

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anggaran bagi suatu kementerian atau lembaga merupakan nafas kehidupan suatu organisasi. Aktivitas-aktivitas kementerian atau lembaga dalam mencapai tujuannya sangat ditentukan oleh dukungan anggaran yang dialokasikan. Oleh karena itu, kebijakan pengalokasian anggaran menjadi sangat penting, sehingga memerlukan ketepatan dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi dari kementerian/lembaga. Mardiasmo (2002:61) menyatakan bahwa penganggaran dalam organisasi sektor publik, merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik. Anggaran merupakan rencana tindakan managerial untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Meskipun sistem penganggaran mungkin bukan merupakan topik pembicaraan sehari-hari di masyarakat, namun *output* dan *outcome* dari sistem penganggaran seringkali menghiasi berita media massa. Tuntutan pemenuhan dana pendidikan 20 % anggaran, pemberian bantuan kepada korban bencana alam atau kecelakaan, subsidi untuk mengurangi kemiskinan, fasilitasi dan stimulus fiskal untuk usaha kecil menengah, atau pengadaan perlengkapan militer untuk penjagaan pulau-pulau terluar Indonesia adalah contoh isu yang terkait dengan sistem penganggaran. Menurut Suparmoko (1996:49) yang dimaksud dengan anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun. Sistem penganggaran merupakan sistem yang menghasilkan pelumas bagi sistem-sistem lainnya untuk bekerja dengan baik dan lancar.

Sebelum terjadi reformasi dalam bidang pengelolaan Keuangan Negara sistem penganggaran yang selama ini berlaku di Indonesia masih banyak mengandung kelemahan. Beberapa kelemahan dari sistem penganggaran yang berlaku sebelum dikeluarkannya Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara seperti dinyatakan Sjahrudin Rasul (2003:45) adalah orientasi pada pengendalian pengeluaran (*expenditure control oriented*), dikotomi rutin dan pembangunan yang tidak jelas (*ambiguity on distinction between capital and revenue expenditure*), basis alokasi yang tidak jelas (*allocation based and revenue not clear*), cenderung tidak fleksibel (*rigid*), orientasi hanya satu Tahun Anggaran (*short-term perspective*).

Di Indonesia, melalui paket Undang-Undang Bidang Keuangan Negara yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dilakukan reformasi manajemen keuangan negara yang mencakup keseluruhan aspek pengelolaan keuangan negara, yaitu penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. Paket Undang-Undang di bidang keuangan negara tersebut tidak sekedar menggantikan perundang-undangan keuangan negara warisan kolonial, tetapi lebih penting dari pada itu, paket tersebut menggariskan filosofi dan visi dalam pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan perkembangan jaman dan diharapkan mampu menjawab tantangan di masa depan.

Reformasi manajemen keuangan negara yang dimuat dalam perundang-undangan tersebut mencakup keseluruhan aspek pengelolaan keuangan negara yaitu penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. Dalam bidang penyusunan anggaran, perubahan yang diamanatkan meliputi lebih dalamnya keterlibatan parlemen dalam proses penyusunan anggaran, penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), penyusunan anggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework/MTEF*), dan

anggaran terpadu (*unified budget*). Dalam bidang pelaksanaan anggaran, dilakukan pembagian kewenangan yang lebih jelas dalam pengelolaan keuangan antara Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Dalam bidang pencatatan (akuntansi) keuangan negara diamanatkan pula penerapan pencatatan dengan sistem *accrual basis*. Tahun anggaran 2005 merupakan tahun anggaran pertama yang menerapkan beberapa amanat dalam undang-undang di bidang keuangan negara.

Perubahan yang mendasar dari sistem penganggaran sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 14 antara lain adalah berlakunya sistem penganggaran yang baru bagi kementerian negara/lembaga. Dalam sistem penganggaran yang baru, setiap kementerian negara/lembaga dalam menyusun anggaran diwajibkan untuk mengakomodasikan tiga komponen yaitu penganggaran terpadu, penganggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran berbasis kinerja ke dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (selanjutnya disingkat RKA-KL). Penyatuan anggaran ke dalam format anggaran terpadu menghindarkan duplikasi pendanaan suatu kegiatan, pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah akan menjaga kesinambungan fiskal dan meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan proses penganggaran, sedangkan pendekatan anggaran berbasis kinerja mengutamakan upaya pencapaian *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) atas biaya *input* (masukan) yang ditetapkan.

Dalam melakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia, tidak terlepas dari suatu perencanaan. Karena rencana adalah proyeksi dari aktivitas di masa mendatang, sedangkan anggaran adalah rencana dalam bentuk angka rupiah, dolar atau mata uang lainnya. Meskipun memerlukan upaya, organisasi menganggap perencanaan sebagai investasi yang menguntungkan, karena dapat dijadikan sebagai pengawasan, alokasi sumber daya, tanggung jawab keluar dan efisiensi.

Menurut Siagian (1992:108) :

“perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan”

Fungsi perencanaan adalah merupakan fungsi yang paling penting dalam suatu organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta. Perencanaan akan menentukan fungsi-fungsi manajemen berikutnya dan merupakan landasan pokok dari semua fungsi manajemen. Tanpa adanya perencanaan, maka fungsi manajemen lainnya akan sulit untuk dijalankan. Perencanaan memberikan pola pandangan secara menyeluruh terhadap segala bentuk pekerjaan yang harus dilaksanakan.

Sedangkan Terry dalam Smith (1993:46) menyebutkan :

“perencanaan merupakan pemilihan dan menghubungkan fakta, menggunakan asumsi-asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. 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 se-efisien dan se-efektif mungkin. Oleh karena itu perencanaan merupakan suatu keputusan tentang apa yang akan diharapkan dalam waktu yang akan datang.

Pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah dimaksudkan untuk memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, atau dengan kata lain menyusun anggaran atas dasar kebijakan, mengembangkan disiplin fiskal,

mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis melalui penyusunan prioritas yang lebih ketat, disiplin, dan konsisten, yang pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang efektif serta lebih efisien. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun birokrasi pemerintah.

Menurut Dwidjowidjoto (2006:119 dan 155) implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dalam proses kebijakan karena implementasi kebijakan sebenarnya bukan hanya sekedar menyangkut mekanisme penjabaran keputusan politik kedalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat karena masalah yang kadang tidak dijumpai dalam perumusan kebijakan muncul di lapangan. Selain itu, implementasi kebijakan menjadi dasar bagi evaluasi kebijakan sehingga dapat diketahui kinerja suatu kebijakan.

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. Bahkan Udoji (1981) sebagaimana dikutip oleh Wahab (2004:59) dengan tegas mengatakan bahwa :

“the execution of policies is a important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they implemented”

Dari pernyataan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan tidak kalah penting dengan pembuatan kebijakan. Bahkan dikatakan jika kebijakan tidak diimplementasikan maka kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana biru yang tersimpan rapi dalam arsip.

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 mewajibkan setiap pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara mulai pejabat Eselon II keatas untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dan kebijaksanaan yang dipercayakan kepadanya berdasarkan perencanaan strategik (RENSTRA) yang dirumuskan sebelumnya. Perencanaan strategik merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun dengan memperhatikan integrasi antara keahlian sumber daya lainnya agar mampu menjawab tuntutan lingkungan strategis, dan global.

Perencanaan strategik yang disusun oleh suatu instansi pemerintah harus mencakup (1) uraian tentang visi, misi dan faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi;(2) Uraian tentang tujuan, sasaran dan aktivitas organisasi dan (3) Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut, dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi instansi bersangkutan. Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan yang ada. Analisa terhadap unsur-unsur tersebut sangat penting dan merupakan dasar bagi perwujudan Visi dan Misi serta strategi Instansi Pemerintah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Direktorat Jenderal Perlindungan HAM dibentuk berdasarkan Keppres No: 234 Tahun 2000 dan surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 24/M.Pan/1/2000 tanggal 26 Januari 2001 serta Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor : M 01-PR 07.10 Tahun 2001 tentang organisasi dan tata kerja Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Direktorat Jenderal Perlindungan HAM mempunyai tugas pokok “merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi di bidang Perlindungan HAM”.

Menurut Pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL), Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran

berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Selain itu dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 tahun 2004 Pasal 3 ayat (2) dinyatakan bahwa: “Program dan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu”. Sedangkan dalam PP No. 21/2004, khususnya Pasal 4 ditegaskan bahwa:

“RKA-KL disusun dengan menggunakan pendekatan sebagai berikut:

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan 21 Tahun 2004, mengintegrasikan proses perencanaan pembangunan dengan proses penganggaran. Sejalan dengan itu, dalam Rencana Strategis Direktorat Jenderal Perlindungan HAM Tahun 2005-2009 seharusnya terdapat matrik Rencana Program dan Kegiatan Pembangunan Direktorat Jenderal Perlindungan HAM Tahun Anggaran 2005-2009. Namun demikian, didalam Renstra Direktorat Jenderal Perlindungan HAM Tahun 2005-2009 tidak dibuat matrik Rencana Program dan Kegiatan pembangunan Direktorat Jenderal Perlindungan HAM untuk lima tahun kedepan, sehingga diduga bahwa dalam menyusun anggaran Direktorat Jenderal Perlindungan HAM belum membuat *forward estimate* yang merupakan bentuk implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Untuk itu ingin dilakukan studi evaluasi terhadap faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM.

Studi tentang implementasi kebijakan, khususnya kebijakan pemerintah, juga akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku para birokrat/pejabat pelaksana kebijakan. Studi tentang

implementasi kebijakan KPJM pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM dapat di pandang sebagai evaluasi sederhana terhadap implementasi kebijakan tersebut. Jika konsep evaluasi cenderung dikaitkan dengan konsep kinerja maka studi implementasi ini lebih cenderung memotret realitas dukungan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan KPJM.

Menurut Wahab (2004:63) terdapat tiga pihak yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan publik, yaitu pemrakarsa/pembuat kebijakan, pejabat/aparat pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran yaitu kepada siapa kebijakan tersebut ditujukan. Dalam penelitian ini, fokus penelitian adalah para aparat pelaksana kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM. Dengan kata lain, tesis ini berusaha meneliti persepsi para aparat pelaksana terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi KPJM pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM.

Berdasarkan pendekatan teori implementasi dari Edwards III (1978:295-305), ada 4 (empat) faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Keempat faktor tersebut bekerja secara simultan, saling berinteraksi dan saling mempengaruhi. Keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut :

- Faktor Komunikasi
- Faktor Sumber Daya
- Faktor Sikap/kecenderungan aparat Pelaksana
- Faktor Struktur birokrasi

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas serta mengacu pada latar belakang permasalahan, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana dukungan faktor komunikasi terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah?

2. Bagaimana dukungan faktor sumber-sumber terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah?
3. Bagaimana dukungan faktor sikap dan kecenderungan aparat pelaksana terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah ?
4. Bagaimana dukungan faktor struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana dukungan faktor komunikasi terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah?
2. Untuk mengetahui bagaimana dukungan faktor sumber-sumber terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah?
3. Untuk mengetahui bagaimana dukungan faktor sikap dan kecenderungan aparat pelaksana terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah ?
4. Untuk mengetahui bagaimana dukungan faktor struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah?

D. Signifikansi Penelitian

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana studi kebijakan publik, khususnya pada implementasi kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah; serta memberikan rekomendasi bagi penelitian lain yang sejenis.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ilmu di bidang manajemen pengeluaran publik.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi atas 5 (lima) Bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisikan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Signifikansi Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II : TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Pada bagian Tinjauan Literatur disebut Penelitian terdahulu dan dijelaskan tentang Tinjauan Teoritik meliputi Pengertian Kebijakan Publik, Hierarki Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Publik, Evaluasi dalam Kebijakan Publik, Pengertian KPJM, KPJM dan PEM (Public Expenditure Management), KPJM dan Prinsip-prinsip penganggaran, Manfaat KPJM, Teori Perencanaan, Model Analisis, Hipotesis, Operasionalisasi Konsep, serta Metodologi Penelitian. Pada bagian Metode Penelitian dijelaskan tentang pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, teknik analisa data dan keterbatasan penelitian.

BAB III : GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab III menguraikan karakteristik dari objek penelitian yang terkait dengan penelitian , yang tidak hanya mengacu pada data statistik tetapi juga dilengkapi dengan hasil wawancara.

BAB IV : PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini akan diuraikan hasil analisis dari data yang terkumpul meliputi analisis uji validitas instrumen, uji reliabilitas internal, analisis distribusi frekuensi serta analisis nilai rata-rata tertimbang. Dalam bab ini juga diuraikan pembahasan masing-masing faktor .

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saran. kesimpulan merupakan jawaban pertanyaan penelitian yang didasarkan atas hasil analisis yang lebih mengarah pada bentuk abstraksi, bukan ringkasan. Saran adalah jawaban konkret yang sifatnya penyelesaian masalah atas pertanyaan penelitian.