

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Manajemen**

##### **2.1.1. Pengertian Manajemen**

Manajemen sebagai suatu proses dalam menggerakkan organisasi, sebagai usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan memanfaatkan atau menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan semaksimal mungkin. Menurut Hanlon yang dikutip oleh Papilaya (2002), 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*. Manajemen merupakan proses yang dinamis untuk menggerakkan berbagai unsur dalam wadah/organisasi (5M) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh manusia yang tergabung dalam wadah tersebut. Beberapa definisi tentang manajemen adalah sebagai berikut :

1. Manajemen adalah ilmu dan seni tentang bagaimana menggunakan sumber daya secara efisien, efektif, dan rasional untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya (Muninjaya, 1999).
2. Menurut Evancevich dalam Notoatmodjo (2001) Manajemen adalah suatu proses yang dilakukan oleh satu orang atau lebih untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan orang lain guna mencapai hasil yang tidak dapat dicapai oleh hanya satu orang saja.

## 2.2. Pendekatan Sistem

Menurut Azwar (1996) pendekatan sistem adalah cara sistematis dan logis dalam membahas dan mencari pemecahan dari atau keadaan yang dihadapi.

Beberapa keuntungan dari penggunaan pendekatan sistem adalah :

1. Jenis dan jumlah masukan dapat diatur dan disesuaikan dengan kebutuhan. Dengan demikian penghamburan sumber, tata cara dan kesanggupan yang sifatnya selalu terbatas akan dapat dihindari.
2. Proses yang dilaksanakan dapat diarahkan untuk mencapai keluaran sehingga pelaksanaan kegiatan yang tidak diperlukan dapat dihindari.
3. Keluaran yang dihasilkan dapat lebih optimal serta dapat diukur secara lebih tepat dan objektif.
4. Umpan balik dapat diperoleh pada setiap tahap pelaksanaan program.

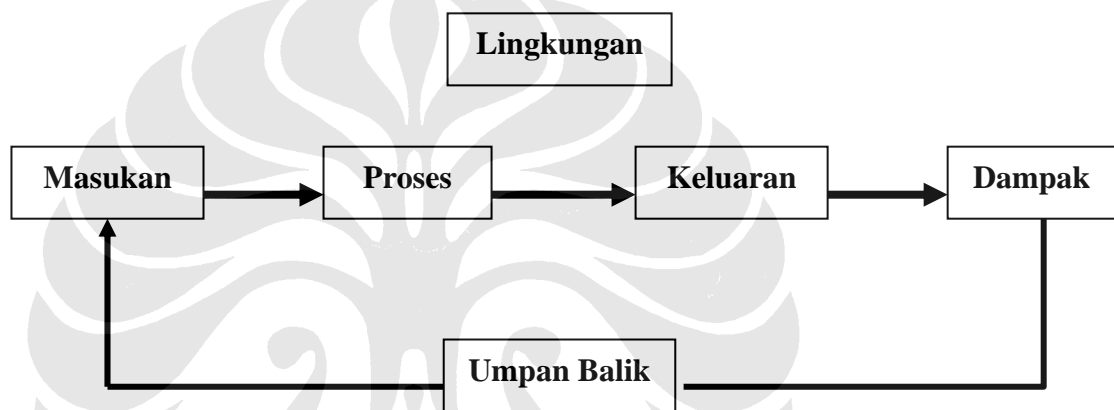
### 2.2.1. Unsur Sistem

Didalam sistem terdapat enam unsur antara lain :

1. Masukan (*input*), yaitu kumpulan bagian atau elemen dalam sistem dan yang diperlukan untuk dapat berfungsinya sistem tersebut.
2. Proses (*process*), adalah kumpulan bagian atau elemen yang terdapat dalam sistem yang berfungsi untuk mengubah masukan menjadi keluaran yang direncanakan.
3. Keluaran (*output*), adalah kumpulan bagian atau elemen yang dihasilkan dari berlangsungnya proses dalam sistem.
4. Dampak (*impact*), adalah akibat yang dihasilkan oleh keluaran dari sistem.

5. Umpan balik (*feed back*), yaitu kumpulan bagian atau elemen yang merupakan keluaran dari sistem dan sekaligus merupakan masukan bagi sistem tersebut.
6. Lingkungan (*environment*), adalah dunia diluar sistem yang tidak dikelola oleh sistem tetapi mempunyai pengaruh besar terhadap sistem (Azwar, 1996).

**Gambar 2.1.**  
**Hubungan Unsur-Unsur dalam Sistem**



### 2.3. Perencanaan

#### 2.3.1. Pengertian Perencanaan

Menurut Levey dan Loomba dalam Azwar (1996) perencanaan adalah suatu proses menganalisis dan memahami sistem yang dianut, merumuskan tujuan umum dan tujuan khusus yang ingin dicapai, memperkirakan segala kemampuan yang dimiliki, menguraikan segala kemungkinan yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, menganalisis efektivitas dari berbagai kemungkinan tersebut, menyusun perincian selengkapnya dan kemungkinan yang terpilih, serta mengikatnya dalam suatu sistem pengawasan yang terus menerus sehingga dapat dicapai hubungan yang optimal antara rencana yang dihasilkan dengan sistem yang dianut. Beberapa definisi mengenai perencanaan adalah sebagai berikut :

1. Dalam Handoko (2001) perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa.
2. Dalam Gani, dkk. (2002) perencanaan adalah suatu proses sistematis untuk menentukan tujuan dan menyusun kegiatan-kegiatan sistematis yang perlu dilakukan dalam mencapai tujuan tersebut.
3. Dalam UU No. 25 Tahun 2004, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

### **2.3.2. Tujuan Perencanaan**

Tujuan membuat perencanaan mempunyai alasan-alasan sebagai berikut :

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan tercapainya suatu pelaksanaan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi.
3. Perencanaan memberikan kemampuan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik.

4. Dengan perencanaan, dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan pengendalian/evaluasi (Wijono, 1997).

### **2.3.3. Ciri-Ciri Perencanaan**

Perencanaan yang baik, mempunyai beberapa ciri yang harus diperhatikan. Ciri-ciri yang dimaksud secara sederhana dapat diuraikan sebagai berikut Azwar (1996) :

#### **1. Bagian dari sistem administrasi**

Perencanaan pada dasarnya merupakan salah satu dari fungsi administrasi yang amat penting. Pekerjaan administrasi yang tidak didukung oleh perencanaan, bukan merupakan pekerjaan administrasi yang baik.

#### **2. Dilaksanakan secara terus menerus dan berkesinambungan**

Perencanaan yang dilakukan hanya sekali bukanlah perencanaan yang dianjurkan. Menurut Mary Arnold dalam Azwar (1996) ada hubungan yang berkelanjutan antara perencanaan dengan berbagai fungsi administrasi yang dikenal. Disebutkan perencanaan penting untuk pelaksanaan, yang apabila hasilnya telah dinilai, dilanjutkan lagi dengan perencanaan.

#### **3. Berorientasi pada masa depan**

Hasil dari pekerjaan perencanaan, apabila dapat dilaksanakan akan mendapatkan berbagai kebaikan tidak hanya pada saat ini, tetapi juga pada masa yang akan datang.

#### **4. Mampu menyelesaikan masalah**

Penyelesaian masalah dan ataupun tantangan yang dimaksudkan disini tentu harus disesuaikan dengan kemampuan. Dalam arti penyelesaian masalah dan tantangan tersebut dilakukan secara bertahap, yang harus tercermin pada pentahapan perencanaan yang akan dilakukan.

#### **5. Mempunyai tujuan**

Tujuan yang dimaksudkan dibedakan atas 2 macam, yaitu tujuan umum yang berisikan uraian secara garis besar, serta tujuan khusus yang berisi uraian yang lebih spesifik.

#### **6. Bersifat mampu kelola**

Mampu kelola disini berarti bersifat wajar, logis, objektif, jelas, runtun, fleksibel serta telah disesuaikan dengan sumber daya.

#### **2.3.4. Jenis Perencanaan**

Menurut Robert yang dikutip oleh Ranupandojo (1999) perencanaan dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu :

##### **1. Perencanaan strategis.**

Pada proses perencanaan, keputusan tentang organisasi akan dicapai melalui pengelolaan sumber-sumber daya dan dana yang dimiliki didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan.

##### **2. Perencanaan untuk mengendalikan manajemen.**

Suatu proses perencanaan yang manajernya bertanggung jawab bahwa penggunaan sumber-sumber daya dan dana digunakan seefektif dan seefisien mungkin untuk mencapai tujuan organisasi.

### 3. Perencanaan operasional.

Suatu proses untuk usaha melaksanakan kegiatan tertentu dijamin seefektif dan seefisien mungkin.

#### 2.3.5. Aspek Perencanaan

Dalam membicarakan perencanaan ada tiga aspek pokok yang harus diperhatikan. Ketiga aspek yang dimaksud adalah hasil dari pekerjaan perencanaan (*outcome of planning*), perangkat organisasi yang dipergunakan untuk melakukan pekerjaan perencanaan (*mechanic of planning*), serta proses atau langkah-langkah melakukan pekerjaan perencanaan (*process of planning*). Uraian dari masing-masing aspek ini secara sederhana adalah sebagai berikut (Azwar, 1996):

##### 1. Hasil dari pekerjaan perencanaan

Disebut dengan nama rencana (*plan*), yang dapat berbeda antara satu pekerjaan perencanaan dengan pekerjaan perencanaan lainnya. Hasil pekerjaan perencanaan yang dilakukan oleh organisasi yang bergerak dalam bidang kesehatan adalah rencana kesehatan (*health plan*).

##### 2. Perangkat perencanaan

Adalah organisasi yang ditugaskan atau yang bertanggung jawab menyelenggarakan pekerjaan perencanaan. Sama halnya dengan hasil, perangkat perencanaan juga dapat berbeda antara satu pekerjaan perencanaan dengan pekerjaan perencanaan yang lainnya. Pada suatu organisasi yang besar, perangkat perencanaan ini mungkin satu biro khusus. Sedangkan pada suatu organisasi yang sederhana, mungkin hanya dijabat oleh beberapa orang staff saja.

### **3. Proses perencanaan**

Adalah langkah-langkah yang harus dilaksanakan pada pekerjaan perencanaan. Berbeda halnya dengan hasil dan perangkat, proses perencanaan ini pada dasarnya adalah sama untuk berbagai pekerjaan perencanaan. Untuk dapat menghasilkan suatu rencana yang baik, sebaiknya langkah-langkah yang ditempuh adalah sama. Menurut Tailor dan Reinke (1994) bagian penting dalam perencanaan adalah proses perencanaan dimana kita akan menganalisa ketika berhadapan dengan kendala-kendala dari alternatif-alternatif cara untuk mencapai sasaran dan analisis merupakan bagian inti proses praktis perencanaan.

#### **2.3.6. Tahap Perencanaan**

Menurut Handoko (2001) salah satu aspek penting perencanaan adalah pembuatan keputusan (*decision making*), proses pengembangan dan penyeleksian sekumpulan kegiatan memecahkan suatu masalah tertentu. Keputusan-keputusan harus dibuat pada berbagai tahap dalam proses perencanaan. Semua kegiatan perencanaan pada dasarnya melalui empat tahap berikut ini :

1. Menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan.

Perencanaan dimulai dengan keputusan-keputusan tentang keinginan atau kebutuhan organisasi atau kelompok kerja.

2. Merumuskan keadaan saat ini.

Pemahaman akan posisi organisasi sekarang dari tujuan yang hendak dicapai atau sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan sangat penting, karena tujuan dan rencana menyangkut waktu yang akan datang.



3. Mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan.

Segala kekuatan dan kelemahan serta kemudahan dan hambatan perlu diidentifikasi untuk mengukur kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan. Oleh karena itu perlu diketahui faktor-faktor lingkungan intern dan ekstern yang dapat membantu organisasi mencapai tujuannya atau yang mungkin menimbulkan masalah.

4. Mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan.

Tahap terakhir dalam proses perencanaan meliputi pengembangan berbagai alternatif kegiatan untuk pencapaian tujuan, penilaian alternatif-alternatif tersebut dan pemilihan alternatif terbaik di antara berbagai alternatif yang ada.

Sedangkan menurut Bab 4 UU No. 25 tahun 2004 tahapan Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi :

1. Penyusunan rencana.
2. Penetapan rencana.
3. Pengendalian pelaksanaan rencana.
4. Evaluasi pelaksanaan rencana.

### **2.3.7. Desain Perencanaan**

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dikutip oleh Aswandi (2003) terdapat empat desain perencanaan yaitu :

1. *Top Down* (dari atas ke bawah).

Dalam era ini perencanaan dilakukan pada tingkat atasan organisasi sedangkan sebagian yang berada di tingkat bawahnya hanya dibuat bacaan-bacaan yang jangkauannya sangat terbatas.

2. *Bottom up* (dari bawah ke atas).

Dengan cara ini manajemen puncak tersebut memberikan petunjuk-petunjuk pada tingkat bawahnya, tetapi diminta untuk mengajukan rencana-rencana.

3. Kombinasi *Top Down* dan *Bottom Up*.

Dalam hal ini beban tidak hanya pada manajer-manajer di tingkat pusat dan di bawahnya terus menerus berdialog dalam penyusunan rencana tetapi juga semua staf pada semua bagian-bagian.

4. *Team Planning*.

Perencanaan adalah suatu tim. Cara ini lebih disukai pada organisasi kecil yang desentralisasi, para pemimpin puncak untuk mengembangkan rencana formal yang diinginkan melalui tim perencanaan yang anggarannya dapat saja bertemu berkali-kali.

#### **2.4. Perencanaan Anggaran**

Suatu rencana yang baik harus mengandung uraian tentang biaya (*cost*) yang diperlukan. Uraian biaya tersebut adalah yang menggambarkan kebutuhan yang sebenarnya, tidak berlebihan dan tidak kekurangan. Untuk dapat dimilikinya uraian tentang biaya yang sesuai dengan kebutuhan tersebut, upaya yang perlu dilakukan adalah perencanaan anggaran (*budgeting*). Secara sederhana perencanaan anggaran dapat diartikan sebagai suatu proses mempersiapkan anggaran.

Dari pengertian diatas, dapat dengan mudah dipahami bahwa proses perencanaan anggaran pada dasarnya adalah sama dengan proses perencanaan biasa (*planning*). Bedanya, jika pada perencanaan, yang dihasilkan adalah suatu rencana (*plan*) yang hanya mengandung uraian tentang kegiatan, maka pada perencanaan

anggaran, uraian kegiatan tersebut telah dilengkapi dengan keterangan tentang uang, baik yang akan diterima dan ataupun yang harus dikeluarkan.

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.

#### **2.4.1 Manfaat Perencanaan Anggaran**

Apabila perencanaan anggaran dapat dilakukan dengan baik, akan diperoleh beberapa manfaat, yang jika disederhanakan dapat diuraikan sebagai berikut (Azwar, 1996):

1. Membantu pengaturan dalam pemanfaatan sumber daya.
2. Membantu pengambilan keputusan.
3. Membantu pemantauan dan pengawasan.
4. Membantu penyempurnaan rencana.
5. Memperjelas pendelegasian wewenang.

#### **2.4.2. Proses Perencanaan Anggaran**

Sekalipun macam dan bentuk rencana anggaran sangat bervariasi, namun proses yang ditempuh dalam menyusun rencana anggaran pada dasarnya tidak berbeda. Proses yang dimaksud adalah (Azwar, 1996) :

1. Mengidentifikasi kegiatan.

Identifikasi kegiatan yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan yang diidentifikasi sebaiknya hanya yang bersifat pokok saja (*molar activities*) dalam arti apabila tidak dilaksanakan akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

2. Menentukan sumber daya.

Tentukan jumlah dan jenis sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan yang telah diidentifikasi. Sumber daya tersebut banyak macamnya. Secara umum dibedakan atas tiga macam yaitu tenaga (*man*), dana (*money*), dan sarana (*material*). Hitung kebutuhan sumber daya tersebut untuk setiap kegiatan yang dinyatakan dan unit tertentu, misalnya orang/jam, dana/orang, dan bahan/jam.

3. Mengubah sumberdaya ke dalam bentuk uang.

Kegiatan ini dikenal dengan nama penentuan biaya, yang pelaksanaannya tidak sederhana. Untuk memudahkan pekerjaan biasanya dipergunakan biaya unit baku (*standard unit cost*) yang dihitung berdasarkan harga masa lalu ditambah dengan perkiraan kenaikan harga pada masa yang akan datang.

4. Menyusun dan menyajikan rencana anggaran.

Kegiatan keempat yang dilakukan ialah menyusun dan menyajikan rencana anggaran yang telah disusun ke dalam format baku yang telah disepakati.

5. Mengirimkan untuk persetujuan.

Kegiatan selanjutnya adalah mengirimkan rencana anggaran yang telah disusun kepada pihak-pihak yang berwenang memberikan persetujuan. Kadang-kadang diperlukan beberapa revisi.

Menurut Gani (2002) proses dari perencanaan anggaran terdiri dari :

1. Menganalisa situasi.
2. Menetapkan prioritas masalah kesehatan.
3. Analisis program atau intervensi yang perlu dilakukan.
4. Menyusun rencana kegiatan program.
5. Melakukan analisis biaya kesehatan daerah.
6. Melakukan analisis biaya dan kebutuhan anggaran program.
7. Menyusun anggaran kesehatan secara terpadu.
8. Melakukan advokasi rencana dan anggaran kesehatan.

#### **2.4.3. Pendekatan Penyusunan Anggaran**

Terdapat beberapa pendekatan yang digunakan dalam menyusun anggaran. Pendekatan penyusunan anggaran tertentu dipilih karena alasan kesederhanaan penyusunan, kemampuan mencerminkan hubungan antara input dengan output kegiatan yang dianggarkan, maupun fleksibilitas jika terjadi kondisi yang mengharuskan adanya perubahan anggaran (Murti, 2006).

Pendekatan penyusunan anggaran tersebut sebagai berikut (Arif, 2002) :

1. Penganggaran berorientasi item atau obyek pengeluaran (*line item budgeting*).  
*Line item budget* berorientasi kepada item input, penerimaan, dan pengeluaran (misalnya gaji, obat-obatan, pelatihan), memiliki karakteristik sebagai berikut :
  - a. Hanya menyajikan daftar kategori penerimaan dan pengeluaran kas yang berkaitan dengan suatu unit kerja tertentu.
  - b. Tidak memberikan perhatian secara khusus kepada kaitan antara pos anggaran dan kebijakan umum atau unit kerja.

- c. Lebih merupakan alat pengendalian input atau biaya yang dikeluarkan daripada alat pencapaian kinerja kegiatan.
  - d. Tidak dilengkapi dengan tolok ukur efisiensi maupun efektivitas kinerja.
  - e. Cocok untuk pengendalian input yang bersifat terpusat.
2. Penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*).

Anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) adalah anggaran yang disusun berdasar kinerja masing-masing kegiatan. Anggaran berbasis kinerja memiliki karakteristik sebagai berikut (PMPK, 2003) :

- a. Berorientasi pada aktivitas, bukan pada unit kerja, sehingga menuntut koordinasi yang baik antar unit kerja.
  - b. Memfokuskan kepada hasil (*outcome*), bukan kepada pengeluaran (*expenditure*).
  - c. Memberikan fokus perhatian pada kerja atau aktivitas (*work*), bukan pada pekerja (*worker*) serta item barang atau jasa yang dibeli.
  - d. Memiliki alat ukur (*indicator*) yang memenuhi kriteria SMART (*specific, measurable, achievable, relevant & time-bound*).
  - e. kinerja sehingga memudahkan dalam proses evaluasinya.
  - f. Sesuai jika diterapkan untuk memenuhi tuntutan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.
3. Penganggaran berbasis nol (*zero based budgeting*).

Penamaan pendekatan penganggaran ini boleh jadi salah kaprah (*misnaming*) karena hanya ditujukan untuk membedakan dengan penganggaran yang berorientasi pada objek pengeluaran (*line item budget*), yang dalam praktek kerap mendorong pada pelaksana untuk menaikkan nilai uang dari setiap pos anggaran

pada periode berikutnya, suatu pos anggaran bisa dikurangi, bahkan dinolkan, atau dihapuskan setelah melalui evaluasi yang seksama.

4. Sistem perencanaan, pemrograman, dan penganggaran (*planning, programming and budgeting systems*).

*Planning, Programming Budgeting Systems* (PPBS) dikembangkan oleh Robert McNamara tahun 1960 di Amerika Serikat saat dipimpin oleh Presiden Johnson. PPBS pada dasarnya tidak murni pendekatan penganggaran tetapi mencoba menggabungkan tiga elemen perencanaan sekaligus, yakni *planning, programming dan budgeting*. PPBS diwarnai oleh penggunaan analisis ekonomi yang bersifat *multiyears* sebagai pembeda dengan pendekatan lain selain karakteristik terintegrasinya antara *planning, programming and budgeting*.

## **2.5. RKA-KL**

Menurut 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. Dalam menyusun RKA-KL, Kementerian Negara/Lembaga memperhatikan :

1. Visi dan Misi Kementerian/Lembaga

RKA-KL memuat uraian tentang visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan dan keluaran yang diharapkan.

2. 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.
3. 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.
4. Pengalokasian anggaran kedalam kegiatan dalam RKA-KL tidak dapat mengakibatkan :
  - a. Pergeseran anggaran antar program.
  - b. Pengurangan belanja meningkat.



- c. Perubahan Pagu sumber pendanaan/sumber pembiayaan (RM/PLN/HLN/PNBP) yang ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara 2008.
5. Perhitungan alokasi biaya didasarkan pada indeks satuan biaya yang ditetapkan dalam Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). Dalam rangka pencapaian anggaran yang berbasis kinerja diupayakan agar setiap keluaran mempunyai Standar Biaya Khusus (SBK). Dalam hal standar biaya belum ditetapkan oleh Menteri Keuangan, maka pengalokasian dananya mengacu pada Rincian Anggaran Biaya (RAB) yang diajukan oleh K/L dengan memperhatikan harga pasar yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan.
6. Tersedianya Data Pendukung, yaitu :
- a. Kerangka Acuan/TOR, merupakan dokumen berisi penjelasan/keterangan mengenai kegiatan yang diusulkan untuk diberikan alokasi anggaran. Kandungan dalam TOR meliputi antara lain:
- 1) Uraian mengenai apa (*what*) pengertian kegiatan yang akan dilaksanakan serta keluaran/*output* yang akan dicapai.
  - 2) Mengapa (*why*) kegiatan tersebut perlu dilaksanakan dalam hubungan dengan tugas pokok dan fungsi dan atau sasaran program yang hendak dicapai oleh satuan kerja.
  - 3) Siapa (*who*) satker/panitia/tim/personel yang bertanggung jawab melaksanakan dalam pencapaian keluaran/*output*. Termasuk juga siapa (*who*) sasaran yang akan menerima manfaat dari kegiatan tersebut.

- 4) Kapan (*when*) kegiatan tersebut dimulai dan berapa lama (*how long*) waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikannya.
  - 5) Dimana/lokasi (*where*) kegiatan tersebut dilaksanakan.
  - 6) Bagaimana (*how*) kegiatan tersebut dilaksanakan.
  - 7) Berapa perkiraan biayanya (*how much*) secara global.
- b. Rencana Anggaran Biaya (RAB) adalah suatu dokumen yang berisi dari 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.
- 1) Komponen-komponen input dari kegiatan.
  - 2) Perhitungan harga satuan, volume dan jumlah harga masing-masing komponen.
  - 3) Jumlah total harga yang menunjukkan harga keluaran/output.
7. 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.

## **BAB III**

### **KERANGKA KONSEP**

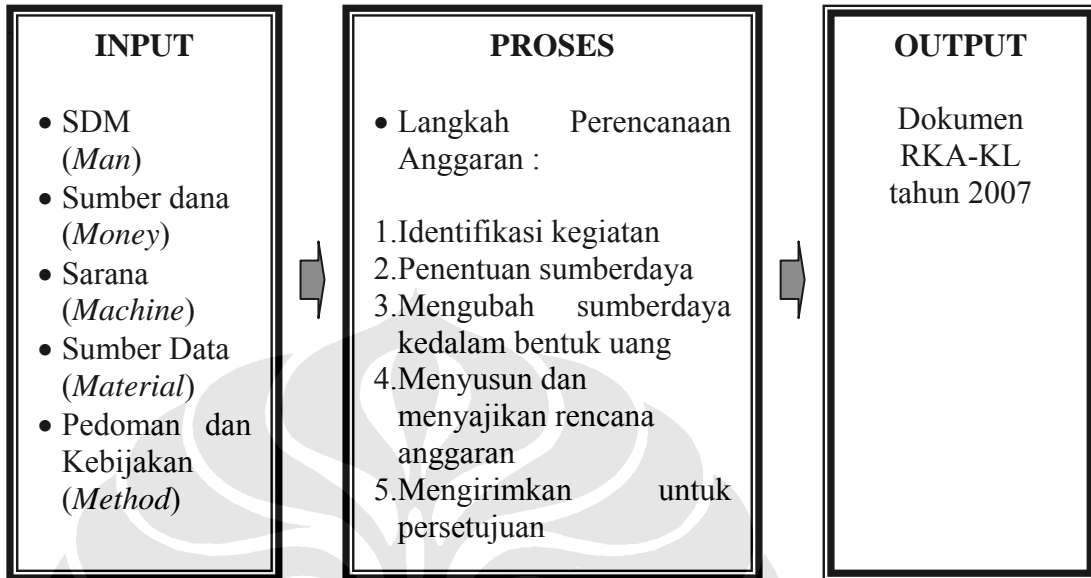
#### **3.1. Kerangka Konsep**

Kerangka konsep dari penelitian mengenai perencanaan anggaran melalui penyusunan kegiatan tahun 2007 di Pusat Komunikasi Publik Departemen Kesehatan RI ini menggunakan metode pendekatan sistem. Pendekatan sistem adalah penerapan suatu prosedur yang logis dan rasional dalam merancang suatu rangkaian komponen-komponen yang berhubungan sehingga berfungsi sebagai satu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Unsur dasar dalam pendekatan sistem ini adalah masukan (*input*), proses (*process*) dan keluaran (*output*) (Azwar, 1996).

Sebagai penjabaran dari pendekatan sistem ini dalam kaitannya dengan perencanaan dapat dilihat dari aspek pokok perencanaan yang terdiri dari 3 aspek yaitu hasil dari pekerjaan perencanaan (*outcome of planning*), perangkat organisasi yang digunakan untuk melakukan kegiatan perencanaan (*mechanic of planning*) dan proses atau langkah-langkah dalam melakukan kegiatan perencanaan (*process of planning*) (Azwar, 1996). Pada kerangka konsep penelitian ini, langkah perencanaan anggaran yang diambil juga dari Azwar (1996) karena langkah inilah yang paling mendekati langkah perencanaan anggaran yang dilakukan di lokasi penelitian

Berdasarkan analogi dari pendekatan sistem dengan aspek perencanaan tersebut, maka dapat disusun suatu pendekatan sistem pada perencanaan anggaran sebagai kerangka acuan.

**Gambar 3.1.**  
**Kerangka Konsep**



Pada komponen input akan dikaji mengenai unsur-unsur pendukung seperti SDM, sumber dana, sarana, sumber data, pedoman dan kebijakan. Pada komponen proses akan dikaji tentang langkah perencanaan anggaran yang meliputi identifikasi kegiatan, penentuan sumberdaya, mengubah sumberdaya kedalam bentuk uang, menyusun dan menyajikan rencana anggaran dan mengirimkan untuk persetujuan. Pada komponen output akan dikaji tentang dokumen RKA-KL tahun 2007.

### 3.2. Definisi Operasional

**Tabel 3.1.**  
**Definisi Operasional**

No.	Variabel	Definisi Operasional	Cara Ukur	Alat Ukur
<b>A. INPUT</b>				
1.	SDM	Pegawai Pusat Komunikasi Publik yang terlibat langsung pada perencanaan anggaran untuk penyusunan kegiatan tahun 2007 dilihat dari kuantitas, kualitas, lama kerja, latar belakang pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti.	1. Wawancara mendalam 2. Observasi 3. Telaah dokumen	1. Pedoman wawancara mendalam 2. <i>Check List</i> 3. Dokumen kepegawaian
2.	Sumber Dana	Penjelasan informan tentang dana yang digunakan untuk kegiatan perencanaan anggaran serta dana yang tersedia untuk kegiatan yang akan ditetapkan dalam dokumen RKA-KL 2007.	1. Wawancara mendalam 2. Telaah dokumen	1. Pedoman wawancara mendalam 2. Dokumen Undang-Undang/peraturan pemerintah
3.	Sarana	Penjelasan informan mengenai ketersediaan dan kondisi sarana yang tersedia untuk menunjang kegiatan perencanaan anggaran	1. Wawancara mendalam 2. Observasi	1. Pedoman wawancara mendalam 2. <i>Check List</i>
4.	Sumber Data	Penjelasan informan mengenai sumber data, ketersediaan, pengumpulan dan penggunaan dokumen untuk membantu kegiatan perencanaan anggaran pada penyusunan kegiatan tahun 2007.	1. Wawancara mendalam 2. Observasi 3. Telaah Dokumen	1. Pedoman wawancara mendalam 2. <i>Check List</i> 3. Dokumen Undang-Undang/peraturan pemerintah
No.	Variabel	Definisi Operasional	Cara Ukur	Alat Ukur
5.	Pedoman dan	Penjelasan informan	1. Wawancara	1. Pedoman

	Kebijakan	mengenai pedoman dan kebijakan yang menjadi acuan kegiatan perencanaan anggaran pada penyusunan kegiatan tahun 2007.	mendalam 2. Telaah dokumen	wawancara mendalam 2. Dokumen Undang-Undang/ peraturan pemerintah
<b>B. PROSES</b>				
1.	Identifikasi kegiatan	Penjelasan informan mengenai cara penentuan kegiatan rutin dan tidak rutin untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.	1. Wawancara mendalam	1. Pedoman wawancara mendalam
2.	Penentuan sumberdaya	Penjelasan informan mengenai penentuan jumlah dan jenis sumberdaya yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan yang sudah ditetapkan.	1. Wawancara mendalam	1. Pedoman wawancara mendalam
3.	Mengubah sumberdaya kedalam bentuk uang	Penjelasan informan mengenai penentuan biaya dari sumberdaya yang sudah ditetapkan untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang sudah ditetapkan.	1. Wawancara mendalam	1. Pedoman wawancara mendalam
4.	Menyusun dan menyajikan rencana anggaran	Penjelasan informan mengenai proses penyajian rencana kegiatan dan anggarannya ke dalam bentuk baku yang sudah ditentukan.	1. Wawancara mendalam	1. Pedoman wawancara mendalam
5.	Mengirimkan untuk persetujuan	Penjelasan informan mengenai tata cara mengirimkan format baku dokumen anggaran ke pihak berwenang untuk pembahasan,persetujuan.	1. Wawancara mendalam	1. Pedoman wawancara mendalam

No.	Variabel	Definisi Operasional	Cara Ukur	Alat Ukur
<b>OUTPUT</b>				
1.	Dokumen RKA-KL tahun 2007	Dokumen beserta komponen-komponen yang ada di dalamnya yang merupakan hasil dari proses kegiatan perencanaan anggaran tahun 2007.	1. Wawancara mendalam 2. Observasi 3. Telaah dokumen	1. Pedoman wawancara mendalam 2. <i>Check List</i> 3. Dokumen RKA-KL

