaga dari waktu ke waktu, masyarakat dapat menilai apakah dana yang terbatas telah digunakan sesuai dengan keinginan masyarakat. Untuk menghapus keraguan masyarakat kepada pemerintah, kementerian/lembaga dituntut untuk membuktikan bahwa dana yang dialokasikan digunakan untuk program/kegiatan yang relevan dan bermanfaat dalam meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat. Masyarakat akan memantau dan menilai rencana serta *output* dan *outcome* program/kegiatan yang diusulkan dan dilaksanakan oleh setiap kementerian/lembaga. Jika kebijakan dan prioritas alokasi anggaran sesuai dengan skala kebutuhan masyarakat, dan kinerja kementerian/lembaga dari waktu ke waktu terus mengalami peningkatan, maka tingkat kepercayaan dan kepuasan masyarakat kepada pemerintah akan meningkat.

Disamping hal-hal di atas, Houerou & Taliercio (2002:4) menambahkan bahwa KPJM dapat lebih mengefisienkan penggunaan uang publik dan lebih meningkatkan legitimasi dan kredibilitas anggaran sebagai sebuah keputusan politik.

4. Perencanaan.

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Perencanaan dapat memberikan tuntutan bagi pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan agar menjadi efisien dan efektif, karena perencanaan meliputi antara lain keputusan tentang waktu yang akan datang, apa yang akan dilakukan, bilamana akan dilakukan dan siapa yang melakukannya. Sekalipun yang akan datang jarang dapat diperkirakan secara tepat terutama faktor-faktor di luar jangkauan manusia tetapi dengan proses intelektual, maka perencanaan diharapkan akan dapat mendekati kenyataan/kebenaran. Jelasnya, perencanaan dimaksudkan untuk memperoleh sesuatu dalam waktu yang akan datang dengan usaha/cara yang seefisien dan seefektif mungkin. Oleh karena itu perencanaan merupakan suatu keputusan tentang apa yang akan diharapkan dalam waktu yang akan datang.

Berkaitan dengan masalah perencanaan Conyerr dan Hills dalam Arsyad (1999:19), mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambung yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Sedangkan menurut Faludi (1978:11-12) mendefinisikan perencanaan sebagai berikut :

“Define planning as a process for determining appropriate future action through a sequence of choice. The choice which constitute the planning process are made at three levels; first, the selection of ends and criteria; second, the identification of a set of alternatives consistent with these general prescriptives, and the selection of desired alternative; and, third, guidance of action toward determined ends. Each of these choices requires the exercise of judgement.

Pada definisi diatas, perencanaan diartikan sebagai sebuah proses untuk menentukan kegiatan yang tepat pada masa depan melalui serangkaian pilihan. Pilihan dalam menyusun proses perencanaan ada 3 level yaitu pertama, pemilihan pada tujuan dan criteria; dua, identifikasi pada alternatif konsisten

dengan petunjuk umum dan memilih alternatif tujuan; tiga, memimpin kegiatan yang mengarah pada tujuan akhir.. Masing-masing pilihan tersebut memerlukan latihan pengambilan keputusan. Berarti ada empat elemen dasar perencanaan yaitu (1) Merencanakan berarti memilih, (2) Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumberdaya, (3) Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan, (4) Perencanaan untuk masa depan.

Pengertian perencanaan menurut Sukristono (1995:6) mengatakan bahwa perencanaan adalah proses memikirkan apa yang akan dilakukan pada waktu yang akan datang. Karena itu perencanaan mengandung pemikiran, penetapan tindakan dan waktu. Sementara Abdullah (1982:2), mengatakan bahwa pada hakekatnya perencanaan adalah analisa, baik analisa intern maupun ekstern, baik jangka pendek, jangka sedang, maupun jangka panjang sebagai landasan untuk menyusun serangkaian tindakan pada masa mendatang dalam usaha mencapai tujuan tertentu. Perencanaan keuangan mencakup proyeksi terhadap aliran kas (*cash flow*) serta proyeksi terhadap kebutuhan investasi pada masa mendatang (*capital budgeting*).

Selain itu menurut Kunarjo (2002:14), definisi perencanaan adalah suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan definisi tersebut, maka perencanaan mempunyai unsur-unsur : (1) berhubungan dengan hari depan, (2) mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis, (3) dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Sumarni dan Soeprihanto (1995:121–124) perencanaan merupakan langkah awal daripada fungsi manajemen yang lain. Dengan perencanaan ini semua kegiatan akan mempunyai suatu pedoman pelaksanaan kerja. Perencanaan mempunyai bentuk-bentuk :

a) Sasaran

Dalam kurun waktu tertentu perusahaan tentu mempunyai suatu sasaran yang hendak dicapai.

b) Kebijakan

Kebijakan merupakan petunjuk umum bagi perusahaan.

c) Strategi

Merupakan program yang luas untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan yaitu bagaimana perusahaan akan melaksanakan misinya. Suatu strategi akan menetapkan arah yang terjadi dari berbagai tujuan dan membimbing penggunaan sumber daya yang diperlukan. Ketepatan waktu pelaksanaan adalah masalah yang perlu diperhatikan dalam strategi ini.

d) Prosedur

Merupakan rangkaian tindakan yang akan dijalankan untuk mempermudah pelaksanaan kegiatan perusahaan.

e) Aturan

Merupakan bagian dari prosedur dan merupakan tindakan spesifik. Beberapa aturan yang sejenis dapat dikelompokkan menjadi suatu prosedur.

f) Program

Merupakan kombinasi antara kebijakan, prosedur, aturan dan pemberian tugas yang disertai dengan anggaran atau budget.

Menurut Syamsi (1988:110) menyebutkan bahwa : Planning yang baik harus mencakup enam unsur pokok : (1) Apa, yaitu obyek/materi kegiatan yang akan dilaksanakan, (2) Mengapa, yaitu alasan memilih dan menetapkan kegiatan itu yang diprioritaskan, (3) Bagaimana dan berapa, yaitu mengenai cara atau teknis pelaksanaannya dibutuhkan dengan dana yang tersedia, (4) Dimana, yaitu pemilihan tempat pelaksanaan yang strategis, (5) Kapan, pemilihan *timing* yang tepat, (6) Siapa, yaitu menentukan orang yang akan melaksanakan.

Ada beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menilai efektivitas perencanaan. Dalam hal ini Handoko (1999:103), mengatakan ada enam kriteria, yaitu mencakup : a. kegunaan, b. ketepatan dan obyektifitas, c. ruang lingkup, d. efektivitas biaya, e. akuntabilitas dan f. ketepatan waktu. Keenam aspek tersebut lebih jauh dapat diuraikan sebagai sebagai berikut :

a. Kegunaan

Agar berguna bagi manajemen dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya yang lain, suatu rencana harus fleksibel, stabil, berkesinambungan dan

sederhana. Fleksibel adalah esensi bagi kesuksesan perencanaan strategik. Hal ini memerlukan analisa, prakiraan, pengembangan rencana dengan mempertimbangkan segala sesuatu dan pembuatan perencanaan sebagai proses yang berkesinambungan. Rencana hendaknya dapat melakukan penyesuaian secara cepat dan lancar terhadap perubahan kondisi lingkungan tanpa kehilangan efektivitas.

Rencana juga memerlukan stabilitas, karena bila rencana terlalu sering berubah para manajer tidak menjadi terbiasa dengan rencana tersebut sebagai suatu peralatan pengoperasian dan menjadi tidak efektif. Rencana yang stabil tidak harus diganti atau dimodifikasi secara luas hanya karena perubahan-perubahan dalam kecenderungan jangka panjang lingkungan organisasi. Di samping itu, perencanaan perlu mempunyai kontinuitas agar perencanaan dapat berkesinambungan. Rencana harus sederhana untuk memberikan cara pencapaian tujuan dengan sedikit mungkin faktor-faktor, kekuatan-kekuatan dan pengaruh-pengaruh dalam situasi serta hubungan antara mereka.

b. Ketepatan dan obyektifitas

Rencana-rencana harus dievaluasi untuk mengetahui apakah jelas, fokus, ringkas, nyata dan akurat. Berbagai keputusan dan kegiatan manajemen lainnya hanya efektif bila didasarkan atas informasi yang tepat. Perencanaan juga harus lebih didasarkan atas pemikiran yang realistik dan fakta-fakta yang sebenarnya tentang persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan untuk mencapai sasaran dibanding sasaran pribadi pembuat rencana. Agar tercapai rencana tersebut, proses penyusunannya harus didasarkan atas pemikiran yang obyektif.

c. Ruang lingkup

Perencanaan perlu memperhatikan prinsip-prinsip kelengkapan (*comprehensiveness*), keterpaduan (*unity*) dan konsistensi. Berapa luas cakupan rencana? Menyangkut kegiatan-kegiatan apa saja? Bagaimana kerangka hubungan antar kegiatan? Satuan-satuan kerja atau departemen-departemen mana yang terlibat ?

d. Efektivitas biaya

Efektivitas biaya perencanaan dalam hal ini adalah menyangkut waktu, usaha dan aliran emosional. Salah satu pedoman penting dalam perencanaan adalah jangan lakukan perencanaan bila hasil-hasil meningkatkan penghasilan

atau mengurangi biaya lebih kecil daripada biaya perencanaan dan implementasinya.

e. Akuntabilitas

Ada dua aspek akuntabilitas perencanaan : (a) tanggungjawab atas pelaksanaan perencanaan dan (b) tanggung jawab atas implementasi rencana. Suatu rencana harus mencakup keduanya.

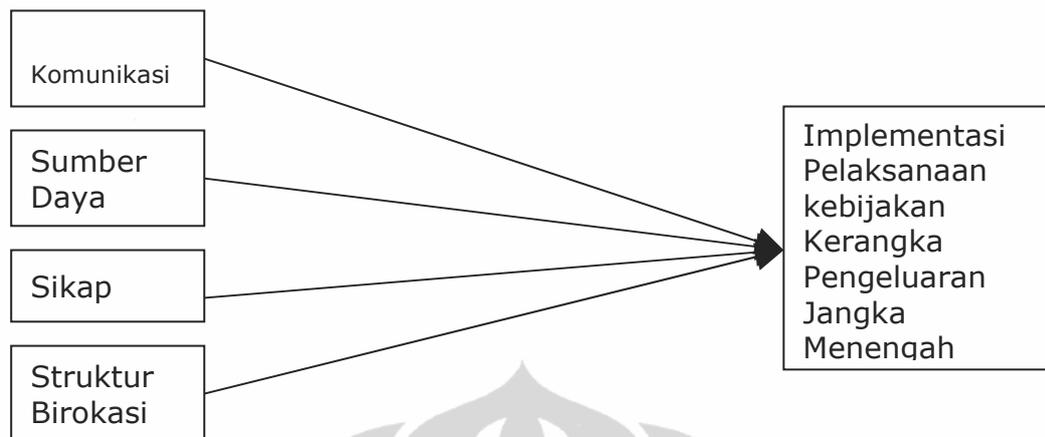
f. Ketepatan waktu

Para perencana harus membuat berbagai perencanaan. Berbagai perubahan yang terjadi sangat cepat akan dapat menyebabkan rencana tidak tepat atau sesuai untuk berbagai perbedaan waktu.

B. Model Analisis

Menurut Prasetya Irawan (2006:138) model penelitian adalah visualisasi kerangka teoritik penelitian. Tetapi tidak semua penelitian mempunyai model penelitian sebab tidak semua penelitian mengandung variabel-variabel yang dapat divisualisasikan. Winarno, mengutip pendapat Edwards III (2007:174) mengatakan bahwa ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi, namun penelitian ini bersifat deskriptif sehingga tidak bermaksud meneliti hubungan satu dan lain variabel.

Gambar 4
Model Analisis Implementasi Kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka
Menengah pada ditjen Perlindungan HAM



Sumber : Adaptasi dari George Edwards III, (1980:148)

C. Hipotesis

Menurut Prasetya Irawan (2006:143) penelitian kuantitatif dalam ilmu sosial tidak selalu mengandung pengujian hipotesis. Oleh karena itu, hipotesis dalam penelitian ini tidak diuji secara statistik. Lebih lanjut menurut Arikunto (1993:310) penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis, tetapi hanya menggambarkan apa adanya tentang suatu variabel, gejala atau keadaan. Hipotesis dalam penelitian terdiri dari :

- 1) Komunikasi mempunyai pengaruh terhadap Implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Ditjen Perlindungan HAM.
- 2) Sumber-sumber mempunyai pengaruh terhadap Implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Ditjen Perlindungan HAM.
- 3) Kecenderungan-kecenderungan mempunyai pengaruh terhadap Implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Ditjen Perlindungan HAM
- 4) Struktur birokrasi mempunyai pengaruh terhadap Implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Ditjen Perlindungan HAM.

D. Operasionalisasi Konsep

Implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah adalah salah satu tahap kebijakan publik yang dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku aparat pelaksana dan struktur birokrasi. Dalam suatu penelitian, variabel

dapat diartikan sebagai suatu sifat yang memiliki bermacam nilai. Dinamakan variabel karena ada variasinya. Karena itu, dalam istilah lain, variabel juga disebut sebagai faktor-faktor yang memiliki variasi nilai. Menurut Hatch dan Farhady (1981:40) variabel dapat didefinisikan sebagai atribut dari seorang atau obyek yang mempunyai variasi antara satu orang dengan yang lain, atau antara satu obyek dengan obyek yang lain. Sedangkan Kerlinger (1973:49) menyatakan bahwa variabel adalah konstruk (*constructs*) atau sifat yang akan dipelajari. Ia juga menyatakan bahwa variabel dapat dikatakan sebagai suatu sifat yang diambil dari suatu nilai yang berbeda (*different value*).

Berdasarkan sifatnya terdapat dua jenis variabel yaitu variabel independen atau variabel bebas dan variabel dependen atau variabel terikat atau terpengaruh oleh variabel independen. Variabel dependen merupakan variabel yang tergantung atas variabel yang lain. Menurut Nazir (1988:150) variabel independen adalah *antecedent* dan variabel dependen adalah konsekuensi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui atau mengukur suatu keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, sedangkan keberhasilan itu sendiri tidak dapat diukur langsung. Pengukuran keberhasilan dapat dilakukan melalui faktor-faktor yang memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut merupakan variabel-variabel penelitian. Dalam penelitian ini, untuk menilai keberhasilan pelaksanaan kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran ada empat variabel yang akan diteliti, yaitu : variabel komunikasi, variabel sumber daya, variabel sikap dan variabel struktur birokrasi. Sedangkan indikator dari masing-masing variabel diuraikan dalam tabel berikut :

Tabel 2
Kosep, Variabel dan Indikator Penelitian

Konsep	Variabel	Dimensi	Indikator
Faktor-faktor/ variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi menurut George Edward III	Komunikasi	Transmisi komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> Keputusan harus disampaikan pd pelaksana Pelaksana harus tahu apa yg harus mereka lakukan Informasi tdk melewati berlapis lapis hierarki
		Kejelasan komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> Petunjuk pelaksanaan harus dipahami pelaksana Adanya kejelasan pelaksanaan kebijakan Tidak ada kesalahan interpretasi pelaksana
		Konsistensi komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> Adanya arahan sesuai kebijakan Perintah pelaksanaan tidak bertentangan Kesesuaian implementasi program
	Sumber-sumber	Manusia	<ul style="list-style-type: none"> Jumlah staf memadai Pendidikan staf memadai Keahlian staf memadai
		Informasi	<ul style="list-style-type: none"> Informasi bagaimana melaksanakan kebijakan Informasi program baru Ketersediaan data penunjang
		Wewenang	<ul style="list-style-type: none"> Hak untuk memberikan sanksi Dapat berkoordinasi Dapat mengalokasikan anggaran
		Fasilitas	<ul style="list-style-type: none"> Tersedianya ruang kerja yg memadai Adanya perlengkapan yg memadai Tersedianya anggaran
	Kecenderungan/ sikap aparat		<ul style="list-style-type: none"> Tanggung jawab melaksanakan kebijakan Ketaatan terhadap petunjuk pelaksanaan Sikap menerima perubahan

Sumber : Diolah dari konsep implementasi kebijakan George C. Edwards III (1978:295-305)

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan positivis. Menurut W. Lawrence Neuman (2003:64) pendekatan positivis pada dasarnya merupakan pendekatan kuantitatif. Menurut Neuman :

Positivism is associated with many specific social theories. Best known is its linkage to the structural-functional, rational choice and exchange-theory frameworks. Positivist researchers prefer precise quantitative data and often use experiments, surveys, and statistics. Many applied researchers (administrators, criminologists, market researchers, policy analysts, program evaluators, and planners) embrace positivism.

Lebih lanjut Neuman (2003:64) mengatakan bahwa :

Positivism sees social science as an organized method for combining deductive logic with precise empirical observations of individual behavior in order to discover and confirm a set of probabilistic causal laws that can be used to predict general patterns of human activity.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa penelitian kuantitatif adalah penelitian yang menggunakan asumsi-asumsi pendekatan positivis. Pendekatan kuantitatif atau positivis mengikuti pola berpikir deduktif dan mempercayai angka-angka (statistika) sebagai instrumen untuk menjelaskan kebenaran.

Sesuai dengan tujuan penelitian, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Menurut Bambang P. dan Lina Miftahul Jannah (2005:42) penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena dan hasil penelitian ini berupa tipologi atau pola-pola mengenai fenomena yang dibahas. Lebih lanjut menurut Prasetya Irawan (2006:108) metode deskriptif digunakan untuk mengkaji sesuatu seperti apa

adanya (variabel tunggal) atau pola hubungan (korelasional) antara dua atau lebih variabel. Masih menurut Prasetya Irawan (2006:103) penelitian deskriptif tanpa harus menggunakan statistika atau matematika, masih dikategorikan sebagai penelitian kuantitatif. Hal ini dapat dilakukan dengan cara pencatatan yang tekun dan teliti.

2. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi bukan sekedar jumlah yang ada pada obyek/subyek yang dipelajari, tetapi juga meliputi seluruh karakteristik/sifat yang dimiliki oleh obyek atau subyek tersebut.¹ Menurut Bambang P. dan Lina Miftahul Jannah (2005:119) populasi adalah keseluruhan gejala /satuan yang ingin diteliti. Dalam penelitian ini, seluruh populasi yaitu pejabat Eselon III pada lingkungan Direktorat Jenderal Perlindungan HAM menjadi sampel penelitian, sehingga penelitian ini merupakan *total sampling* atau *complete enumeration*. Menurut Nazir dalam Bambang P. dan Lina Miftahul Jannah (2005:121) *total sampling* digunakan jika jumlah populasi dari suatu penelitian tidak terlalu banyak.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik pengumpulan data primer.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara memberi kuesioner kepada pejabat atau pegawai yang bertugas sebagai perencana dan penyusun anggaran pada masing-masing unit Eselon II di lingkungan Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, yaitu Pejabat Eselon III.

b. Teknik pengumpulan data sekunder.

Data Sekunder, yaitu data pendukung untuk melengkapi analisis utama, meliputi dokumen dan laporan-laporan tertulis yang berkaitan dengan penelitian ini yang dikumpulkan dengan cara mencatat dan mempelajari data tersebut. pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi literatur, untuk memperoleh

¹ Secara umum, penelitian ini adalah penelitian ilmiah di bidang perilaku, yang mencoba mengungkapkan keterlibatan-keterlibatan subyektif sebagai dasar yang kuat untuk memperoleh pendekatan obyektif dalam mengkaji fenomena-fenomena yang akan diteliti. Yang dimaksud penelitian ilmiah adalah penyelidikan yang sistematis, terkontrol, empiris, dan kritis, tentang fenomena-fenomena alami, dengan dipandu oleh teori dan hipotesis-hipotesis tentang hubungan yang diduga terdapat di antara fenomena-fenomena itu (Kerlinger, 2004:17). Sedangkan yang dimaksud *keterlibatan-keterlibatan subyektif* adalah persepsi dari pihak-pihak atau kumpulan obyek/subyek yang diteliti terhadap fenomena-fenomena penelitian.

gambaran umum tentang teori, konsep dan praktek-praktek penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.

4. Teknik Pengolahan Data

Dalam penelitian ini, data jawaban responden akan diolah dan dianalisis dengan menggunakan teknik statistik antara lain dengan menggunakan analisa distribusi frekuensi, analisa rata-rata tertimbang, uji korelasi dan regresi terhadap setiap butir pernyataan yang akan diajukan kepada responden.

4.1. Uji Validitas

Menurut Prasetya Irawan (2006:159) instrumen yang baik memenuhi dua syarat yaitu reliabel dan valid. Instrumen dikatakan reliabel bila hasil pengukuran tetap konsisten dari waktu ke waktu. Instrumen dikatakan valid jika mampu mengukur secara akurat objek yang diukur.

Imam ghozali (2005:45) menyatakan bahwa uji validitas digunakan untuk mengukur sah atau valid tidaknya suatu kuisioner. Suatu kuisioner dikatakan valid jika pertanyaan pada kuisioner mampu untuk mengungkapkan sesuatu yang akan diukur oleh kuisioner tersebut. Uji validitas data internal dengan menggunakan uji korelasi *produk momen pearson*. Teknik ini akan menghasilkan *content validity* untuk menetapkan valid tidaknya setiap butir pertanyaan pada responden Uji validitas konstruk dengan analisis faktor (mengkorelasikan skor faktor dengan skor total) dan analisis butir (mengkorelasikan antar skor butir instrumen dalam suatu faktor dengan skor total). Teknik korelasi yang digunakan adalah korelasi Pearson Product Moment dengan rumus menurut Sugiono (2004:212) :

$$r_{xy} = \frac{\sum xy}{\sqrt{(\sum x^2)(\sum y^2)}}$$

Keterangan : $x^2 = (X - \bar{X})^2$ $\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$

$$y^2 = (Y - \bar{Y})^2 \quad Y = \frac{\sum Y}{N}$$

$\sum xy$ = Jumlah hasil kali dari x dan y

Jika korelasi tiap faktor tersebut positif dan besarnya 0,3 ke atas, maka faktor tersebut merupakan konstruk yang kuat, dan ini berarti bahwa instrumen tersebut memiliki validitas konstruk yang baik. Jika harga korelasi antara skor butir dengan skor total di bawah 0,30 maka dapat disimpulkan bahwa butir instrumen tersebut tidak valid.

4.2. Uji Reliabilitas

Menurut Imam ghozali (2005:41) reliabilitas adalah alat untuk mengukur suatu kuisisioner yang merupakan indikator dari variabel atau konstruk. Pengujian reliabilitas didasarkan pada *internal consistency*, yaitu dilakukan dengan cara mencobakan instrumen sekali saja, kemudian data yang diperoleh dianalisis dengan teknik belah dua dari Spearman Brown dengan rumus berikut :

$$r_i = \frac{2 r_b}{1 + r_b}$$

Dimana : r_i = reliabilitas internal seluruh instrumen
 r_b = korelasi product moment antara belahan pertama dan kedua

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian dan menguji hipotesis-hipotesis penelitian. Kerlinger (2004:217-218) mendefinisikan analisis sebagai kategorisasi, penataan, manipulasi dan peringkasan data untuk memperoleh jawab bagi pertanyaan penelitian. Kegunaan analisis ialah mereduksikan data menjadi perwujudan yang dapat dipahami dan ditafsir dengan cara tertentu hingga masalah penelitian dapat ditelaah serta diuji. Sedangkan data adalah hasil-hasil penelitian yang darinya ditarik kesimpulan, biasanya berupa hasil-hasil numerikal seperti skor tes dan statistik-statistik seperti nilai modus, presentase, dan koefisien korelasi. Analisis

data penelitian tidak secara otomatis menyediakan jawab atas pertanyaan-pertanyaan penelitian. Diperlukan interpretasi atau penafsiran atas data tersebut. Interpretasi atau menafsir adalah menjelaskan dan menemukan arti, ini berarti menggarap hasil-hasil analisis, membuat inferensi yang relevan dengan masalah penelitian yang dikaji serta membuat kesimpulan. Menurut Prasetya Irawan (2006:136) jika penelitian bersifat deskriptif, analisa data hanya melibatkan statistika deskriptif, seperti hitungan sentral (modus, median dan sebagainya).

Butir-butir instrumen dibelah menjadi dua kelompok, yaitu kelompok instrumen ganjil dan kelompok genap. Skor data tiap kelompok disusun, dan masing-masing skor butirnya dijumlahkan sehingga menghasilkan skor total. Skor total kelompok ganjil dan genap dicari korelasinya. Hasil korelasi tersebut dimasukkan kedalam rumus Spearman Brown.

Butir-butir instrumen dibelah menjadi dua kelompok, yaitu kelompok instrumen ganjil dan kelompok genap. Skor data tiap kelompok disusun, dan masing-masing skor butirnya dijumlahkan sehingga menghasilkan skor total. Skor total kelompok ganjil dan genap dicari korelasinya. Hasil korelasi tersebut dimasukkan kedalam rumus Spearman Brown.

5.1. Analisa Distribusi Frekuensi

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang hanya melibatkan satu variabel (univariat). Menurut Prasetya Irawan (2006:174), analisis satu variabel berarti variabel tertentu dianalisis secara mandiri, tanpa dihubungkan dengan variabel lain. Jadi jika penelitian mengandung empat (atau berapapun) variabel, tetapi bila variabel-variabel dianalisis sendiri-sendiri tetap saja analisisnya disebut univariat. Menurut Bambang P. dan Lina Miftahul Jannah (2005:184) ukuran pemusatan merupakan suatu ukuran yang digunakan untuk melihat seberapa besar kecenderungan data memusat pada nilai tertentu. Ukuran pemusatan modus dapat digunakan untuk semua tingkatan pengukuran.

Lebih lanjut dalam Siagian Sugiharto (2002:44) modus adalah nilai yang mempunyai frekuensi terbesar dalam suatu kumpulan data. Pertimbangan lain dalam penggunaan modus pada umumnya dikaitkan dengan kesederhanaannya

dalam memperoleh informasi mengenai nilai pusat data. Selain itu modus tidak dipengaruhi nilai ekstrem dan untuk mendapatkannya relatif mudah. Pada penelitian ini analisa modus digunakan untuk melihat mayoritas responden menjawab pertanyaan pada setiap butir kuisioner.

5.2. Analisa Rata-Rata Tertimbang.

Menurut Sugiharto (2002:47) rata-rata tertimbang digunakan bila setiap data tidak sama pentingnya atau tidak sama kuantitasnya. Selanjutnya untuk menafsirkan setiap butir pertanyaan responden dari data yang bersifat kuantitatif digunakan pendekatan distribusi frekuensi atau dengan persentase rata-rata tertimbang dengan rumus sebagai berikut (Ridwan dan Akdon, 2006:53-57) :

$$\text{Distribusi frekuensi} = \frac{\sum f_i \cdot w_i}{\sum f_i}$$

dimana :

f_i : frekuensi
 w_i : bobot

$$\text{Persentase rata-rata tertimbang} = \frac{\{(f_1 \times 1) + (f_2 \times 2) + (f_3 \times 3) + (f_4 \times 4) + (f_5 \times 5)\}}{(n \times 5)}$$

dimana :

f_1, f_2, f_3, f_4, f_5 = masing-masing frekuensi pilihan jawaban untuk jawaban (1), (2), (3), (4), (5)

n adalah jumlah responden

Nilai persentase jawaban responden terhadap setiap butir kuesioner ditafsirkan secara kualitatif ke dalam kategori penafsiran sesuai dengan sifat atau maksud kuesionernya. Untuk menafsirkan interval nilai persentase yang dipergunakan, maka dihitung hirarki interval persentasenya lebih dulu. Interval persentase untuk penafsiran tersebut diperoleh dari asumsi nilai terendah 0% dan tertinggi 100% dan jawaban pada setiap butir pertanyaan yang tersedia dengan hirarki menurun dari skor 5 menuju skor 1 berjumlah 5 buah jawaban, sehingga batas interval dapat dihitung sebagai berikut :

100% - 0% : 20%

5

Selanjutnya dapat disusun hirarki persentase interval dan penafsirannya sebagai berikut (Ridwan dan Akdon, 2006:53-57) :

0% - 20%	ditafsirkan : sangat kurang
21% - 40%	ditafsirkan : kurang
41% - 60%	ditafsirkan : cukup
61% - 80%	ditafsirkan : lebih dari cukup
81% - 100%	ditafsirkan : sangat baik

Dalam penelitian ini analisis nilai persentase rata-rata tertimbang untuk mengetahui bobot dan kontribusi setiap indikator dari keempat variabel (komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan/sikap aparat pelaksana dan struktur birokrasi) dalam mendukung implementasi kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam penyusunan anggaran pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM.

Untuk mempermudah perhitungan pengolahan data digunakan bantuan komputer dengan program SPSS (*Statistical Product and Service Solution*) ver. 12 Windows.

5.3. Analisis regresi

Menurut Sugiarto (2002:222) secara umum ada dua macam hubungan antara dua atau lebih variabel, yaitu bentuk hubungan dan keeratan hubungan. Bila ingin mengukur bentuk hubungan dua variabel atau lebih digunakan analisis regresi, sedangkan kekuatan hubungannya diketahui dengan analisis korelasi. Analisis regresi adalah teknik statistika yang berguna untuk memeriksa dan memodelkan hubungan diantara variabel-variabel. Dalam penelitian ini analisis regresi digunakan untuk mengukur bentuk hubungan antara 4 (empat) faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, sikap/kecenderungan aparat pelaksana dan struktur birokrasi dengan implementasi kebijakan menurut teori Edwards III. Persamaan regresi dalam penelitian ini adalah :

Implementasi Kebijakan = $\alpha + \beta_{\text{komunikasi}} + \beta_{\text{sumber}} + \beta_{\text{sikap}} + \beta_{\text{struktur}} + \beta_{\text{birokrasi}} + \epsilon$

dimana :

β (beta) = penduga koefisien regresi

ϵ (galat) = komponen sisaan/variabel lain yang berpengaruh terhadap implementasi

5.4. Analisa korelasi.

Menurut Sugiarto (2002:269) Analisis korelasi Pearson digunakan untuk mengetahui tingkat (derajat) hubungan linear antara dua atau lebih variabel yang minimal berskala ukur interval. Teknik korelasi yang digunakan adalah korelasi Pearson Product Moment dengan rumus berikut :

$$r = \frac{n\sum xy - \sum x \sum y}{\sqrt{(n\sum x^2) - (\sum x)^2} \sqrt{(n\sum y^2) - (\sum y)^2}}$$

Keterangan :

$$x^2 = (X - \bar{X})^2 \quad \bar{X} = \frac{\sum x}{N}$$

$$y^2 = (Y - \bar{Y})^2 \quad \bar{Y} = \frac{\sum Y}{N}$$

$\sum xy$ = Jumlah hasil kali dari x dan y

Menurut Sugiarto (2002:272) Nilai korelasi berkisar antara -1 dan 1, dengan kriteria :

Nilai r	Kriteria hubungan
0	Tidak ada korelasi
0-0,5	Korelasi lemah
0,5-0,8	Korelasi sedang
0,8 – 1	Korelasi kuat
1	Korelasi Sempurna

BAB III

PROSES PENYUSUNAN KPJM DI INDONESIA DAN PROFIL DIREKTORAT JENDERAL PERLINDUNGAN HAM

1. Dasar Hukum

Penerapan KPJM dalam proses penganggaran di Indonesia telah menjadi ketetapan Pemerintah yang dilandasi dengan undang-undang. Istilah yang digunakan adalah Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah atau KPJM. KPJM telah dimasukkan dalam penyusunan anggaran tahun 2005 berupa prakiraan maju satu tahun ke depan. Sedangkan dalam penyusunan anggaran tahun 2006 diharuskan memasukkan prakiraan maju 2 tahun ke depan.

Beberapa peraturan yang menjadi dasar penerapan KPJM adalah:

a. *UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara*

Pasal 14 ayat (3) menyatakan :

“Rencana kerja dan anggaran ... disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun”

Selanjutnya secara lebih eksplisit didalam penjelasan UU tersebut pada romawi I, Umum point 6, Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD. Dalam ketentuan ini dijelaskan bahwa perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintah membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dipraktekkan di kebanyakan negara maju.

b. *PP No. 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah*

Pasal 3 ayat (2)

“Progam dan kegiatan ..., disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu”.

Selanjutnya dalam penjelasan PP tersebut dikatakan bahwa sebagai pedoman penyusunan RAPBN, RKP juga disusun dengan mengikuti pendekatan baru

dalam penganggaran sebagaimana yang diamanatkan UU keuangan Negara tersebut. Pendekatan baru tersebut mencakup 3 (tiga) hal : penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah, penerapan penganggaran terpadu, dan penerapan penganggaran berbasis kinerja.

c. *PP No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*

Pasal 4

“RKA-KL disusun dengan menggunakan pendekatan sebagai berikut:

- a. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah;
- b. Penganggaran terpadu;
- c. Penganggaran berbasis kinerja”

Pasal 5 ayat (1)

“Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan”

Pasal 5 ayat (2)

“Kementerian Negara/Lembaga mengajukan usulan anggaran untuk membiayai program dan kegiatan dalam tahun anggaran yang direncanakan dan menyampaikan prakiraan maju yang merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.”

Pasal 5 ayat (3)

“Prakiraan maju yang diusulkan Kementerian Negara/Lembaga disetujui oleh Presiden dalam keputusan Presiden tentang Rincian APBN untuk menjadi dasar bagi penyusunan usulan anggaran Kementerian Negara/Lembaga pada tahun anggaran berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang berjalan.”

Pasal 9 ayat (2)

“Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga..., memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang dilengkapi sasaran kerja dengan menggunakan pagu indikatif untuk tahun anggaran yang sedang disusun dan prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya”.

2. Desain dan Metode KPJM.

Desain dan metode KPJM atau KPJM yang diterapkan di Indonesia saat ini dapat diringkas dalam tabel berikut ini :

Tabel 3.1. Desain dan metode MTEF/KPJM Indonesia

Cakupan sektor	Semua sektor
Klasifikasi	Ekonomi, Fungsional, organisasional
Level pemerintahan	Pemerintah pusat
Jangka waktu/periode	3 tahun
Sumber dana	Semua termasuk pinjaman luar negeri
Jenis belanja	Semua jenis belanja
Statusnya terhadap proses anggaran	Terintegrasi dengan proses anggaran tahunan
Metode	Metode ketat (<i>stringent</i>)

Secara umum, penerapan KPJM di Indonesia mencakup semua sektor. Sedangkan dalam hal level pemerintahan, pada tahap awal ini, KPJM baru diterapkan untuk lingkup anggaran Pemerintah Pusat. Namun demikian, dalam

jangka panjang diharapkan penerapan KPJM akan mencakup anggaran Pemerintah Pusat dan Daerah.

Elemen-elemen yang diproyeksikan mencakup seluruh elemen dalam pengeluaran, yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, dan bantuan sosial. Elemen yang terdapat dalam pengeluaran juga akan mencakup seluruh jenis belanja (klasifikasi ekonomi), fungsi program, dan organisasi.

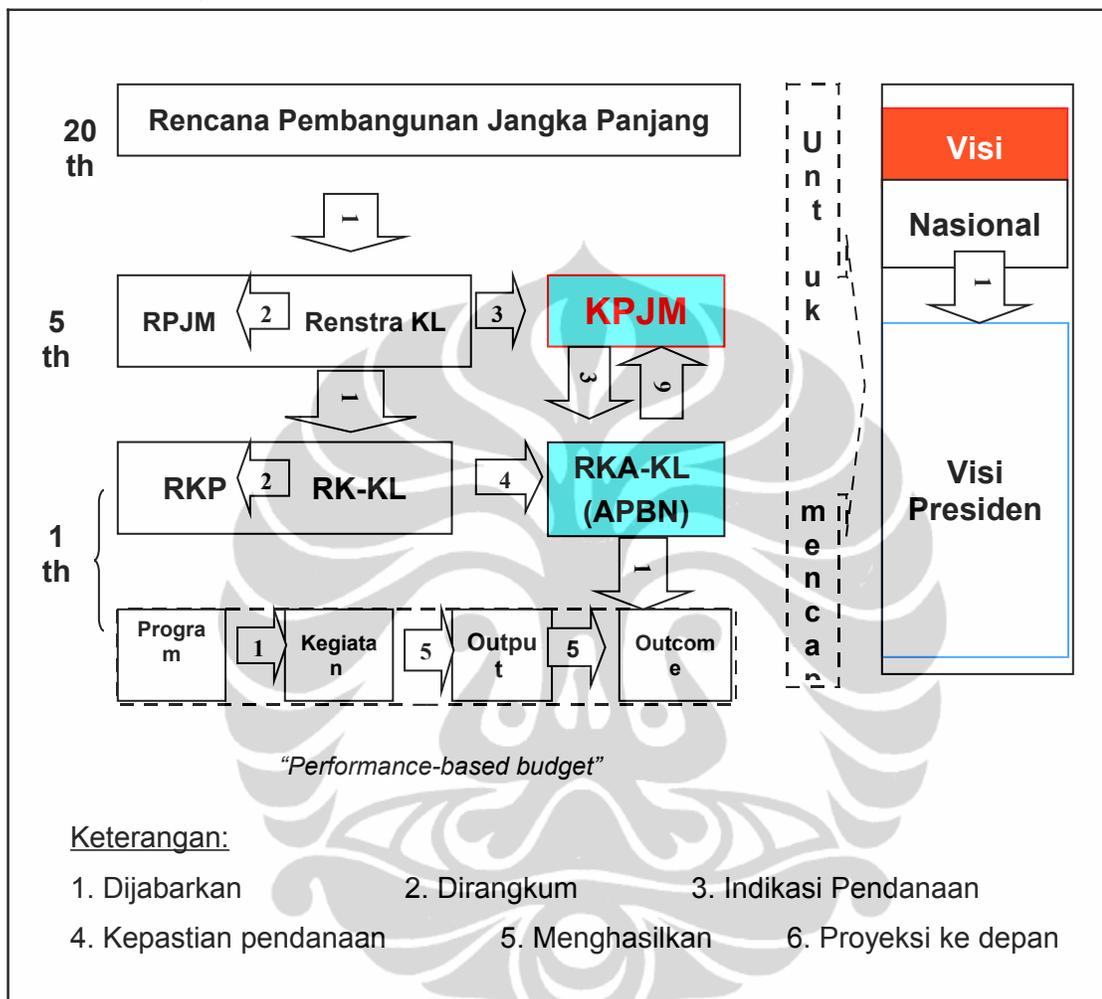
3. Proses dan Kerangka Organisasi

1. KPJM dalam Siklus Perencanaan dan Anggaran

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Nasional menjabarkan perencanaan nasional dalam tiga kategori berdasarkan periode/jangka waktu, yaitu rencana pembangunan jangka panjang (RPJP, dengan horison 20 tahun), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM, lima tahun), dan rencana kerja pemerintah (RKP, satu tahun). RPJP memuat visi, misi, dan tujuan pembangunan; sementara RPJM menjabarkan visi dan misi presiden terpilih yang akan diwujudkan selama periode kepresidenannya, yang tentunya harus mengacu pada RPJP. Sedangkan RKP merupakan penjabaran RPJM dalam horison waktu satu tahunan (lihat Bagan 5).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan PP 20 dan 21 Tahun 2004, mengintegrasikan proses perencanaan pembangunan dengan proses penganggaran. Artinya, rencana kerja pemerintah (kementerian/lembaga) disusun sesuai dengan ketersediaan sumberdaya (dana) dan dilaksanakan untuk mencapai kinerja tertentu yang terukur. Untuk horison satu tahunan, RKP, yang merupakan agregasi dari rencana kerja kementerian/lembaga, dilaksanakan dengan pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk horison jangka menengah, pendanaan RPJM, secara indikatif, dituangkan dalam KPJM. Disinilah letak kedudukan KPJM dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Gambar 3.1. KPJM dan Sistem Perencanaan-Anggaran



Sumber : Permenkeu No. 54/MK.02/2005

2. Penyusunan KPJM yang terintegrasi dengan penyusunan RKA-KL

Setiap tahunnya, pembuatan rencana pengeluaran dalam RKA-KL (Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga) disertai dengan pembuatan proyeksi pengeluaran dalam jangka menengah. Setelah RAPBN dan RKA-KL dibahas dan disetujui DPR, maka RAPBN ditetapkan menjadi APBN (dengan UU), sementara himpunan RKA-KL ditetapkan menjadi Rincian APBN (dengan Perpres). Perpres tentang Rincian APBN tersebut mencangkup pula Prakiraan Maju (PP 21/2004 Pasal 5 ayat 3). Penyusunan KPJM yang terintegrasi dengan penyusunan RKA-KL tersebut dapat dirinci sebagai berikut :

a. Penetapan Pagu Indikatif

Pagu indikatif ¹ ditetapkan dengan Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan antara bulan Januari sampai dengan bulan Maret. Terkait dengan KPJM, idealnya SEB Pagu Indikatif juga memuat Pagu Indikatif untuk Jangka Menengah, selain Pagu Indikatif untuk satu tahun anggaran yang akan direncanakan. Namun dalam pelaksanaannya saat ini pagu indikatif belum memuat pagu indikatif jangka menengah. Penyusunan pagu indikatif ini mengacu pada kerangka ekonomi makro dan arah kebijakan fiskal dalam jangka menengah, yang terdapat dalam rencana Pembangunan Jangka Menengah.

b. Penyusunan Rencana kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL)

Atas dasar pagu indikatif, kementerian/lembaga menyusun Renja-KL untuk tahun anggaran yang direncanakan. Renja-KL tersebut didasarkan atas rencana kerja strategis (Renstra-KL, rencana kerja jangka menengah), dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional. RK-KL tersebut memuat kebijakan, program, dan kegiatan, yang dilengkapi sasaran kinerja (implementasi dari anggaran berbasis kinerja –*performance budgeting*). Selanjutnya Kementerian Perencanaan menelaah RK-KL dan Renstra KL berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan. Penelaahan tersebut akan menghasilkan penetapan pagu sementara ².

c. Penyusunan RKA-KL

Kementerian/lembaga menyusun RKA-KL dan KPJM setelah menerima Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara bagi masing-masing program (SE diterbitkan pada pertengahan bulan Juni). Selanjutnya Kementerian/lembaga membahas RKA-KL bersama dengan komisi terkait di DPR. Namun untuk saat ini yang dibahas terutama adalah hanya RKA-KL

¹ Menurut Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Pasal 1 poin 15, Pagu Indikatif merupakan ancar-ancar pagu anggaran yang diberikan kepada Kementerian Negara/Lembaga untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja Kementerian/Lembaga

² Menurut Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Pasal 1 poin 16, Pagu Sementara merupakan pagu anggaran yang didasarkan atas kebijakan umum dan prioritas anggaran hasil pembahasan pemerintah pusat dengan DPR sebagai acuan dalam penyusunan RKA-KL.

untuk tahun anggaran yang sedang disusun. Hasil pembahasan RKA-KL tersebut disampaikan kepada Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Juli untuk ditelaah oleh Kementerian Perencanaan (uji kesesuaian dengan RKP) dan oleh Kementerian Keuangan (uji kesesuaian dengan pagu sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan standar biaya).

- d. Pembahasan himpunan RKA-KL, Nota Keuangan dan RAPBN
RKA-KL dan KPJM yang telah ditelaah Kementerian Keuangan dihimpun oleh Menteri Keuangan dan selanjutnya bersama-sama dengan Nota Keuangan (NK) dan RAPBN dibahas dalam sidang kabinet sebelum dibahas bersama DPR. Setelah dibahas dan disepakati bersama, RAPBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN, sedangkan himpunan RKA-KL ditetapkan dalam Perpres tentang Rincian APBN. Perpres tentang rincian APBN juga memuat prakiraan maju.

Mengingat penyusunan KPJM terintegrasi dengan penyusunan RKA-KL, maka instansi yang terlibat dalam penyusunan KPJM adalah instansi yang juga terlibat dalam penyusunan RKA-KL.

Contoh penguangan prakiraan maju dalam RKAKL dapat dilihat pada lampiran 8 yang terdiri dari Form 1.1, Form 1.2 dan Form 1.5 RKAKL Sekretariat Badan Karantina Pertanian Pusat.

4. Hal-hal yang terkait dalam penyusunan KPJM di Indonesia

Dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 juga diatur hal-hal lain yang terkait dengan penyusunan KPJM di Indonesia, antara lain :

1. Penggunaan Standar Biaya (Satuan Harga)

Satuan biaya yang digunakan dalam menyusun proyeksi pengeluaran jangka menengah adalah satuan biaya pada tahun dasar. Ini dilakukan agar pengeluaran tiap tahun dapat diperbandingkan (*comparable*). Sebagai contoh, penyusunan KPJM

untuk periode 2006-2008 menggunakan satuan standar biaya yang diberlakukan untuk tahun 2006.

2. Mempertahankan Tingkat Pelayanan yang Sama

Dalam melakukan proyeksi (*forward estimate*), disamping tingkat standar harga yang sama, ada suatu asumsi yang juga harus digunakan yaitu bahwa proyeksi pengeluaran yang dilakukan adalah dalam rangka mempertahankan tingkat pelayanan (*level of service*) yang sama pada masing-masing tahun yang tercakup dalam periode KPJM. Dengan demikian, pengeluaran pada tahun-tahun berikutnya dari tahun anggaran yang sedang disusun dapat berubah sejalan dengan perubahan parameter yang mempengaruhi besarnya pengeluaran untuk suatu kegiatan. Sebagai contoh, jika rasio guru : murid dalam tahun anggaran yang sedang disusun adalah 1:30, maka rasio yang sama berlaku juga untuk tahun-tahun berikutnya dari periode KPJM. Jika jumlah murid diperkirakan bertambah, misalnya dua kali lipat maka untuk mempertahankan tingkat pelayanan yang sama, diperlukan penambahan guru atau jam mengajar sebanyak dua kali lipat. Penambahan biaya akibat penambahan guru atau jam mengajar tersebut harus diperhitungkan dalam penyusunan KPJM. Sebaliknya, tunjangan untuk veteran misalnya, dari tahun ke tahun tentunya diperkirakan menurun sejalan dengan berkurangnya veteran yang masih hidup.

3. Perlakuan Kebijakan Baru dan Sedang Berjalan dalam Proyeksi KPJM

Dalam penyusunan KPJM, proyeksi yang dilakukan seringkali dibedakan antara kebijakan yang sudah berjalan saat ini dan kebijakan baru. Hal ini merupakan pekerjaan yang cukup sulit, karena dalam banyak kasus, perbedaan antara kebijakan-kebijakan pada saat ini dan kebijakan-kebijakan yang baru mungkin tidak jelas. Adanya ketidakjelasan yang terkandung dalam istilah “Kebijakan Lanjutan” dapat mengarah pada perdebatan dan tawar-menawar politik, terutama pada saat penyusunan rencana pengeluaran secara rinci. Perbedaan antara kegiatan-kegiatan pada saat ini dan kegiatan-kegiatan yang baru dapat memperkecil peluang terjadinya salah interpretasi dalam penyusunan prakiraan maju.

a). Kebijakan yang Sedang Berjalan

Perdefinisi, biaya dari kebijakan-kebijakan yang sedang berjalan meliputi:

- (i) Biaya untuk mempertahankan tingkat pelayanan pada saat ini, dengan mempertimbangkan kemungkinan perubahan parameter seperti peningkatan pengguna jalan/pelayanan atau jumlah penerima manfaat program/kegiatan;
- (ii) Biaya operasi dan perawatan dari kegiatan investasi yang akan berlanjut dalam jangka menengah;
- (iii) Biaya investasi lanjutan dari program yang masih akan berlangsung (*multi years project*);
- (iv) Biaya dari program-program pemberdayaan yang didasarkan pada (a) keputusan-keputusan yang telah diambil pemerintah, dan (b) faktor-faktor luar yang berpengaruh misalnya perubahan trend kependudukan.

Untuk memperkirakan biaya dalam 3-5 tahun ke depan dari kebijakan-kebijakan saat ini tentunya diperlukan informasi yang memadai. Sebagai contoh, menentukan biaya di masa depan dari penyelenggaraan pendidikan dasar akan memerlukan data jumlah kelompok anak usai sekolah dasar, angka partisipasi, dan standar pelayanan.

b). Kebijakan-kebijakan Baru

Perdefinisi, kebijakan baru dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan atau program-program yang belum dan masih akan dilakukan oleh pemerintah. Ada dua kategori kebijakan baru, yaitu :

- (i) Kebijakan yang benar-benar baru.
- (ii) Perubahan mendasar terhadap kebijakan yang telah berjalan pada saat ini.

Dari sudut penganggaran, kebijakan yang pertama lebih mudah diidentifikasi dan dihitung biayanya. Kebijakan baru tersebut, misalnya, rencana pemberian beasiswa kepada anak-anak petani yang berprestasi.

Kebijakan yang kedua seringkali lebih sulit untuk didefinisikan. Ini terdiri dari perubahan-perubahan mendasar, atau variasi dalam hal cakupan, terhadap kebijakan-kebijakan yang selama ini berlaku. Sebagai contoh adalah pemberian bea siswa atau wajib belajar tingkat dasar yang kemudian diperluas cakupannya menjadi ke tingkat pendidikan menengah.

Dalam menghitung dampak dari perubahan cakupan program/kegiatan, perlu juga dipertimbangkan pengaruh faktor-faktor luar yang terkait dengan kebijakan. Sebagai contoh, implikasi anggaran dari suatu kebijakan yang memperluas penerima manfaat suatu program/kegiatan harus mencerminkan kenaikan (atau penurunan) populasi penerima manfaat program/kegiatan tersebut.

5. Profil Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia.

5.1. Latar Belakang Pembentukan

Dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk melindungi hak-hak asasi segenap warga negara Indonesia, oleh TAP MPR Nomor 17 Tahun 1998 tentang hak asasi manusia pasal 3 menyebutkan bahwa penghormatan, penegakan, penyebaran hak asasi manusia oleh masyarakat dilaksanakan melalui gerakan kemasyarakatan atas kesadaran dan tanggungjawabnya sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Komitmen ini lebih lanjut diwujudkan dengan ditetapkannya Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia yang menjadi acuan utama pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia serta dibentuknya Kantor Menteri Negara Urusan Hak Asasi Manusia dan Kabinet Persatuan Indonesia sesuai dengan Keputusan Presiden RI Nomor : 355 / M tahun 1999.

Dalam perkembangan selanjutnya, berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 234/M Tahun 2000 serta mengacu Surat Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 02/M.PAN/8/2000 Tanggal 30 Agustus tahun 2000, maka

keberadaan Kantor Menteri Negara Urusan Hak Asasi Manusia digabung dengan Departemen Hukum dan Perundang-Undangan.

Seiring dengan perubahan Kabinet pemerintah RI, melalui Keputusan Presiden Nomor : 177 Tahun 2000 tentang susunan organisasi dan tugas departemen, telah dibentuk Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, yang mempunyai tugas dan membantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintah dibidang kehakiman dan hak asasi manusia dan mempunyai fungsi diantaranya pelancaran pelaksanaan dibidang hukum dan hak asasi manusia.

Menindak lanjuti keputusan presiden tersebut melalui Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.01-TR.07.10 tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, telah terbentuk unit kerja eselon I di lingkungan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dengan nama Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia yang dikepalai oleh seorang Direktur Jenderal

5.2. Visi dan Misi

Dalam rangka melaksanakan amanat TAP MPR tersebut di atas Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia mempunyai visi dan misi sebagai berikut :

5.2.1 Visi

Terwujudnya sistem penyelenggaraan kenegaraan berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan pertanggungjawaban publik dalam rangka pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia yang didasarkan pada nilai moral, agama, kebenaran dan keadilan bagi semua warga negara.

5.2.2 Misi

1. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dibidang perlindungan hak asasi manusia, sehingga mampu mendorong terciptanya lingkungan yang kondusif

untuk perlindungan dan pemasyarakatan hak asasi manusia, sesuai dengan standar-standar normative universal tanpa mengesampingkan nilai-nilai lokal yang tertanam dalam warisan sejarah keberadaan Indonesia

2. Merumuskan dan melaksanakan standarisasi teknis dibidang perlindungan dan pemasyarakatan hak asasi manusia demi terciptanya kebijakan yang komprehensif dan konsisten dalam proses pemajuan, perlindungan dan pemasyarakatan hak asasi manusia.
3. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran mengenai perlunya penghormatan terhadap nilai-nilai hak asasi manusia di kalangan jajaran penyelenggara negara khususnya dan masyarakat pada umumnya.
4. Mengkaji pentingnya ratifikasi atas konvensi internasional dalam bidang hak asasi manusia dan harmonisasinya dalam system hukum nasional
5. Menjalin kerjasama dengan lembaga pemerintah dan masyarakat baik dalam dan maupun luar negeri.

5.3. Tugas Pokok dan Fungsi

Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Menteri Kehakiman dan hak asasi manusia menyelenggarakan sebagian tugas Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia yaitu merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis dibidang perlindungan hak asasi manusia. Secara rinci tugas tersebut dijabarkan melalui fungsi Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia sebagai berikut :

1. Penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia
2. Pelaksanaan kebijakan dibidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku;
3. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan peraturan dibidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia

4. Pembinaan teknis dan evaluasi.
5. Pelaksanaan urusan administrasi kepada semua unsur di lingkungan Direktorat Jenderal
6. Pembinaan yang meliputi pemberian bimbingan/pelayanan dan penyiapan standar dibidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.
7. Pelaksanaan kerjasama dalam dan luar negeri untuk pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia
8. Pengorganisasian pelaksanaan kegiatan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM)
9. Pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas dibidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia

Dalam upaya melaksanakan tugas Departemen dibidang hak asasi manusia tersebut di atas, diperlukan sumber daya manusia yang handal dan mengerti tentang hak asasi manusia, yang mempunyai komitmen tinggi terhadap permasalahan hak asasi manusia. Dengan kekuatan yang sangat minim Direktorat Jenderal Perlindungan HAM telah berupaya semaksimal mungkin untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut di atas, tetapi kenyataanya beban tersebut terasa sangat berat. Hal ini dikarenakan terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki Direktorat Jenderal Perlindungan HAM dan umur organisasi Direktorat Jenderal Perlindungan HAM masih relatif muda, sehingga masih dalam taraf konsolidasi . Agar tetap eksis kondisi demikian perlu segera dilakukan pembenahan-pembenahan disegala bidang, terutama masalah manajemen dan sumberdaya manusia.

5.4. Struktur Organisasi

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia didukung oleh enam unit eselon II yaitu lima direktorat teknis dan satu sekretariat dengan perincian sebagai berikut :

1. Sekretariat Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia
2. Direktorat Bina Hak Asasi Manusia
3. Direktorat Kerjasama Pemajuan Hak Asasi Manusia
4. Direktorat Pemenuhan Hak Asasi Manusia
5. Direktorat Sistem Informasi Hak Asasi Manusia.
6. Direktorat Pemantauan dan Evaluasi Hak Asasi Manusia.

Direktorat Bina Hak Asasi Manusia yang mempunyai tugas pembinaan hak asasi manusia meliputi pendidikan hak asasi manusia, kurikulum hak asasi manusia dan diseminasi hak asasi manusia untuk seluruh warga Indonesia. Direktorat Bina HAM didukung oleh empat Sub Direktorat yaitu : Subdit Pendidikan HAM, Subdit Kurikulum HAM, Subdit Diseminasi HAM dan Subdit Bahan Diseminasi HAM. Unit kerja eselon III tersebut didukung oleh 11 seksi yaitu : Seksi pendidikan dalam negeri, Seksi pendidikan luar negeri, seksi kurikulum perguruan tinggi, seksi kurikulum pendidikan dasar dan menengah, seksi kurikulum pendidikan kedinasan, seksi aparatur negara, seksi penegak hukum seksi masyarakat, seksi instrumen nasional seksi instrumen internasional dan seksi instrumen praktis

Direktorat Kerjasama Pemajuan HAM yang mempunyai tugas pengembangan kerjasama bilateral dengan negara lain untuk memajukan hak asasi manusia khususnya dalam mensukseskan pelaksanaan kegiatan Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM), didukung oleh lima Sub Direktorat yaitu : Subdit Kerjasama Antar Negara, Subdit Kerjasama Organisasi Internasional, Subdit Kerjasama Pemajuan Hak Sipil dan Politik, Subdit Kerjasama Pemajuan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya dan Subdit Diskriminasi & Pelanggaran HAM Berat. Kelima unit kerja eselon III tersebut di atas didukung oleh 13 seksi yaitu : Seksi Asia Pasifik, Seksi Amerika dan Eropa, Seksi Afrika dan Timur Tengah, Seksi PBB, Seksi Non PBB, Seksi Lembaga Swadaya Masyarakat, Seksi Hak Sipil, Seksi Hak Politik, Seksi Hak Ekonomi, Seksi Hak Sosial, Seksi Hak Budaya, Seksi Diskriminasi dan Seksi Pelanggaran HAM Berat.

Direktorat Pemenuhan HAM yang mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan program, kegiatan yang berkenaan pemenuhan hak asasi manusia secara umum bagi anak-anak, perempuan, tenaga kerja dan kelompok minoritas, didukung oleh empat Sub Direktorat yaitu : Subdit Hak-Hak Anak, Subdit Hak-Hak Perempuan, Subdit Hak Tenaga Kerja dan Subdit Hak Kelompok Minoritas. Keempat unit kerja eselon III tersebut di atas didukung oleh 12 seksi yaitu : Seksi Pemenuhan Hak Sipil dan politik bagi Anak-Anak, Seksi Pemenuhan Hak Ekososbud bagi Anak-Anak, Seksi Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Bagi Perempuan. Seksi Pemenuhan Hak Ekososbud bagi Perempuan, Seksi Pemenuhan Hak Sipil dan Politik bagi Tenaga Kerja, Seksi Pemenuhan Hak Ekososbud bagi Tenaga Kerja, Seksi Pemenuhan Hak Sipil dan Politik bagi Kelompok Minoritas dan Seksi Hak Ekososbud bagi Kelompok Minoritas.

Direktorat Sistem Informasi HAM yang mempunyai tugas perumusan dan pelaksanaan sistem informasi HAM yang meliputi penyusunan rancangan, pembinaan, pelaksanaan pembangunan, pengolahan, penyajian dan pemeliharaan system informasi HAM, didukung oleh tiga Sub Direktorat yaitu : Subdit Pengumpulan dan Pengolahan Data, Subdit Pengembangan dan Pemeliharaan Sistem Informasi HAM dan Subdit Pendayagunaan Informasi HAM. Ketiga unit kerja eselon III tersebut di atas didukung oleh enam seksi yaitu : Seksi Pengumpulan Data, Seksi Pengolahan Data, Seksi Analisa Program Sistem Informasi HAM, Seksi Pengembangan Laporan Sistem Informasi HAM, Seksi Penyebaran Informasi dan Seksi Dokumentasi & Laporan.

Direktorat Pemantauan dan Evaluasi HAM yang mempunyai tugas merumuskan dan mengevaluasi HAM yang meliputi perumusan kebijakan bimbingan teknis, penerapan hak-hak sipil politik dan budaya, sekaligus mengevaluasi terhadap pelanggaran HAM, didukung oleh tiga Sub Direktorat yaitu : Subdit Penerapan Hak Sipil dan Politik, Subdit Penerapan Hak Ekonomi & Sosial, Subdit Evaluasi dan Rekomendasi. Ketiga unit kerja eselon III tersebut di atas didukung oleh enam seksi

yaitu : Seksi Penerapan HAM Internasional, Seksi Penerapan HAM Nasional, Seksi Pemenuhan dan Seksi Pelanggaran

5.5. Kekuatan Personil

Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia saat ini berkekuatan 172 personil diantaranya 96 orang Pejabat Struktural dan 72 staf. Pejabat struktural terdiri dari Eselon I = 1 orang, eselon II = 6 orang, eselon III = 25 orang dan eselon IV = 61 orang. Sedangkan penyebaran pegawai berjumlah 172 orang tersebut menyebar keseluruh unit kerja eselon II, sehingga komposisi jumlah pegawai di masing masing unit kerja eselon II adalah sebagai berikut :

a. Sekretariat	: 55 orang
b. Direktorat Bina HAM	: 27 orang
c. Direktorat Kerjasama Pemajuan HAM	: 29 orang
d. Direktorat Pemenuhan HAM	: 21 orang
e. Direktorat Sistem Informasi HAM	: 16 orang
f. Direktorat Pemantauan dan Evaluasi HAM	: 21 orang
g. Pejabat KORPRI	: 3 orang
<hr/>	
Jumlah	: 172 orang

Dari 172 orang tersebut mempunyai strata pendidikan yang berbeda dengan rincian sebagai berikut : SLTP (2 orang), SLTA (34 orang), D3 (14 orang), SI (85 orang), S2 (26 orang), dan 1 orang Profesor. Mengingat Direktorat Jenderal Perlindungan HAM merupakan unit kerja eselon I yang baru berdiri di lingkungan Departemen Kehakiman, maka Pegawai-pegawai tersebut di atas berasal dari berbagai instansi pemerintah antara lain : Departemen Penerangan, Departemen Transmigrasi, Departemen Sosial, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Dalam Negeri, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Luar Negeri, Departemen

Pekerjaan Umum, Bulog, Departemen Hankam, BKN, Departemen Agama, dan Departemen Perindustrian.

