

BAB VI

HASIL

Pengumpulan data primer pada penelitian ini dilakukan dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) menggunakan pedoman wawancara mendalam yang disusun berdasarkan kerangka konsep penelitian dan observasi langsung menggunakan pedoman observasi (*check list*). Pedoman wawancara berisi daftar pertanyaan yang terbagi menjadi tiga bagian yaitu pertanyaan input, proses dan output. Sedangkan data sekunder didapat dari telaah dokumen yang berkaitan dengan kerangka konsep penelitian. Untuk lebih memudahkan membaca hasil wawancara mendalam dari tiap informan, maka peneliti memberikan pengkodean pada tiap informan sebagai berikut :

- P1 : Kepala Bagian Tata Usaha
- P2 : Kepala Subbagian Program dan Anggaran
- P3 : Staff Subbagian Program dan Anggaran
- P4 : Staff Subbagian Program dan Anggaran

Karakteristik dari informan yang dimintai informasi saat wawancara mendalam adalah sebagai berikut :

Tabel 6.1
Karakteristik Informan

No	Jabatan	Jenis Kelamin	Umur	Lama Bekerja		Pendidikan
				Di DepKes	Di Puskom Publik	
1.	Kepala Bagian Tata Usaha	Perempuan	46 th	20 tahun	2 tahun	S2-Pendidikan
2.	Kasubbag Program dan Anggaran	Laki-Laki	42 th	18 tahun	2 tahun	S2-Manajemen
3.	Staff Subbag Program dan Anggaran	Laki-Laki	30 th	5 tahun	2 tahun	S1-Teknik Informatika
4.	Pegawai Honorer	Laki-Laki	23 th	2 tahun	2 tahun	DIII-Radiologi

Sumber : Dokumen Kepagawain Pusat Komunikasi Publik

6.1. Pengertian Perencanaan Anggaran

Pertanyaan tentang perencanaan anggaran dibuat dengan tujuan mengetahui pengetahuan informan mengenai perencanaan anggaran selain itu pertanyaan ini juga sebagai pertanyaan pembuka untuk ke pertanyaan selanjutnya. Jawaban dari tiap informan mengenai pengertian anggaran adalah sebagai berikut.

P1 : ” ... mulai dari telaah kemudian ditampilkan dengan anggaran dan kegiatan-kegiatan, kita menyusun anggarannya, sampai kemudian jadi dokumen anggaran...”

P2 : ” ...Jadi penganggaran dan perencanaan itu beda, Kalau perencanaan itu yang terkait dengan kegiatannya, jadi kegiatan yang disusun untuk mencapai suatu tujuan...nah kegiatan itu memerlukan anggaran, maka kegiatan itu tidak akan jalan kalau tidak ada anggaran....“

P3 : “ ...Perencanaan itu penyusunan kegiatan-kegiatan apa yang mau kita kerjakan dimasa yang akan datang, untuk melaksanakan kegiatan tersebut membutuhkan sumber daya yang salah satunya adalah uang. Dalam hal ini istilah uang itu anggaran itu.. Jadi. Merencanakan kegiatan dengan anggarannya. “

P4 : *“Perencanaan anggaran adalah sebuah sistem ya, untuk mengatur dan menyiapkan anggaran supaya lebih efektif dan efisien, dan menuju pada output yang jelas.”*

6.2. Komponen Input

6.2.1. Sumber Daya Manusia (SDM)

Dari hasil observasi, dapat dilihat bahwa SDM pelaksana perencanaan anggaran terdiri dari 4 orang yaitu 1 Kepala Bagian Tata Usaha, 1 Kepala Subbagian Program dan Anggaran, 1 Staff Subbagian Program dan Anggaran dan 1 Pegawai Honorer. Unsur SDM di komponen input, hampir semua informan menyatakan bahwa SDM yang melaksanakan perencanaan anggaran sudah mencukupi, dari segi kuantitas masih ada yang menyebutkan adanya kekurangan jumlah SDM. Hasil wawancara yang mendukung pernyataan tersebut adalah :

P1 : *“ Kalau sekarang jelas dari jumlahnya kurang..”*

P2 : *“ ...Secara dari kuantitas cukup,...”*

Sedangkan untuk segi kualitas para informan menyebutkan bahwa kualitas SDM sudah bagus karena mampu menangani pekerjaan dengan baik.

P1 : *”...Kalau dari segi kemampuannya sudah bagus..”*

P2 : *”...Dari segi kualitas, ya sudah dikatakan cukup,...”*

Dari segi latar belakang pendidikan dan lama bekerja memang masih dirasakan kurang karena tidak semua SDM mempunyai latar belakang pendidikan di bidang kesehatan dan baru bekerja di Pusat Komunikasi Publik selama 2 tahun. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara mendalam berikut ini :

P1 : *"... Lama bekerja kan juga berpengaruh, makin lama membuat perencanaan makin mahir. seharusnya yang mempunyai latar belakang manajemen yah,...juga harus didukung dengan kesehatan, kemudian basic untuk IT nya."*

P2 : *"...Dari lama bekerja, memang belum, karena baru dua tahun,...Kalau dari latar belakang pendidikan sebenarnya untuk perencanaan kegiatan itu tidak harus dari kesehatan, yang penting memahami program-program yang diberikan, tapi memang kalau dari kesehatan bisa lebih baik..."*

Lama bekerja dan latar belakang pendidikan dari SDM pelaksana perencanaan anggaran berdasarkan telaah dokumen kepegawaian dapat dilihat pada karakteristik informan diatas. Kekurangan yang terdapat pada komponen SDM menurut Kepala Bagian Tata Usaha adalah jumlah SDM pelaksana perencanaan anggaran sedangkan Kepala Subbagian Program dan Anggaran pada pertanyaan sebelumnya sudah menyebutkan kekurangan pada komponen SDM pada lama bekerja.

Untuk melaksanakan perencanaan anggaran menurut Kepala Bagian Tata Usaha belum ada standar yang mengatur. Namun, menurut Kepala Bagian Tata Usaha dan Subbagian Program dan Anggaran, SDM yang ideal untuk melakukan perencanaan anggaran harus mempunyai latar belakang kesehatan dan manajemen.

Hal tersebut tergambar dalam hasil wawancara berikut ini :

P1 : *" Kalau ideal, saya belum tau ada batasan. Yang saya tahu tadi harus punya background manajemen, kemudian background kesehatan, kemudian tau tentang IT-nya. Minimal S-1 kalau menurut saya."*

P2 : *" Yang ideal ya tentunya dari kesehatan, khususnya Public Health..."*

Peneliti juga menanyakan mengenai peranan masing-masing informan dalam kegiatan perencanaan anggaran untuk mengetahui sejauh mana, para informan tersebut memahami tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing.

P1 : “ *Disini saya peranannya sebagai koordinatornya yah, pokoknya saya terlibat langsung jadi apa yang diusulkan oleh Subbag Program Anggaran akan saya koreksi lagi, kita diskusikan kembali....* “

P2 : “ *Kasubbag Program dan Anggaran kan sudah mempunyai tupoksi, jadi perannya adalah menjalankan tugas sesuai dengan tupoksi.* “

P3 : “ *...saya mulai dari bagian perencanaan penyusunan kegiatan sampai pengalokasian anggarannya, sampai situ.* “

P4 : “ *...perannya hanya sebatas pembuatan laporan saja....* “

Para staff mengaku belum pernah mengikuti pelatihan khusus mengenai perencanaan anggaran namun, ada yang pernah mengikuti pelatihan mengenai standar biaya khusus. Hal ini dapat dilihat pada hasil wawancara berikut :

P3 : “ *Kalau pelatihan khusus sih jarang ya...* “

P4 : “ *....Pernah, standar biaya khusus itu pernah.* “

Sedangkan kesulitan staff yang terjun langsung dalam melaksanakan perencanaan anggaran adalah pengaturan jadwal dan staff yang tidak terjun langsung masih mengalami kesulitan dalam hal tupoksi yang belum mengarah ke perencanaan anggaran. Hal ini dapat dilihat pada hasil wawancara berikut ini :

P3 : “ *Kesulitannya paling kalau misalnya ada dadakan gitu, kesulitannya bagi waktu.* “

P4 : “ *Jelas kesulitan, karena Tupoksi belum kearah sana, jobdesk nya belum kearah sana ya.* “

6.2.2. Sumber Dana

Untuk mengetahui sumber dana yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan perencanaan anggaran dalam pedoman wawancara mendalam terdapat pertanyaan mengenai hal tersebut. Dari informasi para informan sumber dana yang

digunakan untuk kegiatan ini berasal dari APBN yang tercantum dalam DIPA tahun 2006 Pusat Komunikasi Publik.

P1 : “ *Dananya dari APBN.* “

P2 : “ *Dari APBN.* “

P3 : “ *Yah dari DIPA Puskom Publik, tahun 2006....*“

P4 : “ *Dari APBN.* “

Menurut semua informan, sumber dana yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan perencanaan anggaran sudah mencukupi walaupun dari tahun ke tahun jumlahnya tidak sama.

P1 : “ *Nggak bisa saya katakan sama, kan tergantung anggaran....*“

P2 : “ *Besarnya berbeda.* “ “ *Cukup, cukup.* “

P3 : “ *Yah ada perubahan, tapi berbeda,...*“

P4 : “ *Oh nggak, tiap tahun nggak sama.* “

Berdasarkan dokumen Rekapitulasi Realisasi Dana dan Bukti Fisik Satker Pusat Komunikasi Publik Setjen Depkes RI TA 2006, dapat dilihat bahwa dana yang digunakan untuk kegiatan perencanaan anggaran yang menghasilkan dokumen rencana kegiatan dan anggaran adalah berasal dari APBN. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 6.2
Sumber Dana Kegiatan Perencanaan Anggaran

NO. URUT	KEGIATAN DALAM DIPA (APBN & APBN-P)	PAGU DALAM DIPA (Rp.)	TOTAL REALISASI (Rp.)	SISA DANA (Rp.)
11.	Program Penyusunan RKP/RKA-KL/DIPA/ Dokumen Anggaran	Rp 85.650.000	Rp 59.197.800	Rp 26.452.200

Sumber : Dokumen Rekapitulasi Realisasi Dana dan Bukti Fisik Satker Pusat Komunikasi Publik Setjen Depkes RI TA 2006

Jika dana yang tersedia untuk melaksanakan kegiatan tahun berikutnya terlambat turun maka kegiatan yang akan dilaksanakan pun akan terhambat. Hal ini seperti diungkapkan oleh Kepala Subbagian Program dan Anggaran.

P2 : ” *Yah kegiatannya gak jalan, kita harus nunggu dananya turun dulu..*”

6.2.3. Sarana

Sarana yang digunakan untuk membantu kegiatan perencanaan anggaran, sudah cukup membantu dengan sudah lengkapnya fasilitas yang ada di Pusat Komunikasi Publik. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil berikut ini :

P1 : “ *Sarana cukup memadai.....* “

P2 : “ *Sarana yang mendukung juga cukup.....* “

P3 : “ *Cukup membantu.... Cukup* “

P4 : “ *.... oh cukup mendukung* “

Hasil observasi dari keadaan sarana pendukung kegiatan perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik dapat dilihat pada lembar lampiran.

6.2.4. Sumber Data

Untuk menyusun dokumen rencana kegiatan dan anggaran, ketersediaan sumber data yang digunakan berasal dari subbidang dari seluruh bidang-bidang lain yang ada di Pusat Komunikasi Publik.

P1 : “ *Data kita memang membutuhkan data, di dalam membuat suatu kegiatan kita harus membuat TOR.....*“

P2 : “ *Dari data juga cukup ... sudah dapat tersedia dengan baik.* “

P3 : “ *Data-data biasanya kan, kita kalau dari Subbag kita hanya menunggu ya....* “

P4 : “ *Secara garis besar sih untuk 2007 ya, kurang mengetahui....* “

Dalam hal kelengkapan data, informan mengatakan bahwa kadang-kadang data yang diperlukan masih sering ada yang kurang dan nantinya Subbagian Program dan Anggaran yang harus melengkapi sendiri.

P3 : “ *Ada aja sih yang kurang... itu kan harus lengkap tapi suka ada aja yang masih kurang.* “

Dalam hal ketepatan waktu pengumpulannya masih ada kendala, karena bidang lain sering terlambat dalam mengumpulkannya. Berikut petikan wawancara yang mendukung pertanyaan tersebut :

P3 : “ *Yah seringnya sih telat sih, kadang-kadang udah kita tagih-tagih juga, lama gitu,...mereka kan harus nyusun RAB-nya juga nah disitu biasanya yang lama.* “

Proses pengumpulan data-data tersebut adalah, semua bidang di Pusat Komunikasi Publik mengumpulkan ke Subbagiaian Program dan Anggaran, kemudian akan dikompilasi dan dimasukkan dalam aplikasi dokumen RKA-KL.

P2 : “ *Dari setiap subbag mengumpulkan ke masing-masing bidang, kemudian dikumpulkan ke Subbagian Program dan Anggaran kemudian nanti dibahas bersama-sama....* “

P3 : “ *Rapat...Ya itu, kegiatan itu dari TOR harusnya udah jelas,...Kalau sudah kekumpul semua, nanti kita kerjakan disini...kalau udah tenggat belum pada kumpulin ya kita sendiri yang lengkapi.* “

Pada lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 pada Bab III tentang Tata Cara Penyusunan RKA-KL disebutkan bahwa dokumen RKA-KL memperhatikan ketersediaan data pendukung, yaitu :

- a. Kerangka Acuan/TOR.
- b. Rencana Anggaran Biaya (RAB).
- c. Data Pendukung lainnya, antara lain berupa :

- a. Daftar realisasi pembayaran gaji PNS K/L bulan tertentu.
- b. Data analisis kerusakan bangunan.
- c. Daftar inventaris kantor.
- d. Dokumen-dokumen lain yang diperlukan.

Hasil observasi dari kelengkapan sumber data pendukung perencanaan anggaran dapat dilihat pada lembar lampiran.

6.2.5. Pedoman dan Kebijakan

Kebijakan dan pedoman yang harus diikuti oleh Pusat Komunikasi Publik dalam kegiatan perencanaan anggaran adalah berbagai kebijakan yang sudah ditetapkan pemerintah seperti Rencana Pemerintah Jangka Menengah Nasional (RPJM-N), Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP), Rencana Strategis Departemen Kesehatan tahun 2005-2009, dan berbagai Undang-Undang yang berkaitan dengan perencanaan anggaran.

P1 : “ *Kita mengacunya tetap kepada Renstra, RPJP, RPJMN ...* “

P2 : “ *...ada ketetapan-ketetapan itu,, ada surat edaran, setiap tahun ada ketentuan-ketentuan sesuai dengan perkembangan ...*“

P3 : “ *...undang-undang, ada undang-undangnya itu yang sistem perencanaan nasional tahun 2004 itu...Kalau standar Permenkeu, Surat Edaran....* “

P4 : “ *... 2006 sih belum mengetahui.*“

Urutan penggunaan pedoman dan kebijakan yang dijadikan bahan acuan perencanaan anggaran tergantung pada keperluan dan waktu penggunaannya.

P2 : “ *Jadi, untuk perencanaan kita mengacu kepada ada PermenKeu, ada Surat Edaran, ada Surat Keputusan, ada Renstra, ada RKP...* “

P3 : “ *Yah, sesuai waktunya, menggunakan pedoman Undang-Undang yang tahun 2004 itu, ada juga dari DepKes selain yang tadi, itu RENSTRA DepKes tahun 2005-2009....* “

Pedoman dan kebijakan yang diikuti oleh Pusat Komunikasi Publik dibuat oleh Departemen Kesehatan, departemen terkait seperti Departemen Keuangan, melalui direktorat-direktoratnya dan Bappenas. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil wawancara berikut ini.

P2 : “ *MenKes.* “

P3 : “ *Dari DepKeu,...* “

Pengaruh dari pedoman dan kebijakan tersebut sangat besar artinya bagi Pusat Komunikasi Publik, karena dalam mengerjakan perencanaan anggaran acuan yang harus diikuti adalah kebijakan-kebijakan tersebut.

P1 : “ *Kita tentu saja harus mengacu kepada Renstra,...* “

P2 : “ *Ya tentu sangat besar, karena kita mengikuti kebijakan itu.*”

P3 : “ *Yah itu, kita sih...itu aturannya jadi acuan kita semua....* “

Dalam mengikuti pedoman dan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah, Pusat Komunikasi Publik tidak mengalami kendala yang berarti, namun untuk beberapa kebijakan yang berhubungan dengan efisiensi anggaran terdapat kendala pada hal terhambatnya kegiatan karena adanya revisi anggaran.

P2 : “ *Secara umum, kendala memang tidak ada ya,...* “

P3 : “ *.... kendalanya ya itu, pelaksanaan kegiatan jadi terhambat, nanti dampaknya lagi udah akhir tahun tidak terserap dananya....* “

Dalam kegiatan perencanaan anggaran dan penyusunan dokumen RKA-KL, Pusat Komunikasi Publik menggunakan pedoman yang terdapat pada lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 pada Bab III tentang Tata

Cara Penyusunan RKA-KL yang menyebutkan bahwa dalam menyusun RKA-KL, Kementerian Negara/Lembaga memperhatikan :

5. Visi dan Misi Kementerian/Lembaga
6. Peraturan-peraturan yang terkait dengan penyusunan anggaran Kementerian/Lembaga, yaitu :
 - a. Peraturan Menteri Keuangan tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan DIPA.
 - b. Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang telah disepakati DPR sebagai pedoman menyusun program dan kegiatan prioritas.
 - c. SE Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara sebagai pedoman menyusun alokasi anggaran menurut program dengan sumber-sumber dananya.
 - d. Peraturan Menteri Keuangan tentang Standar Biaya sebagai dasar perhitungan biaya masukan/input dan biaya keluaran/output.
7. Skala Prioritas
RKA-KL disusun berdasarkan skala prioritas dengan mengacu pada :
 - a. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) hasil pembahasan dengan DPR.
 - b. Pagu Sementara/Pagu Definitif.
 - c. Hasil kesepakatan DPR dengan Kementerian/Lembaga.
 - d. Tupoksi unit organisasi Kementerian/Lembaga.

6.3. Komponen Proses

6.3.1. Identifikasi Kegiatan

Pada proses perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik, para informan mengaku melaksanakan identifikasi kegiatan yang dilakukan oleh bagian dan bidang-bidang yang hendak mengajukan usulan kegiatan serta rencana anggarannya. Hal ini diperkuat pada pernyataan para informan berikut ini.

P1 : *“...Jadi, masing-masing setiap bagian harus membuat TOR, nah TOR nya harus berdasarkan dari kegiatan tahun lalu,...”*

P2 : *“Jadi yang pertama itu identifikasi masalahnya apa, maka baru menyusun kegiatannya apa untuk menyelesaikan masalah, nah kalau sudah diketahui kegiatan untuk menyelesaikan masalahnya apa, baru disusun anggarannya berapa.”*

P3 : *“ Kalau kegiatan pokok sih nggak berubah, sesuai usulan dari tiap bidang aja kalau dari kegiatan tergantung mereka sih (subbidang),”*

P4 : *“ ... di dalam anggaran berbasis kinerja kan, membuat kegiatan harus berdasarkan sasaran prioritas DepKes kan,... ”*

Tolok ukur yang digunakan untuk menetapkan kegiatan dan anggarannya adalah tugas pokok dan fungsi tiap bidang yang mengusulkan kegiatan, kebijakan Departemen seperti Renstra dan sebagainya serta sesuai kebutuhan yang ada pada tahun itu. Berikut ini, pernyataan dari para informan mengenai hal tersebut.

P2 : *“ Pertama yang dilihat tolok ukurnya adalah kegiatan yang disusun untuk menyelesaikan masalah ... ”*

P3 : *“ Dari kebutuhan aja. kalau yang nggak rutin dilihat dari minat... ”*

P4 : *“ ...Yang pasti tolok ukurnya jika sasaran tupoksi Puskom itu... ”*

6.3.2. Penentuan Sumberdaya

Setelah penentuan kegiatan serta rencana yang akan dilakukan, langkah selanjutnya pada perencanaan anggaran menurut Azwar (1996) adalah penentuan

sumberdaya. Pada Pusat Komunikasi Publik, penentuan sumberdaya dari kegiatan yang akan dilakukan adalah menggunakan standar yang ada atau melalui pembahasan pada tiap-tiap bidang jenis dan jumlah sumberdaya yang diperlukan. Berikut adalah hasil wawancara mengenai hal tersebut :

P1 : “ *Di dalam TOR itu kan akan disebutkan...* “

P2 : “ *Ya, itu tentu berdasarkan standar, dan ketentuan...* “

P3 : “ *Kita idenifikasi..... yah tergantung kebutuhan aja.* “

P4 : “ *Di sub kegiatan itu dibreak down dulu yang diperlukan apa saja.* “

6.3.3. Mengubah Sumberdaya ke dalam Bentuk Uang

Setelah menetapkan sumberdaya yang diperlukan untuk melaksanakan suatu kegiatan, maka sumberdaya tersebut harus di representasikan ke dalam bentuk uang. Pelaksanaan proses ini dilakukan melalui standar yang sudah ditetapkan yaitu standar biaya umum dan standar biaya khusus, yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan.

P1 : “ *...kita mengacu kepada Standar Biaya Umum, jika tidak ada standarnya itu yah asal alasannya logis,....* “

P2 : “ *Ya, itu tentu berdasarkan standar, dan ketentuan...kalau tidak ada standar, maka menggunakan alasan yang rasional, melihat harga-harga saat ini.* “ “ *PerMenKeu.* “

P3 : “ *Kalau untuk transport, akomodasi, uang harian itu udah ada standar biayanya dari DepKeu, itu SBU, kalau nggak ada standarnya itu sih tergantung kebutuhan aja, yah wajar-wajar aja nggak terlalu berlebihan.*” “*Dari DepKeu.* “

P4 : “ *Kalau untuk menentukan anggaran itu kan ada SBU dan SBK kan ya,.... Yang nggak ada standarnya, kita prediksi.* “

Sedangkan dana untuk melaksanakan kegiatan perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik, berasal dari APBN yang tercantum dalam DIPA Pusat Komunikasi Publik yang besarnya berbeda-beda tiap tahunnya.

P1 : “ APBN . “

P2 : “ Dari APBN . “ “ Tiap tahun beda, yang membedakan kebutuhan. “

P3 : “ Nggak sama, .. ya dinamis aja kita kan berkembang terus. “

P4 : “ Dari APBN “ “ Tiap tahun kan pasti ada yang berubah kan ya,... “

6.3.4. Menyusun dan Menyajikan Rencana Anggaran

Setelah rencana kegiatan dan anggaran dari tiap bagian dan bidang sudah terkumpul pada Subbagian Program dan Anggaran, maka selanjutnya subbagian ini akan mengkompilasinya serta memasukkan seluruh usulan kegiatan serta anggarannya ke dalam format Microsoft Excel dan aplikasi RKA-KL.

P1 : “ Kita masukkan di dalam biasa ya excel, kemudian nanti disini (Subbag Program dan Anggaran) akan memasukkan ke RKA-KL. “

P2 : “ Setelah...masuk RKA-KL, kemudian kita buat excelnya, ... “

P3 : “ Langsung ke software aja, ...kita masukkan ke format RKA-KL,... “

P4 : “ ... kita masukkan ke RKA-KL kemudian nanti kan diolah lagi, nanti kita usulkan gitu. “

Format baku dokumen rencana kegiatan dan anggaran adalah aplikasi RKA-KL yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan, dengan tingkat kesulitan yang tidak terlalu tinggi serta menurut beberapa informan tidak terlalu membutuhkan keahlian khusus dalam penggunaannya.

P1 : “ Software RKA-KL itu dikeluarkan oleh Departemen Keuangan.... “
“Nggak susah kok. “

P2 : “ Dari DJA. “ “ Ya itu butuh keahlian khusus untuk menginput data. “

P3 : “ *RKA-KL dari DepKeu,...* “ “ *Nggak sih, asal kita mau belajar, cepet.* “
“ *Nggak perlu, gak terlalu sulit juga.* “

P4 : “ *Dari DJA DepKeu.* “ “ *Yang saya pelajari sih, ini aplikatif dan mudah.* “ “ *Yang pasti sih perlu ada keahlian khusus kan, tapi secara umum sih bisa dipelajari.* “

6.3.5. Mengirimkan Untuk Persetujuan

Setelah dokumen rencana kegiatan dan anggaran untuk Pusat Komunikasi Publik sudah jadi, maka dokumen ini harus mendapatkan persetujuan dari pihak-pihak terkait antara lain Kepala Pusat, Biro Perencanaan dan Anggaran serta Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan.

P1 : “ *...kami akan mengundang rapat bersama jajaran disini,.. masing-masing bidang memasukkan ke Subbag Program dan Anggaran setelah ini ke Roren, nah kita biasanya ada pertemuan, untuk unit utama DepKes....* “

P2 : “ *Ke Roren, bersama Roren kemudian membahas ke DJA.* “

P3 : “ *Persetujuan dari sini ke Kapus dulu, secara resmi ya,... kemudian kita kasih ke Roren, dari Roren diadakan ke DJA untuk pembahasan...* “

P4 : “ *Kepala bagian kemudian kalau sudah di ACC, kemudian bu KaPus, kemudian ke Roren.* “

Jika usulan dalam dokumen rencana kegiatan dan anggaran Pusat Komunikasi Publik masih mengalami kendala dalam hal perijinan, maka dilakukan pembahasan.

P2 : “ *Ya itulah proses pembahasan, kalau belum disetujui karena apa.* “

P3 : “ *... kalau Roren sih kalau selama itu masih dialokasi anggarannya, trus tidak melewati rambu-rambu yang ditetapkan biasanya Roren sih setuju aja asal itu tadi ada TOR nya, ada kelengkapannya,....* “

P4 : “ *Misal dari Roren ada perubahan,... jadi harus diubah lagi.* “

6.4. Komponen Output

Berdasarkan observasi, dokumen keluaran dari proses rencana kegiatan dan anggaran adalah dokumen RKA-KL yang sejauh ini untuk tahun anggaran 2007 sudah mencukupi. Hal tersebut didukung oleh pernyataan para informan yaitu sebagai berikut :

P1 : “ *Outputnya RKA-KL yang ditandatangani oleh Kapus, mencakup semua usulan kegiatan dari bidang yang ada di Puskom.* “

P2 : “ *RKA-KL. adalah rencana kegiatan beserta anggarannya, serta kapan pelaksanaannya, beserta indikator apa yang ingin dicapai.* “

P3 : “ *RKA-KL* “

P4 : “ *RKA-KL. mulai dari kegiatan kemudian sampai detailnya* “

Untuk tahun 2007 sebagian besar informan mengatakan RKA-KL yang ada sudah cukup representatif terhadap kegiatan dan anggaran yang ingin dilakukan. Menurut beberapa informan masih ada sedikit kekurangan seperti masih ada kegiatan yang seharusnya ingin dilakukan tetapi belum terlaksana.

P1 : “ *... Untuk tahun 2007 sudah lebih bagus ya daripada tahun 2006* “

P2 : “ *Ya untuk sementara representatif, sesuai dengan anggarannya ya.* “

P3 : “ *Pastinya sudah, karena sudah melalui proses panjang dari awal tahun sampai itu terbit.* “

P4 : “ *sudah.* “

Kekurangan pada dokumen RKA-KL tahun 2007 adalah karena adanya efisiensi biaya sehingga diperlukan revisi selain itu adanya kegiatan yang pada tahun 2007 sebenarnya ingin dilaksanakan tetapi tidak dilakukan. Namun, beberapa informan mengatakan dokumen RKA-KL tahun 2007 sudah tidak ada kekurangan.

P1 : “ *Ya ada, Karena tahun 2007 ada efisiensi perjadi, ada kegiatan yang tidak bisa kita lakukan... Tahun 2007, pemerintah menggenaralisir 70% untuk*

perjalanan dinas, nah kemudian masing-masing unit utama yang menentukan kegiatan mana yang harus dikurangi, .. “

P2 : *“ Secara umum cukup “*

P3 : *“ Kekurangan masih ada aja sih, misalnya kita kelupaan, mau mengadakan kegiatan ini... “*

P4 : *“ Kekurangannya mungkin pada saat dia harus digabungkan dengan aplikasi lain.. masih ada tidak match, data yang ada di RKA-KL tidak bisa diinput ke aplikasi yang lain....”*

Walaupun pada penelitian ini dokumen RKA-KL tahun 2007 Pusat Komunikasi Publik tidak dapat dilampirkan namun dari hasil wawancara diatas sudah dapat digambarkan keadaan dokumen RKA-KL tahun 2007. Demikian hasil penelitian dari tiga metode yang digunakan yaitu hasil dari wawancara mendalam, hasil observasi dan telaah dokumen.

BAB VII

PEMBAHASAN

7.1. Kerangka Pembahasan

Pada Bab ini akan dibahas komponen-komponen penelitian yang sudah tertuang pada kerangka konsep penelitian. Pembahasan ini dimaksudkan untuk menjawab tujuan umum maupun tujuan khusus penelitian yang hendak mengetahui tentang kegiatan perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik sejak posisinya berubah tingkatan pada tahun 2005 menjadi setingkat eselon II yang sebelumnya berada pada eselon III dibawah Biro Umum.

Komponen kerangka konsep penelitian menggunakan pendekatan sistem yang terdiri dari input, proses dan output. Komponen input yang diteliti adalah Sumber Daya Manusia (SDM), sumber dana, sarana, sumber data, serta pedoman dan kebijakan. Komponen proses yang diteliti adalah proses perencanaan anggaran yang diambil dari referensi Azwar (1996) yaitu identifikasi kegiatan, penentuan sumberdaya, mengubah sumberdaya kedalam bentuk uang, menyusun dan menyajikan rencana anggaran serta mengirimkan untuk persetujuan. Komponen output yang diteliti adalah dokumen Rencana Kegiatan dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) tingkat satuan kerja Pusat Komunikasi Publik.

Untuk mendapatkan gambaran mengenai hal-hal yang ingin diketahui pada tujuan penelitian, peneliti akan membahas hasil penelitian menggunakan metode analisis isi (*content analysis*) dari hasil data primer yang didapat dari wawancara mendalam (*indepth interview*) dan hasil observasi menggunakan pedoman observasi

(*check list*) serta dari hasil data sekunder yang didapat dari telaah dokumen. Semua data tersebut akan dibandingkan dengan referensi ditambah dengan pendapat peneliti dan perbandingan dengan penelitian lain yang sejenis. Dalam rangka menjaga validitas data hasil penelitian, metode yang digunakan adalah triangulasi sumber yaitu membandingkan hasil wawancara mendalam (*indepth interview*) satu informan dengan informan lainnya serta triangulasi metode yaitu membandingkan hasil yang didapat dari wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan hasil observasi dan telaah dokumen.

7.2. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan penelitian ini adalah adanya satu informan pelaksana perencanaan anggaran yang baru bergabung pada bulan Maret 2007 sehingga tidak terlibat secara langsung dengan kegiatan perencanaan anggaran untuk tahun 2007 yang dilakukan pada tahun 2006 sehingga jawaban darinya berdasarkan pengetahuannya setelah bergabung di Pusat Komunikasi Publik. Agar data yang didapatkan dari informan tersebut dapat terjaga validitasnya, maka peneliti hanya menanyakan hal-hal yang bersifat umum seperti beberapa komponen input (SDM, sarana, sumber dana) dan pada komponen proses peneliti menanyakan proses yang memang biasanya dilakukan setiap tahunnya, jadi tidak spesifik untuk tahun 2006 saja. Begitu pula untuk komponen output, peneliti hanya menanyakan pengetahuan informan tersebut terhadap gambaran umum yang diketahuinya tentang dokumen RKA-KL tahun 2007.

Keterbatasan penelitian yang kedua adalah output berupa dokumen RKA-KL hanya dapat dibahas tetapi tidak dapat dilampirkan karena dokumen tersebut

merupakan dokumen intern instansi Pusat Komunikasi Publik. Untuk hal ini, peneliti tetap berusaha memberikan gambaran yang jelas mengenai komponen-komponen yang terdapat dalam dokumen RKA-KL berdasarkan hasil observasi dan ditambahkan dengan informasi dari PP RI Nomor 21 tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang mencantumkan informasi mengenai komponen yang terkandung dalam dokumen RKA-KL dengan tetap menjaga privasi yang berlaku untuk Pusat Komunikasi Publik yaitu tidak mencantumkan hal-hal yang bersifat rahasia.

7.3. Pembahasan Hasil Penelitian

Dari hasil telaah dokumen PP RI Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP), pada Pasal 9 ayat (2) yaitu Kepala Satuan Kerja sebagai kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab atas pencapaian kinerja berupa barang dan/atau jasa dari kegiatan yang dilaksanakan satuan kerja yang bersangkutan. Dan berdasarkan PP RI Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Sesuai Pasal 7 disebutkan bahwa Kementerian Negara/Lembaga diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Penyusunan anggaran yang dituangkan dalam dokumen RKA-KL harus dicerminkan dalam satuan output yang terukur.

Berhubung sejak tahun 2005 Pusat Komunikasi Publik berubah hierarki menjadi eselon II dan merupakan satuan kerja Departemen Kesehatan dibawah Sekretariat Jenderal dan sesuai dengan peraturan tersebut diatas, maka Pusat

Komunikasi Publik bertanggungjawab terhadap penggunaan anggaran yang dialokasikan kepada satuan kerjanya.

Sewaktu Pusat Komunikasi Publik masih dibawah Biro Umum dan masih berbentuk Bidang Humas yang membawahi tiga subbidang, belum mempunyai kewenangan untuk bertanggung jawab terhadap pengelolaan anggarannya. Bidang Humas hanya mengusulkan rencana kegiatan dan anggarannya ke pelaksana program dan anggaran di Biro Umum. Sedangkan, setelah Bidang Humas berubah hierarki menjadi satuan kerja Pusat Komunikasi Publik, maka mempunyai tanggung jawab untuk mengelola dan mengalokasikan anggarannya sendiri sesuai dengan peraturan dan pedoman yang berlaku seperti RKP dan Rencana Strategis (Renstra) Departemen Kesehatan.

7.3.1. Komponen Input

7.3.1.1.Sumber Daya Manusia (SDM)

Dari pertanyaan pembuka mengenai pengertian perencanaan anggaran, pada dasarnya tiap-tiap informan memiliki pengetahuan yang cukup mengenai hal tersebut walaupun jawabannya menekankan pada hal yang berbeda-beda. Ada yang menekankan pada kebutuhan dananya atau hasil akhir, dan ada yang menekankan pada prosesnya.

SDM yang melakukan perencanaan anggaran berada pada Subbagian Program dan Anggaran yang terdiri dari 1 kepala subbagian berpendidikan S2 Manajemen, 1 pegawai S1 Teknologi Informatika dan 1 pegawai honorer berpendidikan D3 serta dibantu oleh 1 orang kepala Subbagian Tata Usaha dengan pendidikan S2 Pendidikan. Lama bekerja pada kegiatan perencanaan anggaran dari

SDM tersebut rata-rata 2 tahun yaitu selama berdirinya Pusat Komunikasi Publik. Semua SDM pernah mengikuti pelatihan mengenai perencanaan anggaran walaupun pada tingkat pegawainya belum mengikuti pelatihan tentang perencanaan anggaran secara keseluruhan yaitu ada yang hanya mengikuti pelatihan aplikasi penyusunan dokumen saja atau pelatihan standar biaya khusus saja namun pada tingkat kepala sudah mengikuti pelatihan tentang perencanaan strategis secara komprehensif. Menurut Handoko (2001) latihan (*training*) dimaksudkan untuk memperbaiki penguasaan berbagai keterampilan dan teknik pelaksanaan kerja tertentu, terinci dan rutin.

Dari hasil wawancara mendalam mengenai kuantitas dan kualitas SDM pelaksana perencanaan anggaran didapatkan informasi bahwa tidak adanya kendala dalam melaksanakan perencanaan anggaran walaupun jumlah SDM hanya 4 orang. Sedangkan dari kualitas menurut Kepala Bagian Tata Usaha masih dirasakan kurang karena kemampuan manajemen, kesehatan dan IT belum dimiliki oleh semua SDM padahal kemampuan tersebut sangat diperlukan pada kegiatan perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik. Menurut Muninjaya (1999) SDM yang ada perlu dibina dan dikembangkan motivasi, inisiatif dan keterampilannya agar mereka dapat bekerja lebih produktif, salah satunya adalah dengan mengikuti pelatihan-pelatihan.

Meskipun belum ada standar yang mengatur tentang kuantitas, kualitas, lama bekerja serta latar belakang pendidikan SDM pelaksana perencanaan anggaran namun menurut hasil penelitian dari Ermawan (2004) pada Biro Perencanaan dan Anggaran Departemen Kesehatan, persyaratan menjadi tenaga perencana yaitu harus memiliki kompetensi dalam memahami kebijakan secara umum dan secara khusus

tentang perkembangan kesehatan, mampu menganalisis situasi serta keterampilan menggunakan komputer.

Pada pelaksanaan perencanaan anggaran, sebaiknya jumlah SDM mencukupi, hal tersebut dibutuhkan untuk membagi rata semua kemampuan dan pengetahuan mengenai perencanaan anggaran karena dengan jumlah SDM yang sedikit bisa jadi keterampilan tertentu hanya dimiliki satu orang saja sehingga dapat terjadi saling ketergantungan karena tidak adanya lagi SDM yang mempunyai kemampuan tersebut. Sedangkan dari aspek lama bekerja yang tergolong masih baru dan latar belakang pendidikan yang belum mendukung, SDM masih dapat melaksanakan pekerjaan dengan baik karena seiring dengan waktu maka SDM dapat belajar dari pengalaman serta menggunakan *soft skills* yang dimilikinya.

7.3.1.2.Sumber Dana

Sumber dana yang diperlukan untuk suatu kegiatan dalam organisasi sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Hanlon yang dikutip oleh Papilaya (2002) yaitu organisasi merupakan suatu wadah, dimana terdapat berbagai unsur yang lazimnya disebut dengan istilah 5 M yaitu *man, money, material, method, machine* dan terkadang dilengkapi dengan *market*. Selain itu, menurut Azwar (1996) suatu biaya kesehatan yang baik haruslah tersedia dalam jumlah yang cukup dalam arti mampu membiayai penyelenggaraan semua kegiatan dan tidak meyulitkan dalam menggunakannya.

Sumber dana yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan perencanaan anggaran berasal dari APBN yang tertuang dalam DIPA Pusat Komunikasi Publik tahun 2006, karena rencana kegiatan perencanaan anggaran dalam kegiatan

penyusunan dokumen RKA-KL untuk tahun 2007 tercantum dalam dokumen RKA-KL tahun 2006. Hal tersebut dapat dilihat pada UU RI Nomor 18 tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 Pasal 5 dan 6 yaitu Anggaran Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 terdiri dari anggaran belanja pemerintah pusat dan anggaran belanja ke daerah. Anggaran belanja pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dikelompokkan atas belanja pemerintah pusat menurut organisasi, belanja pemerintah pusat menurut fungsi dan belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja.

Berdasarkan Dokumen Rekapitulasi Realisasi Dana dan Bukti Fisik Satker Pusat Komunikasi Publik Setjen Depkes RI tahun anggaran 2006 dana untuk kegiatan penyusunan dokumen RKA-KL tahun 2007 sebesar Rp 85.650.000 dan realisasinya adalah Rp 59.197.800. Ini berarti dana yang tersedia dalam DIPA tahun 2006 terserap sebesar 69,12%. Kenyataan bahwa tidak seluruhnya anggaran pada DIPA tahun 2006 terserap untuk kegiatan penyusunan dokumen RKA-KL dapat dikarenakan terlambat turunnya dana yang disediakan sehingga Pusat Komunikasi Publik baru bisa menggunakan dana dipertengahan tahun.

Menurut Kepala Subbagian Program dan Anggaran, jika dana terlambat turun, maka seluruh kegiatan di Pusat Komunikasi Publik yang sudah direncanakan tidak dapat dijalankan, termasuk kegiatan perencanaan anggaran, jadi harus menunggu dana yang ada turun terlebih dahulu. Menurut penelitian Makmur (2004), tentang proses perencanaan anggaran dengan format Rencana Anggaran Satuan Kerja di Suku Dinas Kesehatan Masyarakat Kotamadya Jakarta Selatan tahun 2004, apabila pelaksanaan kegiatan telah harus dilaksanakan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan sedangkan dana masih belum turun dari Pemda, maka supaya

kegiatan tetap berjalan sesuai jadwal yang sudah ditentukan maka Kepala Seksi bisa menggunakan uang muka dari bagian Keuangan TU atau memakai dari sumber lain. Namun, hal tersebut berbeda pada Pusat Komunikasi Publik, mengingat penelitian tersebut masih dalam tingkatan Suku Dinas Kesehatan Kotamadya sedangkan Pusat Komunikasi Publik berada pada tingkatan pusat di bawah Departemen Kesehatan.

7.3.1.3.Sarana

Sarana yang digunakan pada kegiatan perencanaan anggaran pada kegiatan penyusunan dokumen RKA-KL di Pusat Komunikasi Publik khususnya pada Subbagian Program dan Anggaran dimana kegiatan perencanaan anggaran dilakukan, semuanya dalam keadaan mencukupi baik dari ketersediaannya maupun dari kondisinya, itulah hasil yang didapat dari wawancara mendalam dengan para informan. Hal tersebut juga didukung dengan hasil observasi menggunakan *check list* yang menunjukkan bahwa sarana yang ada semua tersedia dan dalam kondisi baik.

Semua informan juga menyatakan bahwa semua sarana yang ada sangat mendukung kegiatan perencanaan anggaran di Subbagian Program dan Anggaran.

Menurut Azwar (1996) suatu organisasi tidak dapat berjalan dengan sempurna tanpa adanya sarana maupun prasarana untuk menggerakkan sumber daya lainnya dalam suatu organisasi.

Sarana yang sudah ada dan hingga saat ini mendukung kegiatan dan pekerjaan harus dirawat dan dijaga dengan baik. Karena dengan dukungan sarana yang memadai akan sangat membantu optimalisasi kegiatan perencanaan anggaran. Selain itu, sarana yang dirawat dengan baik akan membantu menurunkan pengeluaran untuk memperbaiki atau mengganti sarana yang rusak sehingga dana

yang ada dapat dialihkan untuk menunjang dan mengembangkan kegiatan yang bersifat pokok dan substansial di Pusat Komunikasi Publik termasuk kegiatan perencanaan anggaran.

7.3.1.4.Sumber Data

Sumber data yang digunakan untuk menunjang kegiatan perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik harus mengacu pada Renstra Departemen Kesehatan, tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Pusat Komunikasi Publik serta pengalaman kebutuhan dari tahun sebelumnya. Penetapan kegiatan yang ingin dilaksanakan harus menunjang fungsi utama Pusat Komunikasi Publik, penetapan suatu kegiatan dan rencana anggarannya dibuat oleh masing-masing subbidang dalam bentuk *term of reference* (TOR) dan Rencana Anggaran dan Biaya (RAB) yang nantinya dikumpulkan ke tiap bidang kemudian dikompilasi di Subbagian Program dan Anggaran.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 pada Bab III tentang Tata Cara Penyusunan RKA-KL, kerangka acuan/TOR, merupakan dokumen berisi penjelasan/keterangan mengenai kegiatan yang diusulkan untuk diberikan alokasi anggaran. Sedangkan, RAB adalah penjabaran lebih lanjut dari unsur perkiraan biaya (*how much*) dalam TOR Proses pengumpulan data untuk pembuatan TOR dan RAB itu sendiri, didapatkan dari hasil rapat intern semua bidang di Pusat Komunikasi Publik yang membahas tentang penetapan kegiatan apa yang hendak dilakukan pada tahun depan, rencana anggarannya serta keperluan lain seperti jumlah SDM, tempat pelaksanaan, dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk menunjang kegiatan tersebut.

Dari hasil wawancara mendalam kendala yang paling sering didapatkan dalam hal pengumpulan data tersebut adalah keterlambatan pengumpulan data yang hendak dikompilasi dari tiap bidang dan masih adanya ketidaklengkapan data yang diperlukan sehingga SDM pelaksana perencanaan anggaran harus melengkapi sendiri data dari tiap bidang tersebut. Padahal data yang lengkap dan perkiraan anggaran biaya yang akurat sangat diperlukan untuk menunjang realisasi penyerapan anggaran yang maksimal pada akhir tahun anggaran. Seperti dikemukakan oleh Azwar (1996) suatu pencapaian hasil yang maksimal, salah satunya bergantung dari perangkat perencanaannya termasuk informasi-informasi yang dijadikan dasar pembuatan rencana.

7.3.1.5. Pedoman dan Kebijakan

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan para informan mengenai pedoman dan kebijakan yang digunakan untuk melaksanakan perencanaan anggaran antara lain adalah Undang-Undang, Keputusan Menteri, Surat Edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui Departemen Keuangan, Departemen Kesehatan, serta peraturan-peraturan dari instansi terkait seperti Badan Perencanaan Nasional (Bapennas). Dasar hukum penyusunan dokumen RKA-KL adalah UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 14 yang mengamanatkan; (1) Dalam rangka penyusunan RAPBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun RKA-KL tahun berikutnya, (2) RKA-KL disusun berdasarkan prestasi kerja yang hendak dicapai dan (3) RKA-KL disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang disusun.

Hasil telaah dokumen dari pedoman dan kebijakan yang digunakan sebagai acuan berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 pada Bab III tentang Tata Cara Penyusunan RKA-KL menyebutkan bahwa dalam menyusun dokumen RKA-KL, Kementerian Negara/Lembaga memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

8. Visi dan Misi Kementerian/Lembaga.

Visi dan misi Departemen Kesehatan ditetapkan pada dokumen Rencana Strategis Departemen Kesehatan. Dalam menyusun kegiatan dan anggarannya, satuan kerja harus mendukung visi dan misi departemen.

9. Peraturan-peraturan yang terkait dengan penyusunan anggaran Kementerian/Lembaga, yaitu :

1. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kegiatan dan Anggaran Kementerian/Lembaga tahun 2007 menyebutkan bahwa dalam rangka penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2007, Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun RKA-KL yang dipimpinnya. RKA-KL disusun menurut unit organisasi dan kegiatan berdasarkan Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja-KL) yang disesuaikan dengan pagu sementara yang ditetapkan Menteri Keuangan. Penyusunan RKA-KL dilakukan dengan menggunakan pendekatan Penganggaran Terpadu, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, dan Penganggaran Berbasis Kinerja.
2. PP RI Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) menyebutkan bahwa RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional,

memuat rancangan kerangka ekonomi makro yang termasuk didalamnya arah kebijakan fiskal dan moneter, prioritas pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya. Renja-KL disusun dengan berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan.

3. SE Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara sebagai pedoman menyusun alokasi anggaran menurut program dengan sumber-sumber dananya.
4. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.02/2006 tentang Standar Biaya tahun anggaran 2007 pasal 3 yang menyebutkan bahwa standar biaya digunakan sebagai pedoman bagi Kementerian Negara/Lembaga dalam menyusun RKA-KL tahun anggaran 2007.

10. Skala Prioritas

RKA-KL disusun berdasarkan skala prioritas dengan mengacu pada :

- 1) RKP hasil pembahasan dengan DPR.
- 2) Pagu Sementara/Pagu Definitif.
- 3) Hasil kesepakatan DPR dengan Kementerian/Lembaga.
- 4) Tupoksi unit organisasi Kementerian/Lembaga.

Pusat Komunikasi Publik adalah sebuah unit/satuan kerja di bawah Departemen Kesehatan dimana untuk merencanakan kegiatan yang akan dilaksanakan sangat erat hubungannya dengan kebijakan dari pemerintah dan Departemen, karena proses perencanaan anggaran tersebut merupakan suatu rangkaian yang menyatu. Sehingga, pada saat menentukan kegiatan dan anggaran

Pusat Komunikasi Publik harus memperhatikan kebijakan dari pemerintah melalui departemen dan lembaga terkait.

7.3.2. Komponen Proses

7.3.2.1. Identifikasi Kegiatan

Langkah pertama dalam membuat suatu rencana anggaran adalah mengidentifikasi kegiatan apa yang hendak dilakukan pada satu tahun ke depan. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program yang terdiri dari sekumpulan tindakan pengalihan sumber daya baik yang berupa personel (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau semua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/jasa.

Penetapan kegiatan pokok pada Kementerian/Lembaga berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang berlaku selama 4 tahun. Pada jangka waktu tahun 2005-2009, Departemen Kesehatan sudah menetapkan Renstra yang terdiri dari beberapa program. Setiap satuan kerjanya, termasuk Pusat Komunikasi Publik mendukung beberapa program yaitu dengan penetapan kegiatan yang mendukung program tersebut. Jadi, pada kurun waktu dari tahun 2005-2009 kegiatan rutin/pokok yang dilaksanakan oleh Pusat Komunikasi Publik akan sama. Sedangkan, untuk kegiatan tidak rutin/tidak pokoknya ditetapkan melalui identifikasi kegiatan. Perencanaan kegiatan dan anggaran untuk tiap tahun dilaksanakan pada tahun sebelumnya. Jadi, perencanaan kegiatan dan anggaran untuk tahun 2007 dilaksanakan pada tahun 2006, untuk tahun 2008 dilaksanakan pada

tahun 2007 dan pada tahun ini Pusat Komunikasi Publik sedang melaksanakan kegiatan perencanaan kegiatan dan anggaran untuk tahun 2009.

Di Pusat Komunikasi Publik, tiap-tiap subbagian dan subbidang membuat rencana kegiatan pokoknya masing-masing sesuai dengan tupoksinya dengan tetap memperhatikan Renstra Departemen Kesehatan, dan RPJM-N. Menurut Murti, et al. (2006) Dalam proses perencanaan dan penganggaran, perumusan rencana strategis (Renstra), penerjemahan kegiatan, program, kebijaksanaan, sasaran, tujuan, visi, misi, dan penyusunan anggaran, merupakan proses yang berjalan berurutan, membentuk suatu benang merah. Menurut Kabag Tata Usaha, tiap subbidang harus membuat TOR dan RAB sebagai kelengkapan untuk tiap kegiatan yang hendak dilaksanakannya, TOR dan RAB ini disusun dengan memperhatikan pengalaman tahun lalu pada kegiatan rutin yang sama.

Untuk menentukan kegiatan yang tidak dilaksanakan secara rutin, menurut hasil wawancara dengan Kasubbag Program dan Anggaran, dilakukan identifikasi masalah terlebih dahulu, setelah itu dicarikan pemecahan terhadap masalah tersebut, untuk melaksanakan pemecahan masalah maka disusunlah kegiatan untuk memecahkan masalah tersebut. Jadi dasar dari pelaksanaan identifikasi kegiatan adalah kebutuhan akan realisasi dari tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan untuk mencapai keluaran/output yang diharapkan. Tolok ukur untuk menentukan suatu kegiatan akan dilaksanakan adalah melalui identifikasi kegiatan adalah sesuai kebutuhan untuk memecahkan masalah yang ada.

Pada penelitian Ermawan (2004) tentang perencanaan anggaran DAK di Biro Perencanaan dan Anggaran Departemen Kesehatan, langkah-langkah dalam pemecahan masalah untuk menentukan kegiatan dapat berupa kerjasama dengan

pihak terkait seperti Pusat Data dan Informasi, Departemen Kesehatan dan Departemen Keuangan, atau menggunakan data tahun sebelumnya, memperbaiki sistem informasi, mencoba metode pendataan yang baik misalnya dengan melakukan survey dengan pihak luar. Hal-hal tersebut kurang lebih akan dilakukan juga oleh Pusat Komunikasi Publik, mengingat Biro Perencanaan dan Anggaran serta Pusat Komunikasi Publik berada pada hierarki yang sama pada struktur organisasi Departemen Kesehatan, namun bisa juga ditemukan perbedaan karena Pusat Komunikasi Publik mengatur anggaran untuk satuan kerjanya sedangkan Biro Perencanaan dan Anggaran pada penelitian ini mengatur dana alokasi khusus. Menurut Gani (2002) pada dasarnya perencanaan adalah juga bagian dari kegiatan untuk memecahkan masalah dalam keseluruhan siklus pemecahan masalah atau PSC.

7.3.2.2. Penentuan Sumberdaya

Untuk mengetahui sumberdaya apa saja yang diperlukan pada suatu kegiatan dapat dilihat pada TOR. Menurut Azwar (1996) sumberdaya banyak macamnya, secara umum dibedakan atas tiga macam yaitu tenaga (*man*), dana (*money*), dan sarana (*material*). Perhitungan kebutuhan sumber daya tersebut untuk setiap kegiatan yang dinyatakan dan unit tertentu, misalnya orang/jam, dana/orang, dan bahan/jam.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 pada Bab III tentang Tata Cara Penyusunan RKA-KL, kerangka acuan/TOR, merupakan dokumen berisi penjelasan/keterangan mengenai kegiatan yang diusulkan untuk diberikan alokasi anggaran. Kandungan dalam TOR meliputi antara lain uraian kegiatan (*what*), mengapa kegiatan itu dilaksanakan (*why*), siapa penanggungjawab kegiatan (*who*), kapan (*when*), dimana (*where*), bagaimana (*how*) kegiatan itu

dilaksanakan dan berapa perkiraan biaya yang diperlukan untuk kegiatan tersebut (*how much*).

Kerangka acuan untuk kegiatan/subkegiatan harus menguraikan alur pikir dan keterkaitan antara kegiatan/subkegiatan dengan program yang memayungi, serta alasan mengapa kegiatan/subkegiatan tersebut yang dipilih, dan bagaimana keluaran kegiatan/subkegiatan tersebut terkait dengan upaya pencapaian sasaran program. Di samping itu, harus diuraikan pula secara rinci pendekatan dan metodologi pelaksanaan kegiatan, masukan (*input*) sumber daya, keluaran (*output*) dan sasarannya, serta bagaimana mengukur/melakukan monitoring pelaksanaan/keluaran yang bersangkutan, serta penanggungjawab kegiatan/subkegiatan.

Untuk menentukan sumberdaya, menurut informan ditentukan berdasarkan kebutuhan, tidak boleh berlebihan atau kekurangan. Sedangkan untuk rencana anggarannya, tiap-tiap bidang harus mengacu kepada standar biaya yang sudah ditentukan oleh Departemen Keuangan dan tidak boleh menyimpang dari ketentuan yang ada.

Menurut peneliti, tiap bidang harus mengerti tentang bagaimana menentukan sumberdaya yang diperlukan untuk suatu kegiatan karena penentuan sumberdaya yang cukup, diperlukan untuk kelancaran penyusunan anggaran untuk tiap kegiatan yang nantinya akan membantu mempermudah pengkompilasian semua kegiatan di Pusat Komunikasi Publik secara keseluruhan.

7.3.2.3. Mengubah sumberdaya kedalam bentuk uang

Setelah mengetahui sumberdaya apa saja yang diperlukan, maka langkah selanjutnya adalah mengubah sumberdaya tersebut ke dalam bentuk uang. Salah satu

dokumen kelengkapan RKA-KL yaitu RAB. Rencana Anggaran Biaya (RAB) adalah suatu dokumen yang berisi komponen-komponen masukan/input dari kegiatan serta besaran dana masing-masing komponen. RAB adalah penjabaran lebih lanjut dari unsur perkiraan biaya (*how much*) dalam TOR. RAB sekurang-kurangnya memuat komponen-komponen input dari kegiatan, perhitungan harga satuan, volume dan jumlah harga masing-masing komponen. dan jumlah total harga yang menunjukkan harga keluaran/output.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan, besaran biaya untuk suatu sumber daya ditentukan berdasarkan standar biaya yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan. Hal ini sesuai dengan hasil telaah dokumen yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006 pada Bab III tentang Tata Cara Penyusunan RKA-KL yang menyebutkan bahwa dalam menyusun RKA-KL, Kementerian Negara/Lembaga memperhatikan peraturan Menteri Keuangan tentang Standar Biaya sebagai dasar perhitungan biaya masukan/input dan biaya keluaran/output. Peraturan yang mengatur tentang standar biaya adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.02/2006 tentang Standar Biaya tahun anggaran 2007. Dalam pasal 3 disebutkan bahwa standar biaya digunakan sebagai pedoman bagi Kementerian Negara/Lembaga dalam menyusun RKA-KL tahun anggaran 2007.

Pasal 1 peraturan ini menyebutkan bahwa standar biaya adalah biaya setinggi-tingginya dari suatu barang dan jasa baik secara mandiri maupun gabungan yang diperlukan untuk memperoleh keluaran tertentu dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja. Pada pasal 2 disebutkan bahwa standar biaya dapat bersifat umum atau bersifat khusus. Standar biaya yang bersifat umum yang selanjutnya disebut Standar Biaya Umum (SBU) merupakan standar biaya yang

penggunaannya bersifat lintas Kementerian Negara/Lembaga dan/atau lintas wilayah. Standar biaya yang bersifat khusus yang selanjutnya disebut Standar Biaya Khusus (SBK) merupakan standar biaya yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan oleh Kementerian Negara/Lembaga tertentu atau di wilayah tertentu.

Sedangkan untuk biaya yang belum ada ketentuan standar biayanya, menurut informan ditetapkan dengan melihat keadaan harga-harga yang ada sekarang atau dengan alasan yang logis dan rasional selama dapat dipertanggungjawabkan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa dalam hal belum ditetapkan beberapa besaran standar biaya, usulan biaya (RAB) yang diajukan dapat digunakan sepanjang perhitungan usulan biayanya dilakukan secara profesional dan dapat dipertanggungjawabkan dengan menganut prinsip-prinsip efisien, bersaing, transparan dan akuntabel.

Untuk beberapa penentuan dana dari sumberdaya yang juga digunakan pada tahun sebelumnya, dana dapat ditentukan dengan melihat besaran tahun lalu, dalam hal ini Pusat Komunikasi Publik dapat melakukan proyeksi (*forecasting*). Dana yang akan ditetapkan pada tahun berikutnya diperkirakan berdasarkan jumlahnya pada tahun sebelumnya dengan memperhatikan keadaan ekonomi yang terjadi saat ini seperti inflasi dan kenaikan harga bahan bakar minyak. Hal ini mengikuti salah satu pendekatan penganggaran yang ditetapkan pemerintah dalam PP RI No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Pasal 4 yaitu RKA-KL disusun dengan menggunakan pendekatan (a) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, (b) Penganggaran terpadu, (c) Penganggaran berbasis kinerja.

Menurut PP RI No 21 tahun 2004, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.

KPJM (*Medium Term Expenditure Framework*) dapat dipandang sebagai suatu proyeksi pengeluaran selama beberapa tahun ke depan. Proyeksi pengeluaran tersebut mencerminkan (i) dampak dari kebijakan atau program/kegiatan yang dilaksanakan pada tahun berjalan dan tahun-tahun sebelumnya, (ii) rasionalisasi pengeluaran dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan (*saving*), (iii) ruang gerak untuk menampung kebijakan baru (*new policies*). KPJM merupakan proyeksi dengan proses bergulir (*rolling process*) yang setiap tahun dimutakhirkan (*up dating*) berdasarkan data realisasi yang paling terkini. Dengan demikian proyeksi pengeluaran tahun-tahun berikutnya selalu direvisi berdasarkan data pada tahun dasar yang baru. Hal ini dimaksudkan untuk mengoreksi ketidakseimbangan antara kemampuan pembiayaan dengan permintaan dana yang diajukan oleh Kementerian/Lembaga.

Menurut peneliti, tiap bidang harus memahami dan mengerti secara jelas mengenai standar biaya yang sudah ditetapkan sehingga pada saat menyusun sumberdaya dan anggarannya tidak akan menyimpang karena nantinya rencana anggaran tersebut akan diajukan untuk dimintai persetujuan dan jika dibuat tidak sesuai dengan standar, maka akan diperlukan revisi yang dapat membuang-buang waktu dan tenaga.

7.3.2.4. Menyusun dan Menyajikan Rencana Anggaran

Menurut informan, penyusunan dan menyajikan rencana anggaran adalah tugas dari Subbagian Program dan Anggaran. Proses penyusunan rencana kegiatan dan anggaran adalah semua data dari tiap subbagian dan subbidang dikumpulkan ke Subbagian Program dan Anggaran, kemudian di sana akan dikompilasi. Sebelumnya Subbagian Program dan Anggaran harus memeriksa kelengkapan dari usulan-usulan rencana kegiatan dan anggaran dari tiap bidang dan terkadang harus melengkapi kekurangannya kemudian dimasukkan ke dalam format baku aplikasi RKA-KL.

Semua usulan rencana kegiatan dan anggaran akan diolah dalam aplikasi RKA-KL. Aplikasi RKA-KL berasal dari Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Departemen Keuangan, aplikasi ini berlaku untuk semua Kementerian/Lembaga yang diharuskan membuat RKA-KL. Menurut informan, tidak diperlukan keahlian khusus dalam mengoperasikan aplikasi RKA-KL ini, karena menurut beberapa informan, aplikasi ini tidak terlalu sulit untuk digunakan dan bersifat aplikatif selama orang yang mengoperasikan berkeinginan untuk belajar.

Namun, menurut pengamatan peneliti dan informasi dari beberapa informan, bahwa aplikasi RKA-KL ini hanya baru dioperasikan oleh satu staff Subbagian Program dan Anggaran saja, dimana jika staff tersebut sedang tidak dapat melaksanakan tugasnya, maka belum ada lagi SDM yang mampu mengoperasikan aplikasi RKA-KL tersebut, sehingga dapat menghambat proses penyusunan dan penyajian rencana kegiatan dan anggaran.

Pada PP RI Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga pada pasal 4 tentang Pendekatan Penyusunan RKA-KL disebutkan bahwa RKA-KL disusun menggunakan

pendekatan (a) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan, (b) Penganggaran Terpadu, dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga untuk menghasilkan dokumen RKA-KL dengan klasifikasi anggaran belanja menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja, (c) Penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Menurut referensi dari PMPK (2003) anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) adalah anggaran yang disusun berdasarkan kinerja masing-masing kegiatan. Anggaran berbasis kinerja memiliki karakteristik yaitu berorientasi pada aktivitas dan memiliki fokus pada hasil bukan keluaran, perhatian pada aktivitas bukan pekerja, memiliki alat ukur (*indicator*) kinerja sehingga mudah untuk mengevaluasinya serta sesuai untuk tuntutan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.

7.3.2.5. Mengirimkan Untuk Persetujuan

Langkah terakhir dari rangkaian proses perencanaan anggaran adalah mengirimkan kompilasi rencana kegiatan dan anggaran untuk persetujuan. Menurut informan, proses persetujuan dokumen rencana kegiatan dan anggaran adalah pertama-tama mensosialisasikan dahulu semua kompilasi rencana kegiatan dan anggaran secara keseluruhan kepada semua bagian dalam Pusat Komunikasi Publik, setelah semua bagian mengetahui rencana kegiatan dan anggaran yang akan

dilakukan untuk satu tahun ke depan, kemudian dokumen rencana kegiatan dan anggaran dikirimkan ke Kepala Pusat untuk mendapatkan persetujuan awal. Setelah itu, dilakukan pembahasan ke Biro Perencanaan dan Anggaran Departemen Kesehatan, untuk melihat apakah semua komponen di dalam dokumen rencana kegiatan dan anggaran sudah memenuhi standar dan ketentuan yang berlaku. Jika belum mendapat persetujuan, menurut informan dilakukan pembahasan terus menerus dengan pihak Biro Perencanaan dan Anggaran sampai mendapatkan rencana kegiatan dan anggaran yang ideal.

Kemudian setelah dokumen rencana kegiatan dan anggaran mendapatkan persetujuan dari Biro Perencanaan dan Anggaran, maka diadakan pembahasan dengan pihak luar Departemen Kesehatan yaitu Departemen Keuangan (DepKeu), khususnya di Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Menurut informan, proses permintaan persetujuan dokumen rencana kegiatan dan anggaran lebih mudah pada tahap Biro Perencanaan dan Anggaran sedangkan pada tahap DJA DepKeu, proses persetujuannya lebih membutuhkan proses yang lama karena di DJA DepKeu, lebih memperhatikan kesesuaian dokumen rencana kegiatan dan anggaran dengan APBN dan peraturan pemerintah serta diatur melalui jadwal masing-masing tiap satuan kerja di Kementerian/Lembaga.

7.3.3. Komponen Output

Hasil keluaran dari kegiatan perencanaan anggaran di Pusat Komunikasi Publik adalah dokumen Rencana Kegiatan dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 55/PMK.02/2006, Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, yang selanjutnya

disebut RKA-KL adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan suatu Kementerian Negara/Lembaga yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. Sedangkan menurut Baker (1998) Anggaran (*budget*) adalah dokumen hasil perencanaan (*planning*) yang menggambarkan rangkaian rencana kegiatan yang akan dilakukan oleh suatu organisasi atau unit-unitnya di masa yang akan datang serta nilai seluruh jenis sumberdaya (*resources*) yang dibutuhkan yang dinyatakan dalam nilai uang.

Berdasarkan PP RI Nomor 21 tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga pada pasal 3 disebutkan bahwa di dalam rencana kerja diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, keluaran yang diharapkan. Di dalam anggaran yang diperlukan diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun anggaran yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya, serta sumber dan sasaran pendapatan Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan. Dari observasi yang dilakukan peneliti, dokumen RKA-KL sudah sesuai dengan referensi yang disebutkan diatas. Dalam dokumen RKA-KL tahun 2007 Pusat Komunikasi Publik, tergambar bahwa Pusat Komunikasi Publik mendukung dua dari 14 program utama Departemen Kesehatan yaitu Program Kepemerintahan Yang Baik dan Program Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Kesehatan. Dalam RKA-KL ada beberapa formulir untuk menjabarkan kegiatan, subkegiatan, rincian sumber daya dan biaya yang diperlukan untuk mendukung tiap-tiap program.

Menurut informan, RKA-KL untuk tahun 2007 dirasakan sudah cukup representatif terhadap kegiatan yang ingin dilaksanakan selama tahun 2007, karena telah melalui serangkaian proses yang panjang selama tahun 2006. Kekurangan pada RKA-KL tahun 2007 menurut beberapa informan adalah adanya kegiatan yang sebenarnya ingin dilakukan tetapi luput dari perencanaan tahun 2006 sehingga tidak tercantum dalam dokumen perencanaan anggaran (RKA-KL) tahun 2007.

