

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**PROSES PERENCANAAN KEBIJAKAN ANGGARAN  
DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA PADA  
KANTOR KEMENTERIAN AGAMA  
KABUPATEN KARIMUN**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Ilmu Administrasi Bidang Minat  
Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**FARANUDIA JULFIRDANA**

**NIM. 500627514**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2017**

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul Proses Perencanaan Kebijakan Anggaran Dan Dampaknya Terhadap Kinerja Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik

Karimun, Maret 2017

Yang menyatakan

  
(FARANUDIA JULFIRDANA)  
NIM. 500627514

METERAI  
TEMPEL  
TGL. 20  
7A62FADF642018930  
6000  
ENAM RIBU RUPIAH

## ABSTRAK

### PROSES PERENCANAAN KEBIJAKAN ANGGARAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA PADA KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN KARIMUN

Faranudia Julfirdana  
Email : fara\_nj@yahoo.com

Program Pascasarjana  
Universitas Terbuka

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa proses perencanaan kebijakan anggaran, dan dampaknya terhadap kinerja, serta penyebab kesenjangan anggaran antara belanja rutin dan belanja pembangunan agama pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis deskriptif yang termasuk pada penelitian kualitatif. Data dianalisis dengan menggunakan pendekatan model analisa interaktif (interactive model of analysis) yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman, yang dimulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa proses perumusan perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun secara umum telah mengikuti tahap-tahap penyusunan anggaran, namun dalam pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut belum terlaksana dengan baik dikarenakan masih dipengaruhi oleh kebijakan anggaran yang bersifat tradisional/ incremental/ line item. Adapun penyebab kesenjangan anggaran antara belanja pegawai dan operasional perkantoran dengan belanja pembangunan bidang agama adalah kualitas dan kuantitas rencana, kebijakan pemerintah yang tidak mempertimbangkan faktor demografis, kultur, dan kondisi ekonomi masyarakat dan prosedur perencanaan anggaran masih dipengaruhi oleh pendekatan tradisional/incremental. Sedangkan berdasarkan perhitungan capaian kinerja pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016, dari aspek ekonomi menunjukkan bahwa Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun telah menggunakan sumber daya finansial secara optimal dengan realisasi anggaran sebesar 91%. Sedangkan dari aspek efisiensi, menunjukkan bahwa nilai rata-rata capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016 sebesar 84,56%, atau dinilai Baik. Namun pengukuran dari aspek efektifitas tidak bisa dilakukan, dikarenakan tidak adanya indikator efektifitas yang ditetapkan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

Kata Kunci : Kebijakan, Perencanaan, Anggaran, Kinerja, dan Kesenjangan Anggaran

## ABSTRACT

### BUDGET POLICY PLANNING PROCESS AND THE IMPACT ON THE PERFORMANCE OF RELIGIOUS MINISTRY OFFICE DISTRICT KARIMUN

Faranudia Julfirdana  
Email : fara\_nj@yahoo.com

Graduate Studies Program  
Indonesia Open University

This research aims to analyze the budget policy planning process, and its impact on performance, and the cause of the budget gap between routine expenditure and religion development expenditure in Religious Ministry Office District Karimun. The method used in this research is descriptive analysis included in qualitative research. Data were analyzed using interactive models by Miles and Huberman, starting from data collection, data reduction, data presentation and draw conclusions. The research findings indicate that the process of formulating the budget policy planning at the Religious Ministry Office District Karimun in general are followed the stages of budget preparation, but in the implementation of these stages has not well done because they are influenced by traditional / incremental / line item budget policies. The cause of the budget gap between personnel expenditures and operational offices to development expenditure in the field of religion is the quality and quantity of planners, government policy does not consideration demographic, cultural, and economic conditions and budgetary planning procedures are still influenced by traditional/ incremental approach. Based on the calculation of the gains of the Religious Ministry Office District Karimun 2016, from the economic aspect indicates that the Religious Ministry Office District Karimun has been using financial resources optimally with the realization of a budget of 91%. While the aspects of efficiency, shows that the average value of performance the Religious Ministry Office District Karimun amounted to 84.56%, or rated Good. However, the measurement of the effectiveness aspect can not be done, because there is no indicator of effectiveness established by the Religious Ministry Office District Karimun.

*Keywords* : Policy, Planning, Budget, Performance, and Budget Gaps

## PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Proses Perencanaan Kebijakan Anggaran dan Dampaknya Terhadap Kinerja Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun

Penyusun TAPM : Faranudia Julfirdana

NIM : 500627514

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari/tanggal : Minggu/ 5 Maret 2017

Menyetujui:

Pembimbing II



Dr. Liestyodono Bawono, M.Si  
NIP. 195812151986011009

Pembimbing I,



Prof. Dr. Ngadisah, M.A.  
NIP. 195107031979032001

Penguji Ahli



Prof. Dr. Aries Djaenuri, M.A.  
NIP. 194704011968051001

Mengetahui,

Ketua Bidang ISIP  
Program Administrasi Publik

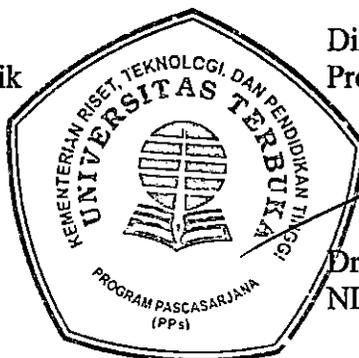


Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP.195901271986031003

Direktur  
Program Pascasarjana



Dr. Liestyodono Bawono, M.Si  
NIP. 195812151986011009



**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Farnudia Julfirdana  
 NIM : 500627514  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul TAPM : Proses Perencanaan Kebijakan Anggaran dan Dampaknya Terhadap Kinerja Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/tanggal : Minggu/ 5 Maret 2017

Waktu : 09.30 – 11.00

Dan telah dinyatakan **LULUS**

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji

Tandatangan

Nama : Dr. Tita Rosita, M.Pd

Penguji Ahli

Nama : Prof. Dr. Aries Djaenuri, M.A.

Pembimbing I

Nama : Prof. Dr. Ngadisah, M.A.

Pembimbing II

Nama : Dr. Liestyodono Bawono, M.Si

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan nikmat dan karunia-Nya sehingga penulisan TAPM dalam rangka penyelesaian studi pada Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka ini dapat terselesaikan. Fokus sentral penulisan diarahkan pada tema “Proses Perencanaan Kebijakan Anggaran Dan Dampaknya Terhadap Kinerja Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun”. Hal ini didasarkan pada begitu pentingnya proses perencanaan kebijakan anggaran terhadap pembangunan bidang agama yang menjadi pondasi bagi pembangunan negara kedepan, khususnya masyarakat Kabupaten Karimun.

Penelitian ini dilakukan dengan harapan untuk mengetahui tentang bagaimana proses penyusunan rencana kerja dan anggaran serta dampaknya terhadap kinerja pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun serta faktor penyebab ketimpangan anggaran yang tinggi antara belanja pegawai dan operasional dibandingkan belanja pembangunan bidang agama. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan saran bagi penyempurnaan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah banyak membantu dalam proses penyelesaian penulisan TAPM ini, diantaranya :

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka, Bapak Dr. Liestyodono Bawono, M.Si
2. Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Program Pascasarjana Universitas Terbuka, Bapak Dr. Darmanto, M.Ed
3. Kepala UPBJJ-UT Batam, Bapak drh. Ismed Sawir M.Sc selaku penyelenggara Program Pascasarjana
4. Pembimbing I, Ibu Prof. Dr. Hj. Ngadisah, MA dan Pembimbing II, Bapak Dr. Liestyodono Bawono, M.Si, yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk membantu dan membimbing penulis dalam penyelesaian TAPM ini .

5. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, Bapak Drs. H. Afrizal, beserta rekan sejawat yang menjadi informan yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu dan telah banyak membantu dalam memberikan informasi-informasi yang penulis butuhkan
6. Kedua Orang tua ku *Mawardi* dan *Saloma*, nenek *Arinah* kepada istri tercinta *Afanie Naufalina* serta anak-anak ku tersayang *Qaisara Syaza Rania* dan *Quthbie Fathan Athaya* yang telah memberikan doa dan dukungan, serta tidak lupa kepada *Avissa Bonita* dan *Saqievt Ameer Ghuci, Amirifana, Budi Hadinoto dan Marella* yang telah banyak membantu baik dari segi moril dan materil sehingga penulis dapat menyelesaikan program magister ini
7. Terakhir kepada rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Terbuka UPBJJ-Batam Angkatan 2015, yang selalu memberikan support dan keceriaan disaat susah maupun senang.

Akhir kata, Semoga tulisan ini dapat memberikan dampak positif serta manfaat yang besar bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan khususnya bagi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Selain itu kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tulisan ini.

Karimun, Maret 2017

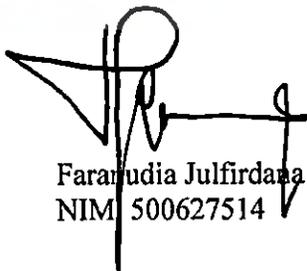
Penulis,

Faranudia Julfirdana

## RIWAYAT HIDUP

Nama : Faranudia Julfirdana  
NIM : 500627514  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Tempat / Tanggal Lahir : Tebing Karimun, 03 Juli 1984  
Riwayat Pendidikan : Lulus SDN di Karimun Tahun 1996  
Lulus MTs di Karimun Tahun 1999  
Lulus SMA di Jombang Tahun 2002  
Lulus S1 di Surabaya Tahun 2006  
Riwayat Pekerjaan : Tahun 2007 s/d 2010 sebagai staf/ tentor di Primagama  
Karimun  
Tahun 2008 s/d 2014 sebagai asisten Dosen di  
Univesitas Karimun  
Tahun 2011 s/d Sekarang sebagai pegawai negeri sipil  
di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun

Karimun, Maret 2017



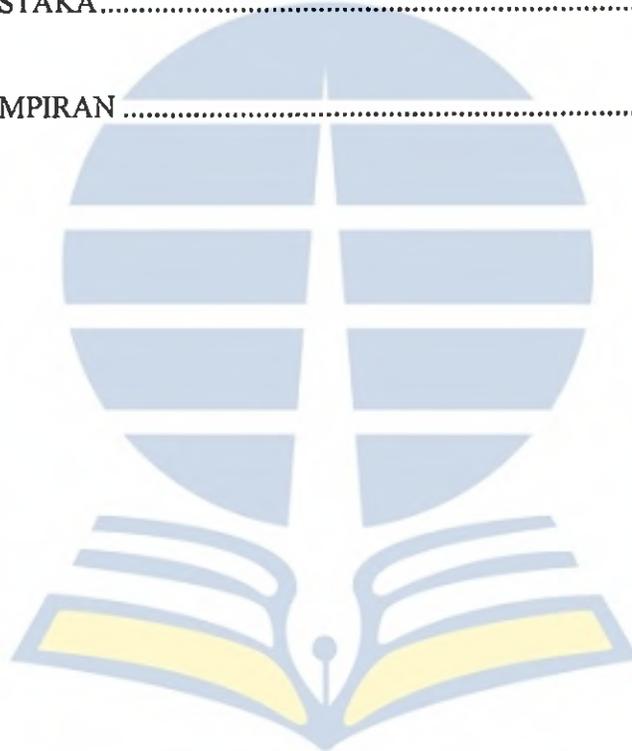
Faranudia Julfirdana  
NIM 500627514

## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Riwayat Hidup.....	vi
Daftar Isi.....	vii
Daftar Gambar.....	x
Daftar Tabel.....	xi
Daftar Lampiran.....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
A. Kajian Teori.....	10
B. Penelitian Terdahulu.....	33
C. Kerangka Berfikir.....	37
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>39</b>
A. Desain Penelitian.....	39
B. Definisi Konsep dan Definisi Operasional.....	39
C. Pemilihan Informan.....	41
D. Instrumen Penelitian.....	41
E. Prosedur Pengumpulan Data.....	42
F. Metode Analisis Data.....	44

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	46
A. Deskripsi Objek Penelitian.....	46
B. Hasil.....	66
1. Proses Perumusan Perencanaan Kebijakan Anggaran	
Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ..	47
a. Persiapan Penyusunan Rencana .....	47
b. Dokumen Perencanaan Program dan Anggaran .....	53
c. Pengusulan Rencana Kerja dan Anggaran.....	56
d. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran.....	61
2. Penyebab Kesenjangan Anggaran antara Belanja	
Pegawai dan Operasional Perkantoran dengan Belanja	
Pembangunan Bidang Agama Pada Kantor Kementerian	
Agama Kabupaten Karimun .....	63
a. Faktor Internal.....	63
b. Faktor Eksternal .....	66
3. Dampak Perencanaan Kebijakan Anggaran Terhadap	
Capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama	
Kabupaten Karimun .....	69
a. Pengukuran Ekonomi .....	70
b. Pengukuran Efisiensi.....	74
C. Pembahasan.....	82
1. Proses Perumusan Perencanaan Kebijakan Anggaran	
Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ..	83
a. Persiapan Penyusunan Rencana .....	83
b. Dokumen Perencanaan Program dan Anggaran .....	96
c. Pengusulan Rencana Kerja dan Anggaran.....	100
d. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran.....	102
2. Penyebab Kesenjangan Anggaran antara Belanja	
Pegawai dan Operasional Perkantoran dengan Belanja	
Pembangunan Bidang Agama Pada Kantor Kementerian	
Agama Kabupaten Karimun .....	108

a. Faktor Internal .....	108
b. Faktor Eksternal .....	111
3. Dampak Perencanaan Kebijakan Anggaran Terhadap Capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun .....	115
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>119</b>
A. Kesimpulan .....	119
B. Saran .....	121
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>122</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>126</b>



**DAFTAR GAMBAR**

	Halaman
Gambar 2.1 Kerangka Berfikir .....	37
Gambar 3.1 Analisis Data Kualitatif.....	45



**DAFTAR TABEL**

	<b>Halaman</b>
Tabel 1.1 Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016.....	7
Tabel 2.1 Definisi Konsep Dan Definisi Operasional .....	38
Tabel 3.1 Informan Penelitian .....	41
Tabel 4.1 Realisasi Anggaran Kankemenag Kab. Karimun Berdasarkan Program dan Kegiatan Tahun 2016.....	113



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara

Lampiran 2 Transkrip Wawancara

Lampiran 3 Dokumentasi Wawancara



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Perencanaan pembangunan bidang agama memiliki peranan yang sangat penting dalam membawa perubahan kondisi bangsa dan negara menuju kearah yang lebih baik dan maju. Peran Kementerian Agama sebagai pembimbing, pembina dan pengatur kehidupan umat beragama di Indonesia memiliki tempat yang istimewa. Kementerian Agama merupakan penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 29 ayat (1) yaitu “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan ayat (2) yakni “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Hal inilah yang menjadi pondasi bagi pembangunan negara yang berkarakter agamis.

Kementerian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang keagamaan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi, yakni : a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dibidang keagamaan, b. Pengelolaan barang milik/ kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama, c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas dilingkungan Kementerian Agama, d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah, e. Pelaksanaan kegiatan teknis

yang berskala nasional, f. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Kementerian Agama di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Kementerian Agama di Provinsi dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi berkedudukan di Provinsi, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agama. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Agama dalam wilayah provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Agama dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota berkedudukan di Kabupaten/ Kota, berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Agama dalam wilayah Kabupaten/ Kota berdasarkan kebijakan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota merupakan ujung tombak pelayanan dalam bidang keagamaan di daerah memiliki posisi yang penting dan strategis karena berhubungan langsung dengan masyarakat. Kebijakan yang dihasilkan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota diharapkan mampu menumbuh kembangkan nilai-nilai agama yang dianut oleh masyarakat.

Permasalahan yang terkait dengan agama akhir-akhir ini banyak menjadi perhatian publik. Mulai dari isu terorisme yang dikaitkan dengan paham dan aliran agama tertentu, aliran-aliran sempalan yang meresahkan masyarakat,

penodaan agama, konflik antar pemeluk agama, permasalahan pembangunan rumah ibadah, sampai pada degradasi moral bangsa, menjadi pekerjaan berat bagi Kementerian Agama yang harus diselesaikan. Upaya membendung dan mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut tentunya memerlukan kebijakan yang tepat serta didukung oleh anggaran yang proporsional.

Kebijakan yang terjabar dalam bentuk program maupun kegiatan berkaitan erat dengan anggaran. Anggaran merupakan salah satu aspek yang sangat penting bagi suatu organisasi. Suatu organisasi tidak akan dapat berjalan tanpa adanya anggaran. Demikian juga dengan organisasi pemerintahan, fungsi-fungsi pemerintahan hanya dapat dilaksanakan bila tersedia dana yang mencukupi. Tanpa dana yang cukup maka segala aktivitas pemerintahan tidak dapat berlangsung dengan baik. Karena itu ketersediaan dana merupakan salah satu unsur pokok dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Ketersediaan dana bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut akan tercermin dalam anggaran atau apa yang sering disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi telah selesai dilaksanakan. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Proses penyusunan anggaran merupakan suatu proses krusial, dimana dalam proses tersebut menyangkut proses penentuan jumlah alokasi dana bagi tiap-tiap program

dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah untuk satu tahun yang akan datang.

Dalam rangka penyusunan rencana anggaran yang efektif dan efisien, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, disebutkan bahwa dalam penyusunan perencanaan anggaran digunakan tiga pendekatan yakni penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja dan kerangka pengeluaran jangka menengah. Penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem perencanaan penganggaran belanja negara yang menunjukkan secara jelas keterkaitan antara alokasi pendanaan dan kinerja yang diharapkan atas alokasi belanja tersebut, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja. Yang dimaksud kinerja adalah prestasi kerja yang berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Landasan konseptual yang mendasari penerapan penganggaran berbasis kinerja (PBK) meliputi :

1. Pengalokasian anggaran berorientasi pada menghasilkan atau mencapai tingkat kinerja tertentu keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) oriented.
2. Pengalokasian anggaran program/ kegiatan didasarkan pada tugas-tugas unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*).
3. Terdapat fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas.

Landasan konseptual tersebut diatas dalam rangka penerapan PBK yang memiliki tujuan untuk :

1. Menunjukkan keterkaitan yang jelas antara belanja pendanaan anggaran dengan tingkat kinerja yang akan dicapai
2. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran
3. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran.

Permasalahan agama yang terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, juga terjadi dan meresahkan masyarakat Kabupaten Karimun. Hal ini sebagaimana diberitakan oleh harian online gerbang kepri.com tentang permasalahan pendirian rumah ibadah :

“Ketua Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Karimun, Azhar Hasyim menyampaikan ada 11 permasalahan rumah ibadah. Kesebelas permasalahan dimaksud kepemilikan rumah ibadah Budha dan Konghucu di Kecamatan Kundur Utara, pemakaian ruko sebagai tempat ibadah umat Kristen di Kecamatan Kundur Utara, penggunaan ruko/rumah penduduk sebagai tempat ibadah antara Islam dan Kristen di Kundur dan Kundur Barat, permasalahan kepemilikan rumah ibadah antara Budha dan Konghucu di Sungai Bati Kecamatan Tebing, pendirian rumah ibadah antara Islam dengan Budha di Sidorejo Kecamatan Karimun, renovasi Gereja Santo Josep di Kecamatan Karimun. Selain itu lanjutnya pendirian Gereja Metodhist di Kecamatan Meral, pendirian Vihara di Lembah Permai Kecamatan Meral Barat, pendirian Vihara Maetreya di Kelurahan Harjosari Kecamatan Tebing, ruko dijadikan sebagai Gereja sementara di Blok A Kapling Kecamatan Tebing, belum adanya izin pendirian rumah ibadah Masjid Al-Ummah dan GBI, kemudian izin sementara rumah penduduk sebagai tempat ibadah HKI, GBI serta PGDI ... (gerbang kepri.com, 18 November 2015).

Berita selanjutnya tentang kasus penistaan agama sebagaimana diberitakan oleh media haluan kepri.com :

“Kasus penistaan terhadap suatu agama kembali terjadi di Kabupaten Karimun, kali ini tepatnya di Pulau Kundur. Penistaan agama itu melalui jejaring sosial facebook atas nama DY, yang menghujat salah satu acara keagamaan di Kundur. Dirinya menghina kegiatan tersebut dengan alasan tidak dapat melaksanakan ritual keagamaan yang dianutnya. Sampai-sampai DY pada akun jejaring sosialnya mengeluarkan perkataan tidak senonoh dan melecehkan ritual agama lain. Kemudian menuai rekasi dan kecaman dari seluruh kalangan di Kundur dan sempat muncul isu akan terjadi tindakan

anarkis dari beberapa pihak untuk mengadili DY...” (haluan kepri.com, 17 Februari 2015)

Kasus serupa juga diberitakan oleh media online ledoot.com :

“Komentar sebuah akun Facebook White Dove terhadap postingan sebuah foto simbol agama Islam yang diunggah seorang netizen lainnya, sedang ramai diperbincangkan publik ...” (ledoot.com, 31 januari 2016)

Kemudian kasus aliran sesat juga meresahkan masyarakat Kabupaten Karimun sebagaimana diberitakan oleh media online antara news.com :

“Laskar Melayu Bersatu Kabupaten Karimun, Provinsi Kepulauan Riau mendesak pembubaran jamaah Syiah yang memusatkan kegiatannya di Masjid Fatimah Azzhara milik Yayasan Nainawa di Batu Lipai, Wonosari, Kecamatan Meral Barat. Kami minta MUI melakukan aksi nyata membubarkan aliran Syiah karena makin meresahkan masyarakat.” kata Ketua Dewan Pimpinan Daerah Laskar Melayu Bersatu (LMB) Karimun Datuk Panglima Azman Zainal usai menghadiri rapat pembahasan jamaah itu di Masjid Agung Karimun, Jumat...”(antara news.com, 31 Mei 2014)

Permasalahan-permasalahan yang menyangkut isu agama di Kabupaten Karimun, tentunya memerlukan kebijakan yang tepat serta melibatkan semua pihak. Dalam hal ini peran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun sangatlah penting dan menjadi harapan bagi penyelesaian masalah-masalah yang terkait dengan agama. Namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dibidang agama, peran dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dirasa masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Kantor Kementerian Agama yang tertuang dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016, dimana belum memberikan gambaran yang ideal bagi peningkatan pemahaman nilai-nilai agama serta kerukunan antar umat beragama pada masyarakat Kabupaten Karimun.

Tabel 1.1  
Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun  
Tahun 2016

NO	Jenis Anggaran	Anggaran ASN	%	Anggaran Masyarakat	%	Jumlah
1	Belanja Pegawai	17.889.993.000	64,86	2.305.200.000	8,36	20.195.193.000
2	Belanja Barang	2.833.731.000	10,27	4.426.981.000	16,05	7.260.712.000
3	Belanja Modal	88.660.000	0,32	40.000.000	0,15	128.660.000
<b>TOTAL ANGGARAN</b>		<b>20.812.384.000</b>	<b>75,45</b>	<b>6.772.181.000</b>	<b>24,55</b>	<b>27.584.565.000</b>

Sumber : diolah dari RKA-KL Kankemenag Kab. Karimun tahun 2016

Dari tabel 1.1 dapat menggambarkan bahwa Anggaran untuk aparatur sipil negara (ASN) lebih mendominasi dari pada anggaran untuk masyarakat, yakni sebesar Rp. 20.812.384.000,- atau 75.45%, dibandingkan dengan anggaran untuk masyarakat seperti pembinaan, pelatihan, pendidikan agama dan keagamaan yakni hanya Rp. 6.772.181.000,- atau setara dengan 24.55%.

Kondisi ini tentunya kontradiksi dengan visi kantor kementerian agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019 yakni *“Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Karimun Yang Taat Beragama, Rukun, Cerdas, Sejahtera Lahir Batin Dan Berakhlak Mulia Dalam Rangka Mewujudkan Kabupaten Karimun Yang Maju, Mandiri Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”*. Selain itu postur anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tahun 2016 belum menggambarkan sistem penganggaran yang berbasis kinerja, dimana biaya gaji dan operasional organisasi lebih besar ketimbang biaya pembangunan bidang agama, sedangkan penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem perencanaan penganggaran belanja negara yang menunjukkan secara jelas keterkaitan antara alokasi pendanaan dan kinerja yang diharapkan atas alokasi belanja tersebut, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja.

## B. Perumusan Masalah

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dibidang agama, peran dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dirasa masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Kantor Kementerian Agama yang tertuang dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementarian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016, dimana belum memberikan gambaran yang ideal bagi peningkatan pemahaman nilai-nilai agama serta kerukunan antar umat beragama pada masyarakat Kabupaten Karimun.

Alokasi anggaran untuk gaji dan operasaional Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun lebih mendominasi sebesar 75.45%, dibanding dengan alokasi anggaran pembangunan bidang agama yakni sebesar 24.55% dari total anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun yakni Rp. 27.584.565.000,- (Dua Puluh Tujuh Milyar Lima Ratus Delapan Puluh Empat Juta Lima Ratus Enam Puluh Lima Ribu Rupiah), Kondisi ini tentunya kontradiksi dengan visi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019, serta belum menggambarkan sistem penganggaran yang berbasis kinerja.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ?
2. Mengapa terjadi kesenjangan yang tinggi antara anggaran yang digunakan untuk gaji dan operasional perkantoran dengan anggaran yang digunakan untuk pembangunan bidang agama ?

3. Bagaimana dampak perencanaan kebijakan anggaran dengan pencapaian kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun
2. Untuk mengetahui penyebab terjadinya kesenjangan yang tinggi antara anggaran/belanja rutin atau yang digunakan untuk gaji dan operasional perkantoran dengan anggaran yang digunakan untuk pembangunan bidang agama
3. Untuk mengetahui dampak perencanaan kebijakan anggaran dengan pencapaian kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengembangkan wawasan berfikir yang dilandasi dengan konsep ilmiah dan meningkatkan pemahaman mengenai proses perencanaan kebijakan anggaran dan dampak kinerja bagi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun
2. Memperbaiki proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Perumusan Kebijakan

Perumusan (*Formulasi*) kebijakan merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Menurut Dunn (2003:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Menurut Anderson dalam Winarno (2014:96) perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Tjokroamidjojo dalam Islamy (2014:24) menyebutkan bahwa perumusan kebijakan merupakan pemilihan alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai. Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa perumusan kebijakan merupakan pemilihan beberapa alternatif yang terus menerus dilakukan guna memecahkan masalah.

Perumusan kebijaksanaan negara akan lebih mudah dipelajari apabila menggunakan suatu pendekatan atau model. Dror dalam Islamy (2014:35-36) mengemukakan adanya 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan, yaitu :

a. Pure Rationality Model

Model ini memusatkan perhatiannya terhadap pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara umum, dimana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat sebenar-benarnya.

b. Economically Rational Model

Model ini seperti model yang pertama tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan efisien.

c. Sequential – Decision Model

Model ini memusatkan perhatian pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan berbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijaksanaan yang paling efektif.

d. Incremental Model

Model ini menjelaskan bagaimana kebijaksanaan itu dibuat. Kebijaksanaan dibuat atas dasar “perubahan yang sedikit” dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lama dipakai sebagai dasar/ pedoman untuk membuat kebijaksanaan yang baru.

e. Satisfying Model

Pendekatan model ini dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijaksanaan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah-payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

f. Extra – Rational Model

Model ini didasarkan pada proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijaksanaan yang paling optimal.

#### g. Optimal Model

Ini merupakan model integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis dari pada kebijaksanaan dan masalah-masalahnya. Semua itu ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan-pemilihan alternatif program, peramalan hasil-hasil dan pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik

Pembuatan keputusan/ kebijaksanaan bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki kemampuan/ keahlian, tanggungjawab dan kemauan, sehingga ia dapat membuat kebijaksanaan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan maupun yang tidak. Beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan/ kebijaksanaan menurut Nigro dalam Islamy (2014:25-26), yaitu :

##### a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Seringnya administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional, tetapi prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

##### b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Administrator akan cenderung mengikuti kebiasaan lama, kendatipun kebiasaan tersebut telah dikritik sebagai kebijakan yang salah dan perlu dirubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti apalagi kebijakan tersebut

dipandang memuaskan. Kebiasaan-kebiasaan lama seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuat keputusan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan.

Selain itu, menurut Anderson dalam Islamy (2014:27) ada beberapa nilai yang melandasi tingkahlaku pembuat keputusan, yaitu (1) nilai-nilai politis, dimana keputusan dibuat atas dasar politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu, (2) Nilai-nilai organisasi, keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai organisasi, (3) Nilai pribadi, seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya, (4) Nilai-nilai kebijaksanaan, keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijaksanaan yang secara moral dapat

dipertanggungjawabkan, dan (5) Nilai-nilai ideologi, nilai ideologi nasionalisme misalnya menjadi landasan dalam pembuatan kebijaksanaan.

Menurut Nigro dalam Islamy (2014:27-30) menyebutkan ada 7 (tujuh) macam kesalahan umum dalam proses pembuatan keputusan yaitu :

- a. Cara berfikir yang sempit, adanya kecenderungan manusia membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika sehingga melupakan antisipasi ke masa depan. Seringkali pula pembuat keputusan hanya mempertimbangkan satu aspek permasalahan saja dengan melupakan kaitannya dengan aspek-aspek lain sehingga gagal mengenali problemnya secara keseluruhan
- b. Adanya asumsi masa depan akan mengulangi masa lalu, banyak anggapan yang menyatakan bahwa dalam suatu masa yang stabil orang akan bertingkah laku sebagaimana para pendahulunya pada masa lampau. Padahal didalam pembuatan keputusan para pejabat pemerintah harus meramalkan keadaan-keadaan dan peristiwa-peristiwa yang akan datang yang berbeda dengan masa lampau.
- c. Terlalu menyederhanakan sesuatu, adanya kecenderungan pembuat keputusan terlampau menyederhanakan sesuatu, misalnya dalam melihat masalah pembuat keputusan hanya mengamati gejala-gejala masalah tersebut saja tanpa mencoba mempelajari secara mendalam sebab-sebab timbulnya masalah tersebut.
- d. Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu orang, pada umumnya banyak orang meletakkan bobot yang besar pada pengalaman mereka diwaktu yang lalu dan penilaian pribadi mereka. Walaupun seorang pejabat yang berpengalaman akan mampu membuat keputusan-keputusan yang lebih baik

dibanding dengan yang tidak berpengalaman, tetapi mengandalkan pada pengalaman dari seseorang saja bukanlah pedoman yang terbaik.

- e. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh pra konsepsi pembuat keputusan, dalam banyak kasus, keputusan-keputusan sering sekali dilandaskan pada prakonsepsinya pembuat keputusan. Keputusan-keputusan administratif akan lebih baik hasilnya kalau didasarkan pada penemuan-penemuan ilmu sosial. Sayangnya penemuan-penemuan ini sering diabaikan bila bertentangan dengan gagasan-gagasan/ konsepsi-konsepsi pembuat keputusan.
- f. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan, cara untuk mengetahui apakah suatu keputusan itu dapat diimplementasikan atau tidak adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup yang kecil (terbatas). Adanya tekanan waktu, pekerjaan yang menumpuk dan sebagainya menyebabkan pembuat keputusan tidak punya kesempatan melakukan proyek percobaan.
- g. Keengganan untuk membuat keputusan, kendatipun memiliki cukup fakta-fakta beberapa orang enggan untuk membuat keputusan. Hal ini disebabkan karena mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang sangat berat, penuh resiko, bisa membuat orang frustrasi kurang adanya dukungan dari lembaga atau atasan terhadap tugas pembuat keputusan, lemahnya sistem pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan, takut menerima kritikan dari orang lain atas keputusan yang telah dibuat dan sebagainya.

## 2. Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan salah satu alat vital suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Semua organisasi harus membuat anggaran, baik itu organisasi besar maupun organisasi kecil. Anggaran merupakan sarana utama untuk perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan dalam setiap perusahaan.

Anggaran organisasi biasanya dinyatakan dalam satuan moneter dan dimaksudkan untuk mencapai sasaran organisasi dalam jangka waktu tertentu. Rencana ini biasanya mencakup berbagai kegiatan operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dengan suatu pendekatan formal dan sistematis dari pelaksanaan tanggungjawab manajemen dalam perencanaan, koordinasi dan pengendalian. Berikut interpretasi beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian anggaran.

Menurut suparmoko (2011:61) yang dimaksud dengan anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang rencana penerimaan dan pengeluaran untuk suatu kegiatan untuk jangka waktu tertentu biasanya satu tahun. Sedangkan menurut *Governmental Accounting Standarts Board (GASB)* dalam Sumarsono (2010:47) mendefinisikan anggaran sebagai rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

Menurut Jones dan Pendlebury dalam Ihksan (2014:9.5) secara lebih luas anggaran dapat didefinisikan sebagai suatu alokasi sumber-sumber daya (resources) yang dibuat secara terencana (dengan demikian anggaran dapat pula dikatakan sebagai suatu rencana), mengenai berbagai hal atau aktivitas yang akan dilakukan pada masa yang akan datang, yang didasarkan pada sejumlah variabel

penting, yang ditujukan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu dengan mengaitkan antara penerimaan-penerimaan yang diperkirakan dengan pengeluaran-pengeluaran yang direncanakan, serta menjadi suatu dasar atau basis untuk mengukur dan mengontrol pengeluaran dan pendapatan.

Dengan demikian dalam suatu anggaran tercakup beberapa hal sebagai berikut :

- a. Anggaran merupakan suatu alokasi sumber daya
- b. Anggaran merupakan suatu rencana
- c. Anggaran mencakup sektor atau aktivitas-aktivitas yang akan dilakukan pada masa mendatang
- d. Anggaran memperhitungkan berbagai variabel penting
- e. Anggaran dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan
- f. Anggaran menghubungkan antara penerimaan dan pengeluaran
- g. Anggaran mengukur dan mengontrol penerimaan dan pengeluaran.

dengan berbagai hal yang dicakupnya tersebut, dapat dikatakan bahwa anggaran memiliki peran yang sangat penting bagi setiap organisasi. Anggaran dapat dikatakan merupakan jembatan dari fungsi perencanaan dengan fungsi pengawasan atau kontrol dalam suatu organisasi. Anggaran berisi berbagai aktivitas atau kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun yang akan datang. Dalam hal ini anggaran berfungsi sebagai suatu rencana, yakni rencana berbagai aktivitas dimasa yang akan datang. Bila anggaran telah ditetapkan, maka seluruh anggota organisasi seharusnya melaksanakan kegiatan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam anggaran tersebut. Anggaran kemudian menjadi suatu ukuran atau standar untuk melihat keberhasilan atau kegagalan organisasi. Dalam

hal ini anggaran merupakan alat untuk menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian.

Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) secara konvensional terdapat beberapa hal lain yang perlu dipahami mengenai anggaran atau penganggaran :

- a. Perencanaan dan penganggaran haruslah terintegrasi. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan pula kebijakan organisasi, demikian pula filosofi manajemen organisasi harus terlihat dalam anggaran
- b. Penganggaran adalah proses untuk menetapkan prioritas
- c. Perencanaan dan penganggaran harus didasarkan pada suatu basis data yang akurat dan berorientasi kepada hasil
- d. Penganggaran merupakan proses pengalokasian sumber daya. Karena itu apabila dirasakan adanya ketidakadilan maka hal itu akan berpotensi untuk memicu munculnya konflik antara bagian yang satu dengan yang lain ataupun antar level di dalam organisasi
- e. Konfrontasi dapat terjadi karena faktor-faktor ekonomi, proses alokasi, kekurangan pengertian, parokialisme maupun ketidakcocokan kepemimpinan.
- f. Penganggaran secara alamiah merupakan suatu proses politik dan karena itu membutuhkan seni baik untuk melakukan persuasi maupun untuk berkompromi
- g. Adanya suatu dikotomi yang permanen antara kebutuhan dan keinginan organisasi dengan ketersediaan sumber daya
- h. Penganggaran merupakan representasi dari tujuan dan sasaran organisasi yang dinyatakan dalam bahasa moneter

- i. Hubungan penganggaran dan pengeluaran dana harus terkait secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan
- j. Penganggaran didasarkan pada orang-orang yang membuat pilihan secara optimal mengenai persoalan-persoalan ekonomi maupun non ekonomi
- k. Penganggaran harus adaptif dan fleksibel
- l. Realokasi sumber daya adalah sumber utama fleksibilitas pada saat pertumbuhan pendapatan berakhir
- m. Keputusan-keputusan maupun kompromi-kompromi sering kali menggantikan bentuk-bentuk pengambilan keputusan birokratis dan komputasional
- n. Keputusan-keputusan dalam penganggaran seringkali dinegosiasikan, bahkan sering kali merupakan keputusan yang subyektif
- o. Ketidak sepakatan sering diatasi dengan penggunaan kekuasaan.

### **3. Anggaran Sektor Publik**

Anggaran pada sektor publik memiliki fungsi yang sama dengan anggaran pada perusahaan komersil, yaitu sebagai pernyataan mengenai rencana kerja yang akan dilakukan pada periode waktu tertentu. Uraian tersebut di dukung oleh pendapat Mardiasmo (2009:62) Anggaran sektor publik merupakan rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter.

Anggaran sektor publik merupakan rincian seluruh aspek kegiatan yang akan dilaksanakan yang tersusun atas rencana pendapatan dan pengeluaran yang akan dilaksanakan dalam kurun waktu satu tahun. Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu pemerintah dalam menentukan tingkat kebutuhan masyarakat seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya agar

terjamin secara layak dan tingkat kesejahteraan masyarakat akan semakin terjamin serta penggunaan dan pengalokasiannya lebih efektif. Dari beberapa teori diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik merupakan rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam satuan moneter atau suatu dokumen yg menggambarkan kondisi keuangan suatu organisasi yang meliputi informasi pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Anggaran negara merupakan salah satu alat politik fiskal untuk mempengaruhi arah dan percepatan pendapatan nasional. Adapun mengenai anggaran yang akan digunakan tergantung pada keadaan ekonomi yang dihadapi. Dalam keadaan ekonomi yang normal dipergunakan anggaran negara yang seimbang, kemudian dalam keadaan ekonomi yang deflasi biasanya dipergunakan anggaran negara yang defisit dan sebaliknya dalam keadaan ekonomi yang inflasi dipergunakan anggaran negara yang surplus.

Mardiasmo (2009:63) mengungkapkan pentingnya anggaran sektor publik karena beberapa alasan berikut:

- a. Anggaran merupakan alat pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (scarcity Of resources), pilihan (choice), dan trade offs.
- c. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Pemerintah menggunakan anggaran sebagai alat untuk merancang semua program kerja atau langkah-langkah yang akan dilakukan sehingga setiap aktivitas dapat terarah dan terkontrol dengan baik. Anggaran sektor publik menjadi kendali dan tolok ukur setiap aktivitas yang dilakukan. Menurut Mardiasmo (2009:69), ada beberapa faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran, yakni (1) Tujuan dan target yang hendak dicapai, (2) Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah). (3) Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target, (4) Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam dan sebagainya.

Mardiasmo (2009:63-66) mengemukakan bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu:

- a. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*), anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.
- b. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*), sebagai alat pengendalian anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya over spending, under spending dan salah sasaran dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas.

Anggaran digunakan sebagai alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.

- c. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*), anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.
- d. Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*), anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi lebih merupakan alat politik. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill, coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.
- e. Anggaran sebagai alat Koordinasi & Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*), setiap unit kerja pemerintah terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat

komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

f. Anggaran sebagai alat penilaian kerja (*Performance Measurement Tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

g. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*), anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

h. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*Publik Sphere*), anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka.

Selanjutnya menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.16) ada beberapa jenis-jenis anggaran negara yang umum digunakan yakni :

a. Incremental Budget atau Line Item Budget atau Tradisional Budgeting

Anggaran incremental menunjukkan kategori line item pengeluaran yang harus dilakukan sepanjang tahun. Line item budgeting merupakan suatu sistem anggaran dimana unit-unit pengeluarannya mengacu kepada suatu kementerian atau bagian-bagian tertentu dalam organisasi. Anggaran ini lebih menekankan pada obyek pendapatan dan pengeluarannya.

Dasar perhitungan untuk pendapatan maupun pengeluaran pada anggaran jenis ini biasanya dilakukan secara incremental. Yang menjadi dasar dari pengeluaran pada suatu tahun anggaran adalah pengeluaran-pengeluaran tahun sebelumnya ditambah dengan jumlah kenaikan atau penyesuaian dan penambahan-penambahan sebagai akibat perhitungan tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi dan sebagainya. Akibatnya, usulan untuk belanja kegiatan dibuat lebih tinggi (mark up), sedangkan target penerimaan dibuat lebih rendah. Bisa juga penambahan dihitung dengan persentase penyesuaian yang sama untuk setiap objek penerimaan atau pengeluaran. Perubahan prioritas anggaran, mengenai apa yang harus ditingkatkan dan apa yang harus dikurangi, walaupun terjadi sering kali adalah karena adanya intervensi atau determinasi dari pejabat yang berwenang. Meskipun terjadi kelangkaan sumber daya, anggaran seperti ini tetap tidak mempertimbangkan apakah suatu program atau kegiatan yang selama ini efektif atau tidak efektif.

## b. Planning Programming Budgeting System (PPBS)

PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada output dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PPBS tidak didasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu.

PPBS adalah salah satu model penganggaran yang ditujukan untuk membantu manajemen pemerintah dalam membuat keputusan alokasi sumber daya secara lebih baik. Hal tersebut disebabkan sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas jumlahnya, sementara tuntutan masyarakat tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan tersebut pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.

PPBS merupakan teknik manajerial yang didesain untuk memadukan proses perencanaan dengan pengalokasian dana dengan cara sedemikian rupa sehingga sulit untuk mengalokasikan dana tanpa adanya perencanaan. PPBS menekankan pada kinerja, seperti output dan efisiensi. Fokus PPBS pada dasarnya adalah pada perencanaan yang mengarah pada operasionalisasi dan pengawasan anggaran pada suatu unit kerja. PPBS juga dikatakan sebagai kebijakan yang mempertimbangkan aspek makro ekonomi, kebijakan yang tersentralisasi, kebijakan yang top down, serta alat perencanaan jangka panjang. Pada PPBS perencanaan mencakup pemilihan dan pengidentifikasian

tujuan jangka panjang organisasi serta analisis biaya manfaat untuk berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan.

c. Zero Base Budgeting (ZBB)

Konsep *zero-base budgeting* (ZBB) dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan *incremental budgeting* yang ada pada sistem anggaran tradisional (*line item budgeting*). Sistem *zero-base budgeting* mencoba menciptakan lingkungan kelembagaan dimana unit-unit kerja diminta untuk membuat prioritas-prioritas berdasarkan hasil-hasil program yang dapat dicapai pada berbagai tingkat pengeluaran. Dalam membuat proposal anggaran, berbagai alternatif di ranking tanpa melihat pengeluaran-pengeluaran yang telah dilakukan sebelumnya dan dengan memberi perhatian pada total pengeluaran yang diajukan, bukan penambahannya. Dengan demikian penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep *zero-base budgeting* dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line Item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol.

Teknik ZBB memulai proses penyusunan anggarannya dengan mengasumsikan lembaga berada pada kondisi nol, meskipun organisasi telah beroperasi lama. Karena itu sumber-sumber dana yang ada tidak harus dialokasikan seperti tahun-tahun sebelumnya. Semua jenis dan jumlah penerimaan maupun pengeluaran harus dievaluasi kembali. Karena itu secara teoritis ZBB merupakan suatu teknik anggaran yang dapat melakukan respon cepat terhadap tuntutan masyarakat dan karenanya dianggap lebih mampu untuk mengalokasikan sumber-sumber daya secara efektif. ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan ZBB

seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali. Item anggaran yang sudah tidak relevan dibutuhkan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran atau mungkin juga muncul item baru.

#### d. Performance Budget System (Anggaran Berbasis Kinerja)

Performance Budget System adalah suatu struktur anggaran yang (1) Terfokus pada aktivitas atau fungsi penciptaan suatu produk atau hasil dan dari mana sumber daya yang digunakannya, (2) Menunjukkan proses penganggaran yang berupaya mengaitkan antara tujuan organisasi dengan penggunaan sumber dayanya. Anggaran ini pada prinsipnya terfokus pada peningkatan efisiensi dengan cara pengklasifikasian aktivitas dan pengukuran biaya. Komponen yang biasanya terdapat dalam sistem anggaran ini adalah klasifikasi aktivitas, pengukuran kinerja dan laporan kinerja. Namun permasalahan utama dari sistem anggaran ini adalah kesulitan untuk menentukan kriteria kinerja yang sesuai atau cocok.

Anggaran kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Oleh karena itu, anggaran digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan value for money dan efektivitas anggaran. Pendekatan ini cenderung menolak pandangan anggaran tradisional yang menganggap bahwa tanpa adanya arahan dan campur tangan, pemerintah akan menyalahgunakan kedudukan mereka dan cenderung boros. Menurut pendekatan anggaran kinerja, dominasi pemerintah akan dapat diawasi dan dikendalikan melalui penerapan internal *cost awareness*, audit keuangan dan audit kinerja, serta evaluasi kinerja eksternal. Dengan kata lain pemerintah

dipaksa bertindak berdasarkan *cost minded* dan harus efisien. Selain didorong untuk menggunakan dana secara ekonomis, pemerintah juga dituntut untuk mampu mencapai tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu agar dapat mencapai tujuan tersebut maka diperlukan adanya program dan tolak ukur sebagai standar kinerja.

#### 4. Kinerja Sektor Publik

Menurut Sujarweni (2015:107) kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Sedangkan menurut Mardiasmo (2009:121) sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu menejer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial.

Selanjutnya menurut Mardiasmo (2009:121-123) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. *Pertama*, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. *Kedua*, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuat keputusan. *Ketiga*, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Adapun manfaat pengukuran kinerja adalah :

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen;
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja;
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (reward dan punishment) secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;
- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi;
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah;
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

Informasi yang digunakan untuk pengukuran kinerja adalah :

a. Informasi Finansial

Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan.

Analisis varians secara garis besar berfokus pada :

- 1) Varians pendapatan (*revenue variance*)
- 2) Varians pengeluaran (*expenditure variance*)
  - a) Varians belanja rutin (*recurrent variance*)
  - b) Varians belanja investasi/modal (*capital expenditure variance*)

Setelah dilakukan analisis varians, maka dilakukan identifikasi sumber penyebab terjadinya varians dengan menelusur varians tersebut hingga level manajemen paling bawah. Hal tersebut dilakukan untuk mengetahui unit spesifik mana yang bertanggungjawab terhadap terjadinya varians sampai tingkat manajemen paling bawah.

Penggunaan analisis varians saja belum cukup untuk mengukur kinerja, karena dalam analisis varians masih mengandung keterbatasan (*constrain*). Keterbatasan analisis varians diantaranya terkait kesulitan menetapkan signifikansi besarnya varians.

b. Informasi Nonfinansial

Informasi nonfinansial dapat dijadikan sebagai tolok ukur lainnya. Informasi nonfinansial dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen. Teknik pengukuran kinerja yang komprehensif yang banyak dikembangkan oleh berbagai organisasi dewasa ini adalah *Balanced Scorecard* kinerja organisasi diukur tidak hanya berdasarkan aspek finansial saja, akan tetapi juga aspek non finansial. Pengukuran dengan metode *Balanced Scorecard* melibatkan empat aspek, yaitu :

- 1) Perspektif finansial (*financial perspective*)
- 2) Perspektif kepuasan pelanggan (*customer perspective*)
- 3) Perspektif efisiensi proses internal (*internal process efficiency*)
- 4) Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth perspective*)

Jenis informasi nonfinansial dapat dinyatakan dalam bentuk variable kunci (*key variable*) atau sering dinamakan sebagai *key success factor*, *key*

*result factor*, atau *pulse point*. Variable kunci adalah variable yang mengindikasikan faktor-faktor yang menjadi sebab kesuksesan organisasi. Jika terjadi perubahan yang tidak diinginkan, maka variable ini harus segera disesuaikan. Satu variable kunci memiliki beberapa karakteristik, antara lain :

- 1) Menjelaskan faktor pemicu keberhasilan dan kegagalan organisasi
- 2) Sangat *volatile* dan dapat berubah dengan cepat
- 3) Perubahannya tidak dapat diprediksi
- 4) Jika terjadi perubahan perlu diambil tindakan segera
- 5) Variable tersebut dapat diukur, baik secara langsung maupun melalui ukuran antara (*surrogate*). Sebagai contoh kepuasan masyarakat tidak dapat diukur secara langsung, akan tetapi dapat dibuat ukuran antaranya, misal jumlah aduan, tuntutan, dan demonstrasi dapat dijadikan variabel kunci

Kriteria pokok yang mendasari pelaksanaan manajemen publik dewasa ini adalah ekonomi, efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat mencakup pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan *value for money*, yaitu ekonomis (hemat cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta efektif (berhasil guna) dalam arti mencapai tujuan dan sasaran.

Menurut Mardiasmo (2009:133-134) langkah-langkah pengukuran value for money :

- a. Pengukuran Ekonomi, pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan yang dipergunakan. Ekonomi merupakan ukuran relatif. Pertanyaan sehubungan dengan pengukuran ekonomi adalah :
- 1) Apakah biaya organisasi lebih besar dari yang telah dianggarkan oleh organisasi ?
  - 2) Apakah biaya organisasi lebih besar dari pada biaya organisasi lain yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
  - 3) Apakah organisasi telah menggunakan sumber daya finansialnya secara optimal?
- b. Pengukuran Efisiensi, efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Semakin besar output dibandingkan input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. Dalam pengukuran kinerja *value for money*, efisiensi dapat dibagi menjadi dua : (a) efisiensi alokasi (efisiensi 1), dan (b) efisiensi teknis atau manajerial (efisiensi 2). Efisiensi alokasi terkait dengan kemampuan untuk mendayagunakan sumber daya input pada tingkat kapasitas optimal. Efisiensi teknis (manajerial) terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat output tertentu.
- c. Pengukuran Efektifitas, efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi menacapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat adalah bahwa efektifitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau bahkan tiga kali lebih besar dari yang telah dianggarkan.

Efektifitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

- d. Pengukuran outcome, outcome adalah dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat. Outcome lebih tinggi nilainya dari pada output, karena output hanya mengukur hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan outcome mengukur kualitas output dan dampak yang dihasilkan. Pengukuran outcome memiliki dua peran, yaitu peran retrospektif dan prospektif.<sup>1</sup> Peran restrospektif terkait dengan penilaian kinerja masa lalu, sedangkan peran prospektif terkait dengan perencanaan kinerja di masa yang akan datang.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Berbasis Kinerja Dalam Penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007 diteliti oleh Agustinus Hutabarat (2009). Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pemkot Sibolga dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja masih sebatas pada penyesuaian struktur anggaran. Pemkot Sibolga belum memiliki instrumen anggaran berbasis kinerja seperti Standar Analisis Biaya (SAB) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Dokumen penganggaran terdiri dari KUA, PPAS, dan RKA-SKPD disusun setelah APBD Kota Sibolga tahun 2007 ditetapkan yang mengakibatkan asimetris antara perencanaan dengan anggaran. Alokasi dana untuk program dan kegiatan dalam APBD Kota Sibolga tahun 2007 tidak mendukung tercapainya visi dan misi yang telah ditetapkan. Dana dalam APBD Kota Sibolga tahun 2007 masih lebih besar dialokasikan untuk kepentingan aparatur dibandingkan dengan alokasi dana untuk rakyat.

Demikian juga penelitian mengenai Analisis Perencanaan dan Penganggaran Program Kesehatan Ibu dan Anak pada Puskesmas di Kota Banjar tahun 2007 yang diteliti oleh Saifudin (2007), hasil penelitiannya menunjukkan analisis situasi dan penentuan masalah sebagian besar informan menyatakan dipengaruhi oleh keadaan masalah kesehatan, kinerja program, faktor perilaku dan lingkungan. Dalam penentuan tujuan program Kesehatan Ibu dan Anak (KIA) ada dua fenomena pertama puskesmas menentukan tujuan sendiri dan kedua puskesmas tidak menentukan tujuan tapi mengikuti tujuan dan target dinas. Adapun proses penentuan tujuan/target KIA di puskesmas dipengaruhi oleh tujuan dan target dinas, ketersediaan anggaran, cakupan target sarana, motivasi pegawai trend kinerja, budaya dan tuntutan lingkungan. Keterlibatan lintas program dalam identifikasi kegiatan muncul dua kelompok pertama perencanaan disusun dengan keterlibatan lintas program kedua perencanaan hanya disusun orang-orang tertentu saja. Hasil Penghitungan anggaran berdasarkan Perencanaan dan Penganggaran Kesehatan Terpadu (P2KT) oleh Puskesmas dan manual/template Urusan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (UW SPM) oleh peneliti menunjukkan hasil perhitungan manual UW SPM lebih besar dibandingkan perhitungan P2KT. Perencanaan dan perhitungan anggaran di Puskesmas dapat mengkombinasikan pendekatan P2KT pada proses perencanaan dari analisis masalah sampai dengan identifikasi kegiatan dan rencana operasional dan manual UW SPM untuk penghitungan anggaran.

Penelitian mengenai Analisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah telah dilakukan oleh Arief Budiman (2013), di Kabupaten Nunukan yakni pada kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan

Peternakan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penyusunan program kerja dan kegiatan didasarkan pada kemampuan keuangan daerah dalam mengalokasikan anggaran untuk sektor pertanian. Dalam penyusunan rencana kerja/ kegiatan tahunan didasarkan atas usulan masyarakat pada saat pelaksanaan musrenbang. Pelaksanaan forum SKPD dilaksanakan sebelum pelaksanaan musrenbang tingkat kabupaten untuk mensinkronkan rencana kerja/ kegiatan pada setiap SKPD. Penyusunan rencana kerja tahunan disesuaikan dengan rencana kerja yang telah disepakati oleh setiap SKPD. Dalam penyusunan anggaran dan kebijakan alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah, penetapan pagu anggaran untuk setiap SKPD menjadi kewenangan Bupati. Penyusunan kebijakan umum anggaran (KUA), rencana kerja anggaran (RKA) dan rencana anggaran dan pendapatan belanja daerah (APBD) merupakan rencana keuangan pemerintah yang dibahas dan disetujui bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Alokasi pagu anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan pada tahun 2012 sebesar Rp. 19.869.879.546,80 atau 1,10% dari total APBD Kabupaten Nunukan sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90 rendahnya alokasi anggaran berdampak pada terkendalanya pencapaian target kinerja yang tercantum pada rencana strategis (Renstra) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan.

Penelitian mengenai Analisis Perencanaan Terpadu juga telah diteliti oleh Arens Uniplaita (2014) di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Aru. Temuan penelitiannya menunjukkan bahwa proses perencanaan terpadu yang dilakukan oleh Bappeda Kepulauan Aru sudah relatif efektif namun ada beberapa hal yang merupakan kunci keberhasilan dan masih membutuhkan

penajaman-penajaman melalui peningkatan koordinasi dan penyamaan persepsi antar SKPD, sehingga perencanaan dapat dilakukan secara terpadu dan partisipatif. Keterbatasan kapasitas dan kualitas SDM perencana, egoisme sektoral dan keterbatasan alokasi anggaran pada SKPD menjadi penghambat suksesnya perencanaan terpadu pembangunan daerah di Kabupaten Kepulauan Aru. Faktor-faktor yang menjadi penunjang proses perencanaan terpadu yang dilakukan Bappeda Kabupaten Kepulauan Aru yaitu semangat, motivasi dan prakarsa dari setiap SKPD dilingkungan pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru merupakan peluang penting untuk memperbaiki proses perencanaan pembangunan terpadu yang lebih berkualitas sehingga terjadi kesinambungan dan sinkronisasi perencanaan program dan anggaran serta harmonisasi pembangunan prioritas nasional dengan pembangunan daerah. Adanya partisipasi masyarakat, dunia usaha dan legislatif menjadi penentu kualitas perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Kepulauan Aru.

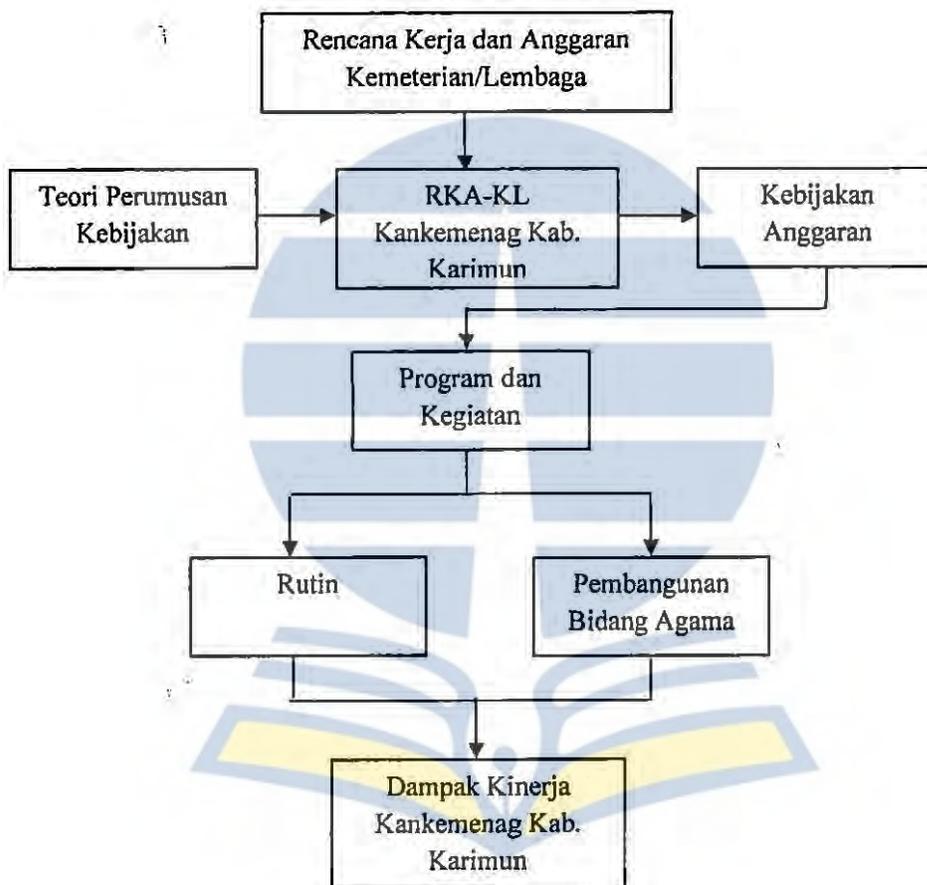
Demikian halnya penelitian mengenai Evaluasi Penyusunan Anggaran dan Alokasi Belanja Daerah yang diteliti oleh Muhammad Andrianto (2011), studi kasus pada pemerintah daerah Kabupaten Karang Anyar. Adapun hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tahap-tahap dalam proses penyusunan anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar sudah sesuai dengan ketentuan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Akan tetapi walaupun setiap tahapan telah dilaksanakan namun Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar belum melaksanakan aturan-aturan dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tersebut dengan konsisten. Hal ini dapat dilihat dengan belum sesuainya dalam jadwal dan indikator kinerja.

Didalam alokasi belanja, walaupun pemerintah daerah Kabupaten Karanganyar telah menggunakan anggaran kinerja akan tetapi cara yang dilakukan dalam alokasi belanja masih menggunakan cara incremental.

### C. Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir yang melandasi penelitian ini adalah sebagai berikut :

Gambar 2.1  
Kerangka Berfikir



Dari kerangka berfikir diatas dapat dijelaskan bahwa perumusan kebijakan dan rencana kerja anggaran Kementerian Agama mempengaruhi penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dalam bentuk kebijakan anggaran baik berbentuk program/ kegiatan yang sifatnya rutin maupun dalam pembangunan bidang agama yang pada akhirnya berdampak terhadap kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

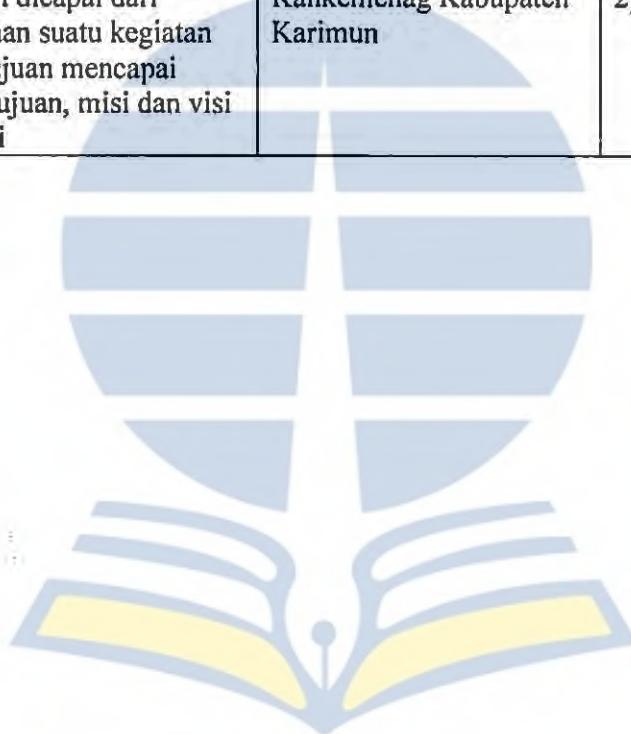
#### D. Definisi Operasionalisasi Konsep

Adapun yang menjadi operasional konsep pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 2.1  
Definisi Konsep Dan Definisi Operasional

DEFINISI KONSEP	DIMENSI-DIMENSI	INDIKATOR
1. Perencanaan Kebijakan anggaran adalah suatu perumusan rencana kegiatan yang tertuang dalam bentuk dokumen keuangan dan didasarkan pada periode tertentu	a. Persiapan Penyusunan Rencana	1) Penelaahan Tugas dan Fungsi 2) Penelaahan Kebijakan 3) Penyediaan Data 4) Penentuan Prioritas Kegiatan 5) Penjabaran Program/Kegiatan
	b. Dokumen Perencanaan Program dan Anggaran	1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian Agama 2) Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian Agama
	c. Pengusulan Rencana Kerja dan Anggaran	1) Usulan unit kerja 2) Mengoordinasikan, mendampingi dan memfasilitasi proses usulan rencana kerja dan anggaran 3) Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran

<p>2. Penyebab kesenjangan anggaran adalah faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya perbedaan yang signifikan antara anggaran yang satu dengan anggaran yang lainnya.</p> <p>3. Kinerja adalah hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi</p>	<p>d. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran</p> <p>a. Faktor Internal</p> <p>b. Faktor Eksternal</p> <p>Analisis Capaian Kinerja Kankemenag Kabupaten Karimun</p>	<p>1) Informasi Kinerja dalam RKA-KL</p> <p>2) Mekanisme penyusunan RKA-KL</p> <p>1) Sumber Daya Manusia</p> <p>2) Psikologis</p> <p>1) Kebijakan Anggaran</p> <p>2) Prosedur Penyusunan Anggaran</p> <p>1) Pengukuran Ekonomi</p> <p>2) Pengukuran Efisiensi</p>
--	---	---



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Secara teoritis, menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2006:4), penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif, yang mencoba menggambarkan secara mendalam suatu obyek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya, yakni bagaimana proses perumusan perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, apa penyebab terjadinya kesenjangan yang tinggi antara anggaran/belanja rutin dan anggaran/belanja pembangunan, serta dampak perencanaan kebijakan anggaran terhadap pencapaian kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

#### B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

Berdasarkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan kualitatif maka peneliti menggunakan informan. Adapun penentuan informan penelitian dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, yakni teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Adapun pertimbangan tersebut dimana informan yang memiliki keterlibatan langsung dalam proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

Dalam penelitian ini yang dijadikan sumber informasi adalah seluruh pegawai yang ada di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun yaitu sebanyak 42 orang pegawai. Sedangkan yang menjadi pemilihan informan adalah 4 orang yang terdiri dari :

Tabel 3.1  
Informan Penelitian

NO	INFORMAN	JUMLAH	JABATAN
1.	Informan I	1	Perencana
2.	Informan II	1	Kepala Sub Bagia Tata Usaha
3.	Informan III	1	Kepala Bimas Islam
4.	Informan IV	1	Kepala Seksi Pendidikan Islam
	Jumlah	4 Orang	

### C. Instrumen Penelitian

Pengambilan data dalam penelitian ini adalah menggunakan pedoman wawancara yang sudah disusun sesuai dengan permasalahan yang akan ditanyakan. Hal ini sejalan dengan pendapat Sugiono (2005:119), instrumen penelitian adalah suatu alat yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati. Penelitian dalam bidang sosial instrumen penelitian yang digunakan disusun oleh peneliti sendiri termasuk menguji validitas dan realibilitas.

Menurut Moleong (2006:168), instrumen penelitian dimaksudkan sebagai alat pengumpul data seperti tes pada penelitian kuantitatif. Ada tiga hal yang dibahas dalam instrumen penelitian sebagai alat pengumpul data, yaitu mencakup ciri-ciri umum, kualitas yang diharapkan, dan kemungkinan manusia sebagai instrumen. Kedudukan peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai pemeran utama dalam menggali data yaitu sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, analisis, penafsir data dan pada akhirnya sebagai pelapor hasil penelitiannya. Dalam

melaksanakan penelitian ini, peneliti menggunakan kelengkapan penelitian sebagai instrumen penunjang (alat bantu).

Beberapa instrumen penunjang (alat bantu) guna mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

#### 1. Pedoman Wawancara (*Interview Guide*)

Pedoman wawancara merupakan suatu petunjuk yang memuat daftar pertanyaan yang akan dipertanyakan kepada sumber data yang berkaitan dengan obyek penelitian, dengan pedoman wawancara ini diharapkan dapat membantu dan mempermudah peneliti dalam memperoleh data yang diperlukan. Adapun yang menjadi informan yaitu Perencana, Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Isla, dan Kepala Seksi Pendidikan Islam

#### 2. Catatan Lapangan

Catatan lapangan merupakan catatan yang senantiasa dibuat oleh peneliti pada saat mengadakan pengamatan, wawancara atau pun menyaksikan suatu kejadian atau fenomena tertentu. Catatan lapangan tersebut akan membantu peneliti dalam pengumpulan data.

#### 3. Alat Penunjang lainnya yang nanti diperlukan seperti Kamera.

### D. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini sumber data dipilih, dan mengutamakan perspektif emik artinya mementingkan pandangan informan, data yang dikumpulkan terdiri atas :

#### 1. Data Primer diperoleh dengan cara :

##### a. Wawancara Mendalam

Jenis wawancara ini termasuk dalam kategori *indepth interview*, dimana dalam pelaksanaannya dituntut banyak informan yang dijadikan sumber yang

akan diwawancara guna mendapatkan data yang lebih dalam dan terinci serta pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya tentang proses perencanaan kebijakan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Disini diperlukan kemampuan dan kejelian pewawancara dalam melakukan pelacakan dan pendalaman terhadap bahan yang diperlukan. Proses pengumpulan data ini akan menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara (*guide interview*) dan alat tulis menulis.

b. Pengamatan (*observasi*)

Pengamatan terhadap proses perencanaan kebijakan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, digunakan sebagai suatu bentuk metode triangulasi untuk validasi data hasil wawancara.

2. Data Sekunder, diperoleh dengan cara :

- a. Melakukan analisis terhadap, rencana strategis, update data perencanaan, usulan rencana kerja dan anggaran (RKA), Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L), dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, untuk mengetahui proses penyusunan dan alokasi anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.
- b. Telaahan dokumen tentang peraturan perundang-undangan tentang penyusunan dan alokasi anggaran APBN, hasil penelitian dan buku penunjang lainnya.

## E. Metode Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, analisa data dilakukan sejak awal dan sepanjang proses berlangsung. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisa interaktif (*interactive model of analysis*), yakni sebagai berikut :

### 1. Pengumpulan Data

Data-data yang diperoleh dari aneka macam cara (observasi, wawancara, dokumentasi, pita rekaman dan lain-lain) dikumpulkan kemudian direduksi/ dipilah-pilah.

### 2. Reduksi Data

Dalam reduksi data dapat diartikan bahwa sebagai proses pemilihan, perumusan dan perhatian pada penyederhanaan tentang keabstrakan dan informasi data secara kasar yang muncul dari catatan dan tulisan yang ada dilapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisa yang akan menajamkan, menggolongkan, mengarahkan serta membuang data-data dan informasi yang tidak perlu serta mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga dapat menghasilkan kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasikan.

### 3. Penyajian Data

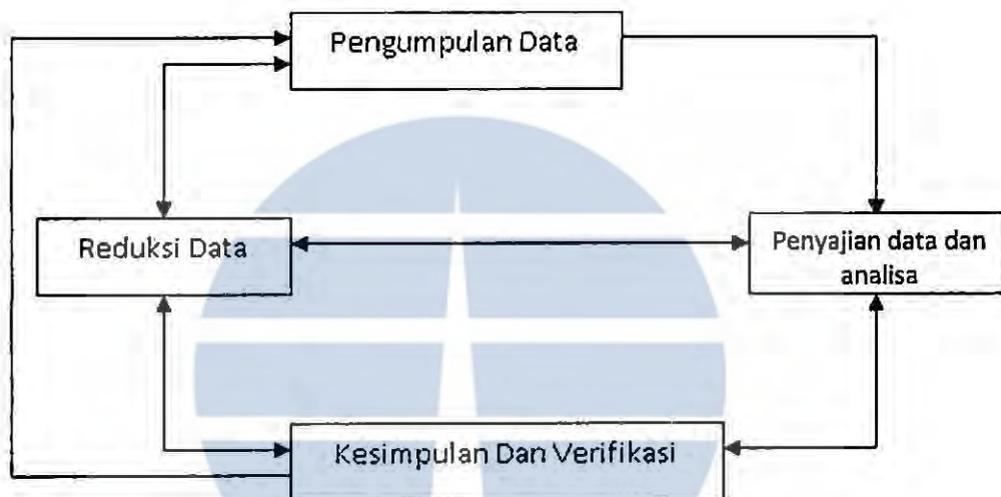
Dilakukan dengan cara mendeskripsikan data yang ada secara sederhana, rinci, utuh, dan lengkap yang digunakan sebagai pijakan untuk menentukan langkah berikutnya dalam menarik kesimpulan dari data yang ada.

### 4. Menarik Kesimpulan (*verifikasi*)

Dalam menarik kesimpulan, hal ini dilakukan secara terus-menerus sepanjang proses penelitian yang sejak peneliti memasuki lokasi penelitian dan proses

pengumpulan data berlangsung. Peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan, persamaan dan hal-hal yang sering timbul kemudian? dituangkan dalam kesimpulan sementara, namun dengan bertambahnya data melalui verifikasi terus menerus akan memperoleh kesimpulan yang bersifat dasar, berarti mewakili fenomena sebagai sumbernya.

Gambar 3.1  
Analisis Data Kualitatif



Sumber : Miles dan Huberman

Pada penelitian ini, proses analisis data dimulai dari pengumpulan data kemudian menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen, gambar, dan sebagainya. Langkah berikutnya ialah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan abstraksi. Langkah selanjutnya yaitu penyajian data dengan menyusun data kedalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorisasi kemudian ditarik suatu kesimpulan.

## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Objek Penelitian**

##### **Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun**

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 381 tahun 2001 tanggal 23 Juli 2001, tentang Pembentukan Kantor Departemen Agama Kota Bontang, Sorong, Muaro Jambi, Tanjung Jabung Timur, Tebo, Sarolangun, Nunukan, Malinau, Kutai Barat, Kutai Timur, Boalemo, Pelalawan, Rokan Hilir, Rokan Hulu, Siak, Karimun, Natuna, Kuantan Sengingi, Bireuen, Buol, Morowali, serta Banggai Kepulauan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama pasal 6 menyatakan “Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (2) berkedudukan di Kabupaten/ Kota, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama”.

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun merupakan salah satu dari satuan kerja yang berada dilingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama, bagian kesepuluh (Kantor Wilayah Kementerian

Agama Provinsi Kepulauan Riau) pasal 300 menyatakan bahwa Kabupaten Karimun merupakan salah satu Kementerian Agama Kabupaten / Kota yang berada dibawah Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau.

## **B. Hasil**

### **1. Proses Perumusan Perencanaan Kebijakan Anggaran Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun**

#### **a. Persiapan Penyusunan Rencana**

##### **1) Penelaahan Tugas dan Fungsi**

Dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun telah dilakukan penelaahan serta disusun sesuai dengan tugas dan fungsi sebagaimana yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2012. Tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama.

Hal ini sejalan dengan pendapat Informan I mengatakan :

“Setiap anggaran yang disusun sudah pasti disesuaikan dengan tupoksi dari masing-masing satuan kerja. contohnya penyusunan anggaran pada seksi Bimbingan Masyarakat Islam harus disesuaikan dengan tupoksi Bimbingan Masyarakat Islam. Untuk penyusunan seksi Pendidikan Islam juga harus disesuaikan dengan tupoksi Pendidikan Islam, begitu juga dengan satker-satker yang lainnya. Dan jika kita menyusun tidak sesuai dengan tupoksi yang ada maka anggaran kita bisa ditolak oleh tim verifikasi Perencanaan Kanwil”.

Pernyataan yang sama, juga dikemukakan oleh Informan II dan IV, mereka mengatakan :

“Kami mengusulkan anggaran didasarkan pada tupoksi yang kami laksanakan, kalau tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya maka anggaran yang kita usulkan akan ditolak dan tidak maksimal”.

Selain itu Informan III juga menambahkan :

“Setiap anggaran yang kami usulkan kepada perencana kantor tentunya berdasarkan tugas dan fungsi kami di seksi Bimbingan Masyarakat Islam, seperti berkaitan dengan pembinaan keluarga sakinah, pembinaan sumber daya manusia di Kantor Urusan Agama, pelayanan nikah, produk halal, zakat, wakaf dan lain-lain”.

Penelaahan tugas dan fungsi dalam proses perencanaan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, dilakukan dengan menyesuaikan antara kegiatan-kegiatan yang diusul dengan tugas dan fungsi pada seksi-seksi yang ada, penelaahan tugas dan fungsi pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun berdasarkan pada Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, serta Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama. Hal ini sesuai dengan hasil pengamatan pada dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementerian Agama tahun 2016, tidak terdapat kegiatan yang dianggarkan diluar dari tupoksi masing-masing Seksi/ Satker.

## 2) Penelaahan Kebijakan

Penelaahan kebijakan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun masih belum berjalan baik dan prosedural. Sebagaimana dikatakan oleh Informan I bahwa :

“Penelaahan kebijakan dalam penyusunan anggaran dalam prakteknya belum kami laksanakan dengan maksimal, dalam penyusunan kebijakan anggaran kami selalu mengikuti kebijakan-kebijakan yang ada pada tahun sebelumnya dan biasanya tidak berubah, dan usulan kegiatan dari masing-masing satker biasanya relatif sama dengan kegiatan sebelumnya”.

Selain itu, Informan II dan III menambahkan :

“Karena penyusunan anggaran ini bersifat rutin setiap tahunnya kami rasa penelaahan kebijakan dilakukan hanya pada peraturan-peraturan baru saja dan penelaahan kebijakan kami lakukan terutama terkait dengan kebijakan-kebijakan baru dari pusat”.

Kemudian Informan IV juga mengatakan bahwa :

“Penelaahan kebijakan dalam penyusunan anggaran, kami lakukan agar usulan tidak melenceng dari kebijakan pemerintah pusat”.

Penelaahan kebijakan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun masih belum berjalan baik dan prosedural. Dimana penelaahan belum mengikuti standar dan prosedur yang berlaku. Anggaran disusun berdasarkan kegiatan-kegiatan yang biasanya dilakukan pada tahun sebelumnya, atau masih terbiasa dengan menggunakan pendekatan tradisional/ incremental. Hal ini dapat diamati dari dokumen rencana kerja dan anggaran Bimas Buddha tahun 2015 dan dokumen rencana kerja dan anggaran Bimas Buddha tahun 2016,

### 3) Penyediaan Data

Penyediaan data dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun telah dilaksanakan dengan baik. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan I :

“Tentunya dalam penyusunan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada data-data. Bahkan sebelum penyusunan, kami melaksanakan kegiatan update data perencanaan untuk menginventarisir kebutuhan anggaran disemua satker. Misalnya data pada seksi Pendidikan Islam, seperti jumlah guru yang perlu dibayar tunjangan sertifikasi, jumlah siswa madrasah yang perlu diberikan BOSnya, jumlah guru yang perlu di berikan pendidikan dan pelatihan. Sedangkan di seksi Bimas Islam misalnya, data-data yang dibutuhkan antara lain jumlah peristiwa nikah, jumlah penyuluh non PNS, kegiatan-kegiatan dan pembinaan keagamaan bagi masyarakat. Selain itu proses pengumpulan data pada Kementerian Agama telah menggunakan teknologi informasi/ aplikasi, seperti e-MPA”.

Pernyataan senada juga dikemukakan oleh Informan II dan IV

mereka mengatakan bahwa :

“Penyediaan data dalam penyusunan anggaran, merupakan kegiatan wajib yang harus dilakukan. Bahkan kita membentuk tim update data guna melaksanakan tuntutan tersebut. Tim update data bekerja mulai bulan Januari-April. Setelah data dikumpulkan kita input kedalam aplikasi e-MPA dan juga kita bukukan. Data sangat penting dalam menyusun anggaran, jika tanpa data yang valid bagaimana kita akan mengusulkan jumlah guru yang telah disertifikasi, dana bos, gaji dan yang lainnya”

Informan III juga memberikan pendapat bahwa : .

“Tentunya pasti kita memerlukan data dalam menyusun anggaran. Biasanya bagian perencana akan meminta data ke kita mulai dari jumlah penduduk beragama, jumlah peristiwa nikah, jumlah rumah ibadah, dan lain sebagainya”.

“Penyediaan data pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilakukan dengan membentuk tim Update data disertai dengan anggaran yang menyertainya. Data-data yang terkumpul di input ke dalam aplikasi E-data yang terintegrasi dengan aplikasi online E-MPA. Setiap satker di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun wajib mengisi data-data di dalam aplikasi E-MPA sesuai dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 47 Tahun 2014 tentang Monitoring Pelaksanaan

Anggaran Secara Elektronik Pada Kementerian Agama. Namun pada kenyataannya sering terjadi data yang diinput tidak valid dan akurat seperti data guru, data penduduk, data rumah ibadah dan lain sebagainya.

#### 4) Penentuan Prioritas Kegiatan

Penentuan prioritas kegiatan, dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada urgensi dari kegiatan, seperti kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam skala prioritas nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh

Informan I bahwa :

“Penentuan prioritas kegiatan pada penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun biasanya didasarkan pada urgensi dari pada kegiatan tersebut, terutama kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam prioritas nasional, maupun prioritas Kementerian Agama, serta kegiatan yang paralel, yakni pelaksanaannya kegiatan tersebut ada ditingkat kanwil provinsi maupun tingkat pusat”.

Hal senada juga dikemukakan oleh Informan III dan IV mereka mengatakan bahwa :

“Dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran terutama pada Seksi Bimas Islam kami selalu memberikan skala prioritas pada kegiatan yang kami usulkan, untuk kegiatan yang merupakan prioritas kementerian kami urutkan di nomor paling atas”.

Informan II menambahkan bahwa :

“Skala prioritas dalam pengusulan kegiatan biasanya didasarkan pada penting atau tidaknya anggaran itu dilaksanakan, dan sering terjadi kegiatan yang merupakan rencana kegiatan pemerintah lebih diutamakan dibandingkan kegiatan yang kita usulkan”.

Penentuan prioritas kegiatan pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun sering didasarkan pada urgensi suatu kegiatan, terutama kegiatan yang menjadi prioritas pemerintah pusat (RKP) dan

prioritas kementerian. Bahkan kegiatan tersebut sering diprioritaskan dibandingkan kegiatan-kegiatan yang telah disusun dalam renstra Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Terkadang kegiatan yang didasarkan prioritas pemerintah pusat dan prioritas kementerian disusun tidak disesuaikan dengan kondisi geografis, sosial, budaya dan ekonomi masyarakat di daerah, sehingga banyak kegiatan yang dianggarkan tidak efektif.

#### 5) Penjabaran Program/ Kegiatan

Penjabaran program/ kegiatan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku, agar adanya sinkronisasi antara kegiatan maupun program yang telah ditentukan oleh pusat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan I bahwa :

“Penjabaran program/ kegiatan dalam usulan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, yang tertuang dalam Term Of Reference (TOR)/ Kerangka Acuan Kerja yang memuat tentang tujuan kegiatan, output kegiatan, langkah kegiatan, sasaran, manfaat, jadwal maupun anggaran”.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Informan II, dan III mereka mengatakan bahwa :

“Setiap penyusunan anggaran harus menjabarkan program/kegiatan, misalnya pembinaan pegawai harus masuk dalam anggaran kegiatan pembinaan administrasi kepegawaian serta masuk dalam program dukungan manajemen dan pelaksanaan teknis lainnya Kementerian Agama. Penjabaran kegiatan dan program dilakukan, untuk mensinkronkan antara kegiatan maupun program yang telah ditentukan oleh pusat. Terkadang penjabaran kegiatan yang harus mengikuti nomenklatur di pusat memberatkan daerah”.

Informan IV menambahkan bahwa :

“Penjabaran kegiatan biasanya dilakukan berdasarkan peraturan yang tertuang dalam RKA-KL, seperti kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan Pendidikan Islam harus dimasukkan ke dalam Program Pendidikan Islam, kegiatan-kegiatan yang terkait dengan haji dimasukkan ke dalam program penyelenggaraan haji dan umrah dan begitu seterusnya”.

Penjabaran program dan kegiatan pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, pada pasal 3 ayat (1) b menyebutkan bahwa RKA-K/L disusun dengan mengacu pada pedoman umum RKA-K/L, yang meliputi klasifikasi anggaran, yang terdiri atas klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi dan klasifikasi jenis belanja. Pedoman ini merupakan standar dalam penyusunan RKA-K/L disetiap lembaga.

b. Dokumen Perencanaan Program dan Anggaran

1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian Agama

Rencana Strategis Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019 memuat visi, misi, sasaran strategis, kegiatan, indikator kegiatan, program dan anggaran, yang menjadi dasar/ dokumen dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Informan I bahwa :

“Rencana strategis Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019 merupakan dasar/ pedoman dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Walaupun terkadang ada kegiatan yang dianggarkan tidak terdapat di Renstra, namun kegiatan tersebut tetap masih selaras dengan visi, misi dan sasaran strategis yang tercantum di dalam Renstra”.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Informan II dan IV mereka.

mengatakan bahwa :

“Rencana Strategis Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun adalah dasar untuk penyusunan anggaran Kantor. Renstra Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun merupakan turunan dari Renstra Kementerian Agama RI tahun 2015-2019, serta rencana pembangunan jangka menengah Kementerian agama tentunya menjadi dasar dalam penyusunan renstra Kankemenag Kab. Karimun. Dan Renstra Kankemenag Kab. Karimun menjadi landasan dalam penyusunan anggaran”.

Informan III menambahkan bahwa :

“Renstra Kankemenag Kab. Karimun disusun sebagai pedoman dalam penyusunan anggaran, dengan adanya renstra arah kebijakan dan pembangunan dalam bidang agama akan mudah untuk diukur. Dalam penyusunan anggaran terkadang tidak selalu didasarkan renstra terkadang didasarkan pada kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan masa lalu dan dirasa penting untuk dilaksanakan”.

Rencana strategis merupakan salah satu dokumen yang menjadi dasar dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Namun dalam pelaksanaannya terkadang renstra tidak selalu menjadi pedoman utama. Kegiatan yang terjabar dalam renstra, terkadang dikalahkan oleh kebijakan/ kegiatan rencana kerja pemerintah (RKP) atau rencana kerja kementerian. Hal inilah yang tentunya akan mempengaruhi capaian kinerja.

## 2) Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian Agama

Penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun disusun berdasarkan rencana kerja kementerian, rencana kerja pemerintah dan pagu anggaran Kementerian Agama. Hal ini sering berakibat pada kegiatan yang disusun/ diusulkan terkadang menjadi

tidak efektif dan tidak terlaksana dengan maksimal. Pendapat ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan I bahwa :

“Penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada rencana kerja kementerian, rencana kerja pemerintah dan pagu anggaran Kementerian Agama. Hal inilah terkadang menjadi penyebab kegiatan yang disusun tidak maksimal dalam pelaksanaannya, seperti rencana kerja pemerintah dalam hal rehab RKB yang dianggarkan hanya Rp 150.000.000, dimana untuk anggaran segitu untuk Kabupaten Karimun tidak cukup. Selain itu alokasi anggaran yang tidak proporsional oleh perencana Kanwil terkadang berdampak pada ketidak efisienan”.

Selain itu Informan III menambahkan bahwa :

“Selain Renstra Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, rencana kerja tahunan adalah dokumen kedua yang digunakan dalam menyusun anggaran. Hal ini terkadang usulan anggaran menjadi kaku”.

Informan II menyebutkan bahwa :

“Penyusunan anggaran pada kankemenag Kab. Karimun, selain berdasarkan renstra Kementerian Agama juga didasarkan pada rencana pembangunan tahunan Kementerian Agama”.

Informan IV menambahkan :

“Saya rasa rencana pembangunan tahunan Kementerian Agama, sangat penting untuk dijadikan dasar dalam penyusunan anggaran”.

Proses perencanaan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didukung juga oleh rencana kerja tahunan Kementerian Agama. Rencana kerja tahunan Kementerian Agama yang terjabar dalam bentuk Rencana Kementerian Agama, dimana dalam pelaksanaannya seringkali tidak efektif dan efisien, mulai dari alokasi anggaran yang kurang, memasukkan kegiatan diakhir tahun, bahkan pengalokasiannya tidak tepat. Sebagai contoh dalam dokumen RKA-K/L Sekretariat Jenderal tahun 2016 pada kegiatan keuangan dan BMN, anggaran yang dialokasikan begitu besar

untuk perjalanan dinas sedangkan pada kegiatan administrasi organisasi dan tata laksana begitu kecil padahal pada kegiatan ini sangat perlu melaksanakan kegiatan-kegiatan yang menunjang efektifitas organisasi seperti kegiatan rapat koordinasi, pembuatan laporan kinerja, tindak lanjut hasil pemeriksaan dan lain sebagainya.

c. Pengusulan Rencana Kerja dan Anggaran

1) Usulan unit kerja

Setiap unit kerja di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota menyampaikan usulan rencana kerja dan anggaran unit kerjanya masing-masing termasuk hasil kompilasi usulan rencana kerja anggaran Madrasah dan KUA yang telah dikumpulkan oleh unit kerja terkait. Usulan rencana kerja dan anggaran harus dilampiri dengan dokumen pendukung diantaranya adalah term of reference (TOR), rencana anggaran biaya (RAB), form tunjangan kinerja, dan sertifikasi guru.

Usulan unit kerja pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dimulai dari bulan Februari-Maret tahun berjalan. Setelah mendapat pagu anggaran untuk Kantor Kementerian Agama maka diadakan kegiatan penyusunan anggaran, dimana pada kegiatan tersebut mengundang semua satker dan unit kerja yang berada dibawah naungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, pada kegiatan tersebut setiap satker menyesuaikan usulan kegiatan dengan anggaran yang diterima, serta menyiapkan Tor, Rab dan form tunjangan kinerja serta tunjangan profesi guru di Seksi Pendis. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan I bahwa :

“Iya. Setiap usulan rencana kerja dan anggaran untuk unit kerja/ satker harus dilengkapi dengan Tor, Rab dan Form tunjangan kinerja/ profesi bagi seksi Pendis. Proses pengusulan anggaran dilaksanakan pada acara/ kegiatan usulan rencana kerja dan anggaran tingkat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Selain untuk mengakomodasi kebutuhan anggaran, kegiatan ini sebagai penyesuaian usulan kegiatan yang telah dikirim sebelumnya dengan anggaran yang telah dipatok”.

Selanjutnya oleh Informan IV menambahkan bahwa :

“Kami biasanya mengusulkan rencana kerja dan anggaran pada rentang bulan Februari-Maret. Selanjutnya setelah mendapat pagu anggaran, kami mengikuti kegiatan penyusunan anggaran, dimana kami menyesuaikan kembali antara kegiatan yang diusulkan dengan dana yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agama Pusat, disertai dengan kelengkapan usulan seperti Tor, Rab, Form Tunjangan Kinerja maupun Form Sertifikasi Guru”.

Informan II mengatakan :

“Setiap usulan anggaran yang ditetapkan semuanya didasarkan pada usulan dari masing-masing satker. Karena merekalah yang paling paham tentang kebutuhan anggaran mereka sendiri”.

Informan III memberikan keterangan bahwa :

“Usulan anggaran dari satker menjadi prioritas dalam penetapan usulan anggaran tingkat Kankemenag. Usulan ini biasanya diminta pada saat kegiatan penyusunan anggaran”.

Setiap unit kerja atau Seksi pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun diminta untuk mengusulkan rencana kerja dan anggaran setiap tahun. Usulan anggaran disertai kerangka acuan kerja (KAK), rencana anggaran biaya (RAB), dan dokumen pendukung lainnya seperti Gambar bangunan, atau barang. Usulan rencana kerja dan anggaran diusulkan oleh unit kerja, dengan melalui tiga tahapan, yang pertama diawal Februari biasanya usulan ini berupa kebutuhan gaji dan operasional perkantoran. Usulan selanjutnya pada bulan Maret disertai dengan kegiatan. Setelah pagu indikatif turun, satker/ seksi diminta kembali

mengusulkan anggaran yang disesuaikan dengan pagu yang telah dialokasikan. Kemudian satker diminta kembali mengusulkan rencana kerja dan anggaran untuk menyesuaikan dengan pagu anggaran yang diterima oleh masing-masing satker/ unit organisasi.

- 2) Mengkoordinasikan, mendampingi dan memfasilitasi proses usulan rencana kerja dan anggaran

Unit kerja di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota yang menangani perencanaan program dan anggaran mengkoordinasikan, mendampingi dan memfasilitasi proses pengumpulan usulan rencana kerja dan anggaran yang diusulkan oleh setiap unit kerja kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten / Kota.

Perencana Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun melakukan koordinasi, mendampingi dan memfasilitasi proses usulan rencana kerja baik melalui rapat, sosialisasi dan monitoring. Sebagaimana dikatakan oleh Informan I bahwa :

“Proses awal yang kita lakukan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran adalah melakukan koordinasi dengan semua satker yang berada dibawah naungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Setelah berkoordinasi kita melakukan pendampingan terhadap usulan yang diberikan oleh masing-masing satker terutama terkait dengan standar biaya yang digunakan, kesesuaian antara fungsi, jenis belanja, akun dan kegiatan”.

Hal ini juga dikatakan oleh Informan III dan IV bahwa :

“Pada saat penyusunan anggaran kita biasanya didampingi oleh perencana, untuk mengoreksi apakah anggaran yang dibuat sudah sesuai aturan keuangan atau belum. Dan biasanya setiap usulan rencana kerja dan anggaran yang kami usulkan selalu didampingi dan dianalisa oleh perencana agar sesuai dengan aturan yang berlaku”.

Informan II menambahkan bahwa :

“Koordinasi dan pendampingan suatu kewajiban bagi perencana dalam menganalisa rencana usulan kerja dan anggaran yang diusulkan oleh setiap satker yang berada dibawah naungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun”.

Pada proses penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, perencana melakukan koordinasi dengan masing-masing satker/ seksi, terkait anggaran yang akan diusulkan. Setelah rencana kerja dan anggaran diusulkan tahap selanjutnya melakukan pendampingan terutama terkait dengan anggaran yang diusulkan apakah sudah sesuai dengan standar biaya masukan, karena masih sering terjadi anggaran yang diusulkan tidak sesuai dengan standar biaya atau aturan yang berlaku.

### 3) Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran

Melalui mekanisme rapat kerja tingkat Kabupaten/ Kota, Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota menetapkan usulan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota beserta unit kerja dibawahnya untuk selanjutnya disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi.

Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilaksanakan pada rentang antara bulan Juli-September. Fungsi dari rapat ini adalah untuk menetapkan usulan rencana kerja dan anggaran yang diusulkan oleh satker, yang kemudian usulan ini akan menjadi acuan untuk penetapan anggaran pada rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran tingkat

Kanwil Kementerian Agama provinsi Kepulauan Riau. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Informan I mengatakan bahwa :

“Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilaksanakan pada bulan Juli-September. Rapat ini diselaraskan dengan kegiatan penyusunan rencana kerja dan anggaran, usulan rencana anggaran dari satker akan diteruskan disaat acara penyusunan anggaran di tingkat Kanwil Kementerian Agama Kepri”.

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Informan III dan IV mengatakan bahwa :

“Penetapan anggaran tentunya dilaksanakan dengan mekanisme rapat dan disejalankan dengan kegiatan penyusunan anggaran, dan ini sebagai dasar untuk pengajuan anggaran di tingkat pusat”.

Informan II menambahkan bahwa :

“Rapat penetapan usulan rencana kerja dilaksanakan untuk menetapkan usulan dari masing-masing satker setelah diverifikasi oleh perencana dan dijadikan dasar usulan pada tingkat kanwil”.

Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilakukan setelah memperoleh ketetapan tentang pagu anggaran tahun depan. Rapat ini membahas tentang aturan-aturan terkait anggaran, standar biaya masukan, kebijakan pemerintah yang tertuang dalam rencana kerja pemerintah (RKP), rencana kerja Kementerian Agama dan menetapkan usulan rencana kerja dan anggaran tahun depan. Pelaksanaan rapat penetapan usulan yang dilakukan terkadang tidak efektif, karena pada saat rapat ini banyak usulan dari masing-masing satker/ seksi belum selesai.

#### d. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran

##### 1) Tugas Satker dalam Proses penyusunan RKA-K/L

Penyusunan Anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun diawali dengan menyiapkan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, dokumen rencana kerja tahunan, rencana kerja pemerintah, dan standar biaya tahunan. Selanjutnya meneliti dan memastikan kesesuaian dengan kebijakan unit eselon I terutama terkait dengan besaran alokasi anggaran. Selanjutnya Menyusun Kertas Kerja Satker (KK satker) dan RKA satker serta menyimpan data dalam Arsip Data Komputer (ADK). Kemudian Menyusun dokumen pendukung, seperti KAK/TOR, RAB. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan I bahwa :

“Penyusunan Anggaran diawali dengan menyiapkan dokumen yakni peraturan, RKT, RKP, standar biaya tahunan, dan dokumen pendukung berupa KAK/TOR dan RAB. Setelah itu meneliti dan memastikan usulan anggaran sesuai dengan alokasi anggaran yang diberikan, kemudian menyusun kertas kerja satker melalui aplikasi RKA-K/L dan menyimpan dalam bentuk arsip data komputer”.

Penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, diawali dengan menyiapkan dokumen berupa peraturan perundang-undangan seperti peraturan menteri keuangan tentang standar biaya masukan, dan akun standar. Kemudian dokumen rencana kerja pemerintah, dokumen rencana kerja kementerian, kerangka acuan kerja, dan rencana anggaran biaya. Selanjutnya perencana meneliti anggaran yang diusulkan sesuai dengan pagu anggaran yang telah ditetapkan dan memastikan usulan itu sesuai dengan aturan yang ada. Kemudian data-data usulan tersebut dimasukkan kedalam aplikasi RKA-

K/L. Sering terjadi dalam penyusunan rencana kerja anggaran di tingkat Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau pagu anggaran berubah sehingga usulan anggaran yang di input di dalam RKA-K/L akan ikut berubah dan tidak sesuai lagi dengan usulan awal dari satker/ seksi, hal inilah terkadang sering terjadi kesalah pahaman antara perencana dan pelaksana di tingkat seksi.

## 2) Mekanisme Penyusunan RKA-K/L

Mekanisme Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, dilaksanakan dengan melakukan login aplikasi RKA-K/L-DIPA, Penyusunan rincian anggaran belanja keluaran (output), Setelah meyakini kebenaran semua isian yang ada, kemudian mencetak KK satker, dan melengkapi data dukung yang diperlukan, untuk kemudian disampaikan bersamaan dengan KK Satker yang telah ditanda tangani oleh KPA kepada unit eselon I sebagai bahan penyusunan RKA-K/L. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan I bahwa :

“Mekanisme penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, dilakukan dengan menginput rencana kegiatan beserta rincian anggaran belanja keluaran kedalam aplikasi RKA-KL oleh operator/ perencana, kemudian setelah diyakini semua isian yang ada, kemudian mencetak kertas kerja satker dan melengkapi data dukung yang diperlukan seperti SPTJM”.

Mekanisme penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, dilakukan dengan menginput semua data usulan rencana kerja dan anggaran ke dalam aplikasi RKA-K/L oleh perencana. Penginputan data perencanaan kedalam aplikasi

RKA-K/L dilakukan pada saat kegiatan penyusunan di tingkat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, maupun di tingkat Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepri. Penyusunan di tingkat Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepri merupakan saat-saat yang penting, karena sering terjadi kesalahan penginputan di tingkat Kanwil, hal ini disebabkan oleh jumlah operator hanya dua orang sehingga tingkat kelelahan tinggi dan besar kemungkinan terjadinya kesalahan input.

## **2. Penyebab Kesenjangan Anggaran antara Belanja Pegawai dan Operasional Perkantoran dengan Belanja Pembangunan Bidang Agama Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun**

Adapun faktor penyebab kesenjangan antara Belanja Pegawai dan Operasional Perkantoran dengan Belanja Pembangunan Bidang Agama Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun adalah sebagai berikut :

### **a. Faktor Internal, terdiri dari :**

#### **1) Sumber Daya Manusia**

Faktor sumber daya manusia sangat mempengaruhi dalam proses penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Dengan kompetensi yang baik dan ditopang dengan jumlah pegawai yang proporsional tentunya akan berpengaruh terhadap kualitas perencanaan. Namun sebaliknya perencana yang tidak memiliki kompetensi yang mumpuni dalam perencanaan akan berdampak pada kualitas perencanaan dan penganggaran yang tidak efektif dan efisien.

Dari sisi sumber daya perencana yang dimiliki Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dirasa masih kurang. Pegawai yang menangani perencanaan di masing-masing seksi bukan pegawai ahli dalam perencanaan, melainkan pegawai yang diberi tugas tambahan dalam menyusun anggaran. Sehingga yang terjadi adalah kegiatan dan anggaran yang disusun asal jadi dan merupakan penyalinan dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan pada tahun sebelumnya. Hal ini tentunya berdampak terhadap pencapaian visi, misi dan sasaran strategis yang telah ditetapkan.

Selain itu pelatihan dan pembinaan terhadap perencana juga jarang dilakukan. Sehingga pemahaman dan kemampuan perencana masih terbatas. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Informan I bahwa :

“Faktor jumlah pegawai yang menangani perencanaan sangat mempengaruhi efektifitas dari pengusulan rencana kerja dan anggaran di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Selama ini hanya saya seorang perencana yang terkadang kewalahan dalam menganalisa usulan anggaran yang diajukan oleh masing-masing satker, selain sebagai perencana saya juga ditugaskan sebagai Pejabat Pengadaan, sehingga pekerjaan perencana menjadi tidak fokus. Paling tidak di kantor ini dibutuhkan dua perencana. Atau pada masing-masing seksi memiliki seorang perencana yang benar-benar bertanggungjawab dan memahami bidang perencanaan. Selain itu pembinaan dan pelatihan di bidang perencanaan dirasa masih minim, dan idealnya perencana adalah seorang pejabat fungsional, agar lebih maksimal kerjanya”.

Permasalahan sumber daya perencana pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun perlu mendapat perhatian yang serius. Salah satu penyumbang anggaran yang tidak efisien dan efektif adalah kualitas dan kuantitas perencana yang ada. Perencana Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun merangkap banyak jabatan dan pekerjaan, selain

sebagai perencana beliau juga sebagai pejabat pengadaan, dan anggota tim-tim lainnya. Hal ini tentunya akan berdampak pada kinerja perencanaan. Selain itu minimnya pelatihan dan pembinaan dalam bidang perencana juga merupakan faktor penentu bagi kualitas dan kompetensi dari perencana.

## 2) Psikologis

Faktor psikologis, dalam beberapa kondisi kerap mempengaruhi seorang perencana dalam menyusun rencana kerja dan anggaran, terutama pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Adanya persepsi bahwa kegiatan dan anggaran yang memiliki resiko besar terutama diperiksa oleh APIP, BPK, Kejaksaan tidak perlu diusulkan walaupun kegiatan tersebut penting untuk dilaksanakan seperti pembangunan gedung maupun bantuan-bantuan sosial keagamaan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Informan I bahwa :

“..... Selain itu, adanya ketakutan dari pelaksana kegiatan terhadap usulan anggaran yang ditenggarai akan sulit untuk dilaksanakan dan mengundang pemeriksaan dari APIP maupun kejaksaan, seperti pembangunan, pengadaan maupun bantuan yang nilainya besar”.

Faktor psikologis baik perencana maupun pelaksana anggaran kerap berpengaruh dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, sehingga menyebabkan kesenjangan anggaran yang besar antara belanja rutin dan belanja pembangunan. Faktor psikologis ini sering diakibatkan oleh banyaknya pemberitaan tentang penangkapan para birokrat pemerintahan akibat penggunaan anggaran yang diindikasikan merugikan negara. Di era keterbukaan informasi publik akses masyarakat sangat mudah terhadap

anggaran dan kebijakan pemerintah, sehingga masyarakat akan mudah melaporkan pejabat atau birokrat yang menurut mereka melanggar aturan walaupun tanpa ada bukti yang valid, sehingga menyebabkan mereka takut mengusulkan anggaran yang memiliki resiko tinggi akan diperiksa atau diaudit oleh BPK, Itjen, Kejaksaan dan Kepolisian.

b. Faktor Eksternal terdiri dari :

1) Kebijakan Anggaran

Faktor kebijakan anggaran memiliki pengaruh yang besar terhadap penyusunan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, seringkali terjadi kebijakan anggaran yang dibuat tanpa memperhatikan kondisi geografis, karakteristik masyarakat, maupun kondisi ekonomi pada daerah setempat. Terkadang kebijakan alokasi anggaran yang dibreakdown dari Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepri tidak proporsional dan tidak didasarkan pada' asas manfaat serta kebutuhan disetiap masing-masing daerah kabupaten/ Kota. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Informan I bahwa :

“Faktor kebijakan anggaran sangat mempengaruhi kesenjangan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, terkadang rencana kerja pemerintah tidak melihat kondisi geografis, sosio kultural, maupun faktor ekonomi pada daerah setempat, inilah terkadang menyebabkan anggaran tidak terrealisasi dan tidak tepat untuk dianggarkan. Bahkan terkadang alokasi anggaran yang diberikan kanwil tidak proporsional dimana ada kegiatan yang tidak penting diberi anggaran yang berlebih, sedangkan pada kegiatan yang penting bagi kami tidak dianggarkan dengan maksimal”.

Faktor kebijakan anggaran memiliki dampak yang besar terhadap proses perencanaan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, terkadang kebijakan anggaran yang dibuat dan

dialokasikan tidak berimbang. Bahkan rencana kerja pemerintah baik itu terjabar dalam RKP maupun rencana Kementerian belum banyak didasarkan pada kondisi geografis, ekonomi, sosial dan kultur masyarakat di daerah. Inilah salah satunya penyebab anggaran tidak proporsional dan menyebabkan pelaksanaannya tidak efektif, serta tidak seimbangnya antara belanja rutin (gaji dan operasional) dengan belanja pembangunan bidang agama.

## 2) Prosedur Penyusunan Anggaran

Prosedur penyusunan rencana kerja dan anggaran termasuk faktor penyebab besarnya anggaran gaji dan operasional perkantoran dibandingkan anggaran untuk pembangunan bidang agama pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran yang pertama kali anggarkan adalah kebutuhan gaji dan operasional kantor, sedangkan untuk pembangunan bidang agama dianggarkan setelah terpenuhinya kebutuhan gaji dan operasional kantor. Selain itu mekanisme pengalokasian anggaran di tingkat Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepri masih belum proporsional berdasarkan usulan dan kebutuhan dari satuan kerja dibawahnya. Selain itu tanggungjawab pembangunan agama tidak hanya di Kementerian Agama, tetapi menjadi tanggungjawab pemerintah daerah, oleh karenanya Pemda juga menganggarkan kegiatan di bidang keagamaan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Informan I, bahwa :

“Penyebab anggaran gaji dan operasional perkantoran lebih besar dari anggaran pembangunan bidang agama adalah (1) Usulan yang pertamakali harus terpenuhi adalah anggaran gaji dan operasional perkantoran, jika kedua anggaran tersebut telah terpenuhi baru anggaran untuk pembangunan bidang agama. (2) Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau belum proposional dalam mengalokasikan anggaran kepada masing-masing satker yang ada dibawahnya. (3) Dikarenakan pembangunan bidang agama tidak hanya tanggungjawab Kementerian Agama, melainkan juga tanggungjawab dari pemerintah daerah, oleh karena itu pembangunan bidang agama juga dianggarkan oleh pemerintah daerah”.

Prosedur penyusunan rencana kerja dan anggaran merupakan faktor penyebab terakhir besarnya belanja rutin dibandingkan belanja pembangunan bidang agama. Dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan dengan beberapa tahap. Tahap pertama perencana diminta untuk mengusulkan belanja rutin seperti gaji dan operasional perkantoran, setelah tahap pertama diusulkan baru perencana diminta untuk mengusulkan rencana kegiatan yang akan dilaksanakan. Tahap ketiga setelah pagu indikatif turun perencana diminta untuk menyesuaikan antara kegiatan yang diusulkan dengan anggaran yang tersedia, jika anggaran tidak mencukupi maka kegiatan yang diusulkan tadi harus dihapus. Selain itu prosedur alokasi anggaran yang diberikan oleh Kanwil Kemenag Provinsi Kepri juga tidak transparan dan proporsional, bahkan terkesan sangat kaku. Terkadang anggaran yang dialokasikan tidak sesuai dengan kebutuhan satker, yang berakibat pada tidak efektif dan efisiennya suatu anggaran. Seperti didalam dokumen RKA-KL Bimbingan Masyarakat Buddha anggaran yang dialokasikan untuk pembinaan begitu besar karena menggunakan hotel, sedangkan pelaksanaanya tidak di hotel sehingga sisa anggaran begitu besar.

### **3. Dampak Perencanaan Kebijakan Anggaran Terhadap Capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun**

Menurut Mardiasmo (2009:63-66) anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu anggaran sebagai alat penilaian kerja (*Performance measurement Tool*). Dimana anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

Adapun yang dimaksud dengan kinerja menurut Sujarweni (2015:107) merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Sedangkan menurut Mardiasmo (2009:121) sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan.

Guna mengukur kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun penulis menggunakan indikator value for money, dengan pengukuran ekonomi dan pengukuran efisiensi, sedangkan pengukuran efektifitas tidak diukur karena Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tidak menetapkan indikator efektivitas.

### a. Pengukuran Ekonomi

Pengertian ekonomi sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat dan tidak ada pemborosan. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu. Pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan yang dipergunakan. Ekonomi merupakan ukuran relatif. Pertanyaan sehubungan dengan pengukuran ekonomi adalah :

- 1) Apakah biaya organisasi lebih besar dari yang telah dianggarkan oleh organisasi ?
- 2) Apakah biaya organisasi lebih besar dari pada biaya organisasi lain yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
- 3) Apakah organisasi telah menggunakan sumber daya finansialnya secara optimal?

Berikut pengukuran Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dengan pengukuran ekonomi :

Tabel 4.1  
Realisasi Anggaran Kantor Kementerian Agama Kab. Karimun Berdasarkan Program dan Kegiatan Tahun 2016

No	Program/ Output Kegiatan	Keuangan		
		Anggaran	Realisasi	%
1.	<b>Program Kerukunan Umat Beragama</b>			
	Pengembangan Sarana dan Prasarana KUB	40.000.000	34.001.000	85
	Operasional SEKBER FKUB Kabupaten/Kota	40.000.000	40.000.000	100
<b>Jumlah 1</b>		<b>80.000.000</b>	<b>74.001.000</b>	<b>93</b>
2.	<b>Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Kementerian Agama</b>			
	Dokumen Rancangan Peraturan Perundangan-Undangan	2.000.000	-	0

	Dokumen Pembinaan di Bidang Hukum dan KLN	27.500.000	23.637.000	86
	Peralatan dan Fasilitas Perkantoran	3.000.000	2.900.000	97
	Assesment dan Pengembangan Pegawai	10.680.000	10.000.000	94
	Data dan Informasi Pegawai	9.900.000	9.000.000	91
	Pembinaan SDM dan Layanan Kesejahteraan Sosial	61.920.000	37.300.000	60
	Laporan Keuangan dan BMN	40.000.000	35.000.000	88
	Layanan Perkantoran	1.304.492.000	1.276.760.122	98
	Laporan Kinerja Kementerian	5.250.000	5.000.000	95
	Pembinaan Organisasi dan Tata Laksana	47.250.000	46.575.450	99
	Sistem dan Data Perencanaan	18.880.000	15.000.000	79
	Dokumen Rencana Kerja dan Anggaran	98.110.000	70.000.000	71
	Laporan Evaluasi Program, Koordinasi Lintas Sektoral dan PHLN /PHDN	23.010.000	20.000.000	87
	Pembinaan dan Pengembangan di Bidang Administrasi dan Umum	27.500.000	24.685.000	90
	Layanan Perkantoran	975.824.000	815.283.790	84
	Peralatan dan Fasilitas Perkantoran	20.000.000	19.118.000	96
	Pengelolaan Humas dan Layanan Publik	36.000.000	32.840.000	91
	Pengelolaan Data dan Layanan e-data	4.000.000	3.800.000	95
	<b>Jumlah 2</b>	<b>2.715.316.000</b>	<b>2.446.899.362</b>	<b>90</b>
<b>3.</b>	<b>Program Bimbingan Masyarakat Islam</b>			
	Layanan Perkantoran	17.460.000	16.000.000	92
	Perangkat Pengolah Data dan Komunikasi	9.040.000	8.800.000	97
	Peralatan dan Fasilitas Perkantoran	12.500.000	11.200.000	90
	Lembaga Pengelola Zakat yang berkualitas	37.000.000	30.166.300	82
	Data dan Informasi Penerangan Agama Islam yang Handal	39.880.000	22.500.000	56
	Tunjangan Penyuluh Agama Islam Non-PNS	183.600.000	180.900.000	99
	Perangkat Pengolah Data dan Komunikasi	44.120.000	42.878.000	97
	Layanan Perkantoran	2.218.142.000	2.015.568.161	91
	Layanan Konsultasi Syariah	46.500.000	31.653.600	68
	Layanan Produk Halal	22.735.000	21.735.000	96

	Layanan nikah untuk masyarakat	891.360.000	492.863.841	55
	Gedung Balai Nikah yang Dibangun	1.093.332.000	951.000.000	87
	Kualitas Sarana Prasarana KUA	45.000.000	40.000.000	89
	Keluarga Sakinah	26.265.000	23.950.100	91
	Rumah Ibadah yang berkualitas	50.000.000	50.000.000	100
	<b>Jumlah 3</b>	<b>4.736.934.000</b>	<b>3.939.215.002</b>	<b>83</b>
<b>4.</b>	<b>Program Pendidikan Islam</b>			
	Layanan Manajemen Pendidikan Madrasah dan RA	80.000.000	75.000.000	94
	Guru Non-PNS Penerima Tunjangan Fungsional	420.000.000	410.000.000	98
	Guru Non-PNS Penerima Tunjangan Profesi	780.000.000	662.049.800	85
	Guru Non-PNS Penerima Tunjangan Khusus	291.600.000	147.150.000	50
	Kurikulum dan Pembelajaran Pendidikan Madrasah	46.345.000	44.842.200	97
	Siswa MI/Ula Penerima BOS	1.324.000.000	1.300.000.000	98
	Siswa MTs/Wustha Penerima BOS	1.386.000.000	1.256.000.000	91
	Siswa MA/Ulya Penerima BOS	346.800.000	340.000.000	98
	Guru PAI Non-PNS Penerima Tunjangan Profesi	432.000.000	432.000.000	100
	Layanan Manajemen Pendidikan Agama Islam	22.000.000	17.940.000	82
	Layanan Manajemen Pendidikan Keagamaan Islam	80.000.000	56.006.900	70
	Siswa Ula Penerima BOS	102.400.000	100.000.000	98
	Siswa Wustha Penerima BOS	161.000.000	151.000.000	94
	Siswa Ulya Penerima BOS	33.600.000	33.200.000	99
	Layanan Manajemen Pendidikan Islam yang bermutu	102.738.000	56.764.109	55
	Layanan Perkantoran	12.140.079.000	11.429.394.014	94
	<b>Jumlah 4</b>	<b>17.748.562.000</b>	<b>16.511.347.023</b>	<b>93</b>
<b>5.</b>	<b>Program Bimbingan Masyarakat Kristen</b>			
	Layanan Perkantoran	12.600.000	12.600.000	100
	Layanan Perkantoran	192.430.000	187.746.330	98
	<b>Jumlah 5</b>	<b>205.030.000</b>	<b>200.346.330</b>	<b>98</b>
<b>6.</b>	<b>Program Bimbingan Masyarakat Buddha</b>			
	Tenaga penyuluh yang terbina	36.000.000	36.000.000	100
	Lembaga agama dan keagamaan yang terbina	82.520.000	71.969.800	87
	Umat yang terbina	52.520.000	45.346.540	86

	Rumah ibadah yang berkualitas	50.000.000	50.000.000	100
	Layanan sekretariat	81.100.000	19.624.050	24
	Layanan Perkantoran	15.000.000	13.000.000	87
	Peserta didik yang terbina	52.330.000	48.821.400	93
	Tenaga pendidik dan kependidikan yang terbina	214.330.000	131.735.700	61
	lembaga pendidikan agama dan keagamaan buddha	149.880.000	123.645.400	82
	Layanan Perkantoran	1.243.500.000	1.211.000.000	97
	<b>Jumlah 6</b>	<b>1.977.180.000</b>	<b>1.751.142.890</b>	<b>89</b>
<b>7.</b>	<b>Program Penyelenggaraan Haji Dan Umrah</b>			
	Pelayanan dokumen dan perlengkapan jemaah haji	4.010.000	4.000.000	100
	Dukungan layanan pelaksanaan tugas di bidang pelayanan haji dalam negeri	2.400.000	2.000.000	83
	Pembinaan jemaah haji	69.520.000	59.000.000	85
	Petugas haji yang profesional	5.660.000	4.560.000	81
	Dukungan layanan pelaksanaan tugas di bidang pembinaan haji dan umrah	40.390.000	36.000.000	89
	Layanan Perkantoran	339.629.000	330.000.000	97
	<b>Jumlah 7</b>	<b>461.609.000</b>	<b>435.560.000</b>	<b>94</b>
	<b>Jumlah =1+2+3+4+5+6+7</b>	<b>27.924.631.000</b>	<b>25.358.511.607</b>	<b>91</b>

Sumber : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun 2016

Berdasarkan tabel 4.1 diatas dapat disimpulkan bahwa dari aspek ekonomis Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun telah menggunakan sumber daya finansial secara optimal dengan realisasi anggaran sebesar Rp. 25.358.511.607,- (Dua Puluh Lima Milyar Tiga Ratus Lima Puluh Delapan Juta Lima Ratus Sebelas Ribu Enam Ratus Tujuh Rupiah) atau (91%) dari anggaran perubahan sebesar Rp. 27.924.631.000,- (Dua Puluh Tujuh Milyar Sembilan Ratus Dua Puluh Empat Juta Enam Ratus Tiga Puluh Satu Ribu Rupiah).

## b. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *value for money*. Efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Semakin besar output dibandingkan input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. Efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Semakin besar output dibandingkan input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi.

Dalam pengukuran kinerja *value for money*, efisiensi dapat dibagi menjadi dua : (a) efisiensi alokasi (efisiensi 1), dan (b) efisiensi teknis atau manajerial (efisiensi 2). Efisiensi alokasi terkait dengan kemampuan untuk mendayagunakan sumber daya input pada tingkat kapasitas optimal. Efisiensi teknis (manajerial) terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat output tertentu. Berikut ukuran efisiensi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun :

- 1) Sasaran Meningkatnya Kualitas bimbingan, pelayanan dan pengelolaan potensi umat beragama, dengan capaian kinerja sebesar 84,78%. Adapun capaian indikator kinerja sebagai berikut :
  - a) Jumlah umat Islam, UPZ, operator SIMZAT yang terfasilitasi dalam penyuluhan pelatihan, pembinaan dan sosialisasi tentang perzakatan, dengan Anggaran Rp. 29.680.000,- target peserta 30 Orang pada tahun 2016, dan telah direalisasikan melalui kegiatan sosialisasi pengelola manajemen zakat dengan peserta 30 Orang atau sebesar 100%
  - b) Jumlah tempat ibadah yang terkalibrasi, jadwal waktu sholat tahunan dan jadwal imsakiyah, dengan anggaran Rp. 13.200.000,- target 15 lembaga

- pada tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan penyelenggaraan hisab rukyat dan perlengkapannya dengan tercetaknya 500 eksemplar untuk jadwal imsakiah dan 500 eksemplar jadwal waktu sholat dan telah mengukur arah kiblat rumah ibadah sebanyak 12 lembaga/ rumah ibadah atau sebesar 80%
- c) Jumlah petugas rohaniawan dan kelengkapannya, dengan anggaran Rp. 12.500.000,- target 15 orang pada tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan pengadaan baju toga rohaniawan sebanyak 5 pasang atau sebesar 33%
- d) Jumlah PPN, staf administrasi, penghulu dan Ka. KUA yang terfasilitasi dalam penyuluhan, pelatihan, dan pembinaan pelayanan agama, dengan anggaran Rp. 25.000.000,- target 20 Orang ditahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan tim pengelola SIMBI sebanyak 10 Orang, atau sebesar 50%
- e) Jumlah KUA yang menerima biaya operasional dengan Anggaran Rp. Rp. 180.000.000- target 10 KUA di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan Operasional KUA sebanyak 10 KUA, atau sebesar 100%
- f) Jumlah umat Islam yang terfasilitasi dalam penyuluhan, pelatihan, pembinaan, dan bimbingan keluarga sakinah, dengan Anggaran Rp. 26.265.000,- target 20 Orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan penilaian dan pemilihan keluarga sakinah teladan dengan peserta sebanyak 20 Orang, atau sebesar 100%
- g) Jumlah masyarakat, tempat produksi, RPH, RPU, pasar tradisional, pasar modern yang terfasilitasi dalam penyuluhan, pelatihan, pembinaan dan

pengawasan produk halal, dengan anggaran Rp. 22.375.000,- target 30 Orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan bimbingan dan gerakan masyarakat sadar halal dengan peserta sebanyak 30 orang, atau sebesar 100%

h) Jumlah rumah ibadah dan lembaga keagamaan buddha yang menerima bantuan dan pembinaan lembaga keagamaan, dengan anggaran Rp. 80.000.000,- target 4 Lembaga di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan bantuan lembaga keagamaan buddha sebanyak 2 lembaga dan kegiatan bantuan tempat ibadah sebanyak 2 lembaga dengan total 4 lembaga, atau sebesar 100%

i) Jumlah umat Buddha yang terfasilitasi dalam penyuluhan, pelatihan, pembinaan, bimbingan agama Buddha dan penerima tunjangan penyuluh, dengan anggaran Rp. 141.040.000,- target 80 Orang ditahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan pembinaan pengurus lembaga keagamaan Buddha dengan jumlah peserta sebanyak 40 orang, dan kegiatan pembinaan keluarga hita sukhaya dengan jumlah peserta sebanyak 40 orang dan total semuanya 80 orang atau sebesar 100%.

2) Meningkatnya kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang transparan, efisien, dan akuntabel dengan capaian kinerja sebesar 91%.

Adapun capaian indikator kinerja sebagai berikut :

a) Jumlah jamaah calon haji yang mendapat pelayanan dengan anggaran Rp. 21.120.000,- target 130 orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan pembuatan paspor, pengantaran dan pemulangan sebanyak 129 orang, atau sebesar 99%

- b) Jumlah jemaah haji, calon jemaah haji yang terfasilitasi dalam penyuluhan, pelatihan, pembinaan dan bimbingan haji, dengan anggaran Rp. 52.020.000,- target 260 Orang ditahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan bimbingan manasik haji dengan peserta sebanyak 128 Orang, kegiatan pementapan karu dan karom sebanyak 15 orang, kegiatan pembinaan pasca haji sebanyak 50 orang, dengan total peserta sebanyak 193 orang atau sebesar 74%.
- c) Jumlah Calon petugas haji yang mengikuti seleksi petugas haji, dengan anggaran Rp. 5.660.000,- target 10 orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan rekrutmen petugas haji kloter dan non kloter dengan peserta sebanyak 10 orang atau sebesar 100%.
- 3) Meningkatnya kualitas pelayanan pendidikan agama dan keagamaan yang merata, bermutu, dan berdaya saing dengan capaian kinerja sebesar **99,53%**  
Adapun capaian indikator kinerja sebagai berikut :
- a) Jumlah Guru PAI Non PNS yang menerima tunjangan profesi, dengan anggaran Rp. 432.000.000,- target 30 guru di tahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 24 Orang, atau sebesar 80%
- b) Jumlah Guru diniyah dan pesantren yang terfasilitasi dalam pendidikan, pelatihan, dan pembinaan kompetensi guru, dengan anggaran Rp. 45.000.000,- target 30 guru di tahun 2016. Dan telah direalisasi melalui kegiatan pembinaan manajemen BOS dengan peserta sebanyak 30 Orang, atau sebesar 100%

- c) Jumlah Siswa Ula, Wustha, dan Ulya penerima BOS dengan anggaran Rp. 297.000.000,- target 317 siswa di tahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 317 Siswa, atau sebesar 100%
- d) Jumlah lembaga pendidikan keagamaan islam yang memperoleh bantuan dan pembinaan manajemen lembaga, dengan anggaran Rp. 10.000.000,- target 2 lembaga di tahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 2 lembaga, atau sebesar 100%
- e) Jumlah guru madrasah yang terfasilitasi dalam pendidikan, pelatihan, dan pembinaan kompetensi guru madrasah dengan anggaran Rp. 11.500.000,- target 50 Orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan pendampingan kurikulum 2013 bagi guru madrasah dengan peserta sebanyak 50, atau sebesar 100%
- f) Jumlah siswa madrasah yang terfasilitasi dalam pembinaan, bimbingan dan lomba keterampilan siswa, dengan anggaran Rp. 38.500.000,- target 80 siswa di tahun 2016. Dan telah direalisasi melalui kegiatan kompetensi sains madrasah MI, MTs dan MA dengan jumlah peserta sebanyak 80 siswa, atau sebesar 100%
- g) Jumlah guru madrasah Non PNS yang menerima tunjangan fungsional, dengan anggaran Rp. 420.000.000,- target 140 guru di tahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 140, atau sebesar 100%
- h) Jumlah guru madrasah Non PNS yang menerima tunjangan profesi, dengan anggaran Rp. 780.000.000,- target 60 guru ditahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 60 Orang, atau sebesar 100%

- i) Jumlah guru madrasah Non PNS yang menerima tunjangan khusus, dengan anggaran Rp. 291.600.000,- target 18 guru di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 18 guru, atau sebesar 100%
- j) Jumlah siswa MI, MTs, dan MA penerima BOS dengan anggaran Rp. 3.056.800.000,- target 3.330 siswa di tahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 3.330, atau sebesar 100%
- k) Jumlah data E-MIS dengan anggaran Rp. 7.528.000,- target 31 data di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan monitoring dan evaluasi EMIS dengan data yang terkumpul sebanyak 31 data, atau sebesar 100%
- l) Jumlah guru, dan siswa agama Buddha yang terfasilitasi dalam pendidikan, pelatihan, dan pembinaan kompetensi guru agama Buddha, dengan anggaran Rp. 104.660.000,- target 50 orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan pembinaan siswa agama Buddha dengan jumlah peserta sebanyak 40 orang, dan kegiatan pembinaan guru agama Buddha dengan jumlah peserta sebanyak 40 Orang, dan total keseluruhan sebanyak 80 orang, atau sebesar 160%
- m) Jumlah siswa, guru dan pengurus sekolah minggu Buddha yang terfasilitasi dalam pendidikan, pelatihan, dan yang menerima bantuan, dengan anggaran Rp. 52.330.000,- target 75 orang di tahun 2016. Dan telah direalisasikan melalui kegiatan pembinaan pengurus SMB dengan peserta sebanyak 40 orang, atau sebesar 53%

- n) Jumlah guru agama Buddha Non-PNS yang menerima tunjangan profesi dengan anggaran Rp. 108.000.000,- target 6 orang ditahun 2016. dan telah direalisasikan sebanyak 6 orang, atau sebesar 100%
- o) Jumlah lembaga sekolah minggu Buddha yang menerima bantuan, dengan anggaran Rp. 75.000.000,- target 3 lembaga d itahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 3 lembaga, atau sebesar 100%
- 4) Meningkatnya harmoni sosial dan kerukunan antar umat beragama dengan capaian kinerja sebesar 50%. Adapun capaian indikator kinerja sebagai berikut :
- a) Jumlah tokoh agama, tokoh masyarakat, dan unsur pemuda lintas agama yang terfasilitasi dalam kegiatan, pembinaan, dan sosialisasi peningkatan wawasan multikultur dan dialog lintas agama dengan anggaran Rp. 0 target 30 Orang di tahun 2016. Kegiatan tersebut tidak dianggarkan sehingga realisasinya 0%
- b) Jumlah paket bantuan operasional SEKBER FKUB Kabupaten dengan anggaran Rp. 40.000.000,- target 1 lembaga di tahun 2016. Dan telah direalisasikan sebanyak 1 lembaga atau sebesar 100%
- 5) Meningkatnya kualitas tata kelola dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya kementerian agama dengan capaian kinerja sebesar 97,5%. Adapun capaian indikator kinerja sebagai berikut :
- a) Jumlah data perencanaan program dengan anggaran Rp. 18.880.000,- target 6 data di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 6 data atau sebesar 100%

- b) Jumlah dokumen rencana kerja dan anggaran dengan anggaran Rp. 23.470.000,- target 6 dokumen di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 6 dokumen atau sebesar 100%
- c) Jumlah laporan evaluasi program dengan anggaran Rp. 23.010.000,- target 6 dokumen di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 6 dokumen atau sebesar 100%
- d) Jumlah pembinaan dan pengembangan pegawai, serta layanan kesejahteraan sosial dengan anggaran Rp. 102.250.000,- target 150 Orang ditahun 2016. Dan telah direalisasi melalui kegiatan Sosialisasi PP Nomor 70 Tahun 2015 Tentang JKK dan JKM dengan peserta sebanyak 40 Orang, kegiatan rapat koordinasi Kantor Kementerian Agama Karimun dengan peserta sebanyak 40 Orang, kegiatan pelatihan pengelolaan tata persuratan dan kearsipan dilingkungan kementerian agama dengan peserta sebanyak 40 Orang, total keseluruhan jumlah peserta yang mengikuti pembinaan dan bimbingan sebanyak 120 orang atau sebesar 80%
- e) Jumlah dokumen data PNS dengan anggaran Rp. 10.680.000,- target 108 dokumen di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 180 dokumen atau sebesar 100%
- f) Jumlah dokumen pengelolaan laporan keuangan dan BMN, dengan anggaran Rp. 20.100.000 target 36 dokumen di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 36 dokumen atau sebesar 100%
- g) Jumlah laporan kinerja dengan anggaran Rp. 5.250.000,- target 6 laporan di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 6 laporan atau sebesar 100%

h) Jumlah publikasi data keagamaan dan pendidikan dengan anggaran Rp. 36.000.000,- target 6 data di tahun 2016. Dan telah direalisasi sebanyak 6 Data atau sebesar 100%.

Berdasarkan pengukuran efisiensi diatas dapat dilihat bahwa nilai rata-rata capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016 sebesar **84,56%**, atau dinilai **Baik**.

### **C. Pembahasan**

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dibidang agama, peran dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dirasa masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Kantor Kementerian Agama yang tertuang dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016, dimana belum memberikan gambaran yang ideal bagi peningkatan pemahaman nilai-nilai agama serta kerukunan antar umat beragama pada masyarakat Kabupaten Karimun.

Alokasi anggaran untuk operasaional Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun lebih mendominasi sebesar 75.45%, dibanding dengan alokasi anggaran untuk pelayanan agama yakni sebesar 24.55% dari total anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun yakni Rp. 27.584.565.000,-. Kondisi ini tentunya kontradiksi dengan visi kantor kementerian agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019, serta belum menggambarkan sistem penganggaran yang berbasis kinerja.

Berdasarkan permasalahan diatas yang menjadi fokus penelitian ini adalah proses penyusunan anggaran, faktor yang mempengaruhi proses penyusunan anggaran dan capaian kinerja.

**1. Proses Perumusan Perencanaan Kebijakan Anggaran Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu :**

**a. Persiapan Penyusunan Rencana, terdiri dari**

**1) Penelaahan Tugas dan Fungsi,**

Penelaahan tugas dan fungsi organisasi merupakan acuan dalam penjabaran program dan kegiatan. Penelaahan tugas dan fungsi juga meliputi penegasan kembali tentang visi dan misi, tentang nilai-nilai yang diyakini dan mempertahankan tujuan sebagai sasaran akhir yang harus dicapai dalam perencanaan.

Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), perencanaan dan penganggaran haruslah terintegrasi. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan pula kebijakan organisasi, demikian pula filosofi manajemen organisasi harus terlihat dalam anggaran. Penelaahan tugas dan fungsi organisasi merupakan acuan dalam penjabaran program dan kegiatan. Penelaahan tugas dan fungsi juga meliputi penegasan kembali tentang visi dan misi tentang nilai-nilai yang diyakini dan mempertahankan tujuan sebagai sasaran akhir yang harus dicapai dalam perencanaan. Pentingnya penelaahan tugas dan fungsi diharapkan agar kebijakan atau anggaran yang disusun oleh organisasi tidak melenceng dari tugas dan fungsinya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga di pasal 5 ayat (2) menyebutkan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga (RKA-K/L) disusun secara terstruktur dan dirinci

menurut klasifikasi anggaran, yang meliputi klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi dan klasifikasi jenis belanja. Oleh karena itu setiap satuan kerja (Satker) dibawah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun wajib melaksanakan penelaahan tugas dan fungsi masing-masing satker agar penyusunan rencana kerja dan anggaran dapat terlaksana dengan baik.

## 2) Penelaahan Kebijakan

Penelaahan kebijakan adalah suatu proses yang dimaksud untuk menelaah kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Penelaahan kebijakan memastikan penyelenggaraan pembangunan yang dilaksanakan oleh satuan kerja selaras dengan tugas dan fungsinya, selaras dengan amanat perundang-undangan dan aturan-aturan terkait, mengakomodasi kebutuhan para pemangku kepentingan, serta terintegrasi secara baik dengan sistem pembangunan nasional yang lebih luas.

Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), penganggaran didasarkan pada orang-orang yang membuat pilihan secara optimal mengenai persoalan-persoalan ekonomi maupun non ekonomi. Menurut Anderson (2006 : 127-137) juga mengemukakan enam kriteria yang harus dipertimbangkan dalam memilih kebijakan, yaitu: (1) nilai-nilai yang dianut baik oleh organisasi, profesi, individu, kebijakan maupun ideologi; (2) afiliasi partai politik; (3) kepentingan konstituen; (4) opini publik; (5) penghormatan terhadap pihak lain; serta (6) aturan kebijakan.

Penelaahan kebijakan adalah suatu proses yang dimaksud untuk menelaah kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Penelaahan kebijakan memastikan penyelenggaraan pembangunan yang dilaksanakan oleh satuan kerja selaras dengan tugas dan fungsinya, selaras dengan amanat perundang-undangan dan aturan-aturan terkait, mengakomodasi kebutuhan para pemangku kepentingan, serta terintegrasi secara baik dengan sistem pembangunan nasional yang lebih luas.

Dalam menelaah suatu kebijakan untuk penyusunan rencana di lingkungan unit kerja ditempuh dengan beberapa tahapan, yaitu :

- a) Inventarisasi dan pengumpulan kebijakan/ peraturan yang ada dengan maksud untuk mengetahui sejauhmana kebijakan tersebut dapat dilaksanakan, apakah ada kesenjangan antara apa yang ada dalam perumusan dengan yang tampak dalam pelaksanaannya, serta apakah masih konsisten dengan yang lebih tinggi. Hasil dari inventarisasi tersebut akan menentukan apakah kebijakan tersebut dapat dijadikan rujukan utama di dalam perencanaan yang akan disusun.
- b) Ikhtisar perumusan kebijakan, yaitu berupa penafsiran berdasarkan ketentuan/ peraturan yang ada dan masih berlaku, dengan juga memperhatikan dan memasukkan berbagai norma dan saran dilingkungan unit/ satuan kerja masing-masing. Dengan cara ini diharapkan unit/ satuan kerja yang bersangkutan mempunyai perumusan yang jelas dan gamblang tentang "mission statement" bagi unit/ satuan kerja tersebut. Didalamnya diharapkan sudah tersusun

secara konkret tentang apa yang harus dilakukan, apa yang dilarang dilakukan, apa yang baik dilakukan, apa yang boleh dilakukan, nilai, filsafat dan visi. Adanya perumusan ikhtisar kebijakan yang jelas ini sangat penting, karena hanya dengan cara ini maka langkah-langkah berikutnya didalam perencanaan, dapat dibuat dengan jelas. Semakin jelas perumusan tentang tugas suatu lembaga unit/ satuan kerja, semakin besar kemungkinan berhasilnya pencapaian tugas tersebut.

Kebijakan yang menjadi rujukan dalam penyusunan rencana dapat berasal dari kebijakan pemerintah yang sedang berlaku maupun dari sumber lainnya.

a) Rujukan pertama dalam penyusunan rencana adalah kebijakan pemerintah yang sedang berlaku, seperti :

- (1) Kebijakan nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat
- (2) Kebijakan umum ditetapkan Presiden berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden
- (3) Kebijakan pelaksanaan ditetapkan oleh Menteri berupa Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, Surat Edaran Menteri
- (4) Kebijakan teknis ditetapkan oleh Direktur Jenderal/ Pejabat Eselon I sesuai dengan bidangnya, seperti Peraturan Dirjen/ Eselon I, Keputusan Dirjen/ Eselon I, Instruksi Dirjen/ Eselon I, surat edaran dari pejabat yang bersangkutan

(5) Di daerah dengan sendirinya harus memperhatikan peraturan daerah, surat keputusan Gubernur/ Kepala Daerah, Kebijakan Kanwil DJPB dan surat keputusan Kepala Kanwil, dalam hal ini yang terkait dengan instansi Kementerian Agama .

b) Sumber lain, dalam hal ini dapat berupa,

- (1) Masukan para pejabat yang berkaitan dengan bidang tugas Kementerian Agama, termasuk Pemerintah Daerah
- (2) Saran-saran, usul-usul dan sumbangan pikiran dari satuan kerja
- (3) Saran-saran, usul-usul dan sumbangan pikiran dari masyarakat
- (4) Informasi-informasi yang berkembang di dalam masyarakat yang antarlain berupa harapan dan keinginan umat beragama

Penelaahan kebijakan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun masih belum berjalan baik dan prosedural. Kebijakan anggaran masih dipengaruhi oleh tatacara-tatacara tradisional/ incremental/ line item. Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.16) Anggaran incremental menunjukkan kategori line item pengeluaran yang harus dilakukan sepanjang tahun. Line item budgeting merupakan suatu sistem anggaran dimana unit-unit pengeluarannya mengacu kepada suatu kementerian atau bagian-bagian tertentu dalam organisasi. Anggaran ini lebih menekankan pada obyek, pendapatan dan pengeluarannya. Dasar perhitungan untuk pendapatan maupun pengeluaran pada anggaran jenis ini biasanya dilakukan secara incremental. Yang menjadi dasar dari pengeluaran pada suatu tahun anggaran adalah pengeluaran-pengeluaran tahun sebelumnya ditambah

dengan jumlah kenaikan atau penyesuaian dan penambahan-penambahan sebagai akibat perhitungan tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi dan sebagainya. Akibatnya, usulan untuk belanja kegiatan dibuat lebih tinggi (mark up), sedangkan target penerimaan dibuat lebih rendah. Bisa juga penambahan dihitung dengan persentase penyesuaian yang sama untuk setiap objek penerimaan atau pengeluaran. Perubahan prioritas anggaran, mengenai apa yang harus ditingkatkan dan apa yang harus dikurangi, walaupun terjadi sering kali adalah karena adanya intervensi atau determinasi dari pejabat yang berwenang. Meskipun terjadi kelangkaan sumber daya, anggaran seperti ini tetap tidak mempertimbangkan apakah suatu program atau kegiatan yang selama ini efektif atau tidak efektif.

Idealnya penganggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada basis kinerja sebagaimana amanah dari Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan a) kerangka pengeluaran jangka menengah, b) penganggaran terpadu, c) penganggaran berbasis kinerja. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.16) **Performance Budget System** adalah suatu struktur anggaran yang: (1) terfokus pada aktivitas atau fungsi penciptaan suatu produk atau hasil dan dari mana sumber daya yang digunakannya, (2) menunjukkan proses penganggaran yang berupaya mengaitkan antara tujuan organisasi dengan penggunaan sumber dayanya. Anggaran ini pada prinsipnya terfokus pada peningkatan efisiensi dengan cara pengklasifikasian aktivitas dan pengukuran biaya. Komponen yang biasanya terdapat dalam

sistem anggaran ini adalah klasifikasi aktivitas, pengukuran kinerja dan laporan kinerja.

### 3) Penyediaan Data

Tersedianya data bagi perencanaan merupakan keharusan. Tanpa data yang valid dan reliabel perencanaan tidak akan efektif dan efisien, bahkan menyebabkan tujuan organisasi tidak tercapai. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), perencanaan dan penganggaran harus didasarkan pada suatu basis data yang akurat dan berorientasi kepada hasil. Seluruh proses penyusunan perencanaan pembangunan harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Penyusunan rencana berbasis data dan informasi atau berbasis riset adalah salah satu implementasi dari penyusunan rencana secara teknokratik.

Yang dimaksud dengan data adalah keterangan objektif tentang suatu fakta baik dalam bentuk kuantitatif, kualitatif, maupun gambar visual yang diperoleh baik melalui observasi langsung maupun dari yang sudah terkumpul dalam bentuk cetakan atau perangkat penyimpanan lainnya. Sedangkan informasi adalah data yang sudah terolah yang digunakan untuk mendapatkan interpretasi tentang suatu fakta.

Data perencanaan pada tingkat Kementerian Agama adalah himpunan data yang terkait dengan perencanaan berbagai program yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama. Data perencanaan dimaksud untuk digunakan sebagai dasar dalam menetapkan rumusan perencanaan kegiatan sesuai kebutuhan serta dasar bagi pengalokasian anggaran untuk membiayai kebutuhan kegiatan tersebut.

Dalam proses penyediaan data, perlu memperhatikan hal-hal berikut :

- a) Ketersediaan data berikut analisisnya sangat menentukan ketepatan perumusan perencanaan. Untuk itu setiap unit satuan kerja, terutama di tempat unit perencanaan harus tersedia analisis data
- b) Data dikumpulkan dengan berbagai cara seperti penelitian, laporan, hasil kegiatan, peninjauan, berita surat kabar/ majalah atau bahan yang khusus dikumpulkan. Data yang dikumpulkan dapat berasal dari dalam organisasi satuan kerja dan data dari luar satuan kerja yang secara langsung akan mempengaruhi organisasi itu.
- c) Perlu memperhatikan relevansi data. Artinya data yang dikumpulkan hendaknya dibatasi untuk suatu kegunaan tertentu. Data dan informasi perencanaan harus disesuaikan dengan penggunaannya. Dalam manajemen perencanaan, data dan informasi dipergunakan bagi pengambilan keputusan ditingkat manajemen puncak, manajemen menengah dan manajemen dasar.
- d) Data perencanaan yang dihimpun harus berasal dari suatu sistem pendataan yang akuntabel dengan prosedur pengolahan (pengumpulan, pengolahan, dan penyajian) data yang sistematis sehingga dapat digunakan sebagai bahan perencanaan yang tepat sasaran, tepat guna, tepat jumlah dan tepat waktu. Agar data perencanaan memenuhi syarat tersebut dalam pengelolaannya perlu diperhatikan secara komprehensif tentang penetapan variabel data yang dibutuhkan, mekanisme pengambilan data, instrumen dan teknologi yang digunakan, pola

koordinasi antar unit kerja terkait, pelembagaan pendataan dan sumber daya lain yang dibutuhkan.

Penggunaan teknologi informasi perlu dilakukan dalam rangka optimalisasi kinerja pengelolaan data dan informasi yang dibutuhkan dalam perencanaan program dan kegiatan. Pengembangan sistem data informasi berupa pembuatan aplikasi/ software untuk mengelola data yang terkait tugas dan fungsinya menjadi hal yang penting untuk diwujudkan. Aplikasi tersebut digunakan untuk mengelola data perencanaan berbasis pencatatan atau registrasi yang pada saat ini jauh lebih mudah dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang berkembang pesat.

Penyediaan data dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilaksanakan dengan pemanfaatan teknologi informasi yakni E-data. Dalam menghimpun data dilakukan kegiatan berupa monitoring data dan kegiatan update data perencanaan. Data yang dihimpun berupa data pegawai, guru, siswa, operasional perkantoran, gaji, tunjangan, jumlah penduduk, organisasi keagamaan, rumah ibadah, sarana prasarana perkantoran, dan lain sebagainya.

Penggunaan teknologi informasi merupakan sarana yang efektif dan efisien dalam pengumpulan dan pengolahan data. Penggunaan teknologi informasi perlu dilakukan dalam rangka optimalisasi kinerja pengelolaan data dan informasi yang dibutuhkan dalam perencanaan program dan kegiatan. Pengembangan sistem data informasi berupa pembuatan

aplikasi/ software untuk mengelola data yang terkait tugas dan fungsinya menjadi hal yang penting untuk diwujudkan. Aplikasi tersebut digunakan untuk mengelola data perencanaan berbasis pencatatan atau registrasi yang pada saat ini jauh lebih mudah dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang berkembang pesat.

#### 4) Penentuan Prioritas Kegiatan

Penentuan prioritas kegiatan didasarkan pada daftar alternatif kegiatan yang dikualifikasi dengan berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu daftar urutan prioritas. Daftar urutan prioritas ini dimaksudkan agar kegiatan yang dilakukan pada nomor urut awal akan mendapatkan prioritas untuk diprogramkan pada tahun bersangkutan. Dengan demikian apabila dalam penjabaran rencana tahunan harus diadakan pengurangan kegiatan, maka kegiatan pada nomor-nomor urut akhir akan ditunda dari rencana tahun bersangkutan. Penentuan prioritas ini perlu dilakukan, mengingat bahwa tidak mungkin seluruh kegiatan yang menjadi tugas dan fungsi satuan kerja tersebut dapat dilaksanakan serentak dalam waktu satu tahun atau waktu tertentu, karena keterbatasan sumber dana. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) menyebutkan bahwa penganggaran merupakan proses pengalokasian sumber daya. Jadi penentuan prioritas adalah bagaimana perencana mengalokasikan sumber daya yang ada sesuai dengan anggaran yang terbatas.

Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), penganggaran adalah proses untuk menetapkan prioritas. Penentuan prioritas kegiatan didasarkan pada daftar alternatif kegiatan yang dikualifikasi dengan

berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu daftar urutan prioritas. Daftar urutan prioritas ini dimaksudkan agar kegiatan yang dilakukan pada nomor urut awal akan mendapatkan prioritas untuk diprogramkan pada tahun bersangkutan. Dengan demikian apabila dalam penjabaran rencana tahunan harus diadakan pengurangan kegiatan, maka kegiatan pada nomor-nomor urut akhir akan ditunda dari rencana tahun bersangkutan. Penentuan prioritas ini perlu dilakukan, mengingat bahwa tidak mungkin seluruh kegiatan yang menjadi tugas dan fungsi satuan organisasi tersebut dapat dilaksanakan serentak dalam waktu satu tahun atau waktu tertentu, karena keterbatasan sumber dana. Pedoman yang dapat dijadikan pertimbangan untuk menentukan prioritas antara lain sebagai berikut :

- a) Urgensi suatu kegiatan, yakni kegiatan yang dinilai mendesak untuk dilaksanakan, harus mendapatkan prioritas utama dalam penyusunan program. Dalam kaitannya dengan kebijakan pejabat eselon I, pertimbangan perlu diberikan pada beberapa kegiatan yang sebelumnya tidak mendapatkan alokasi anggaran yang memadai atau bahkan belum tersedia, namun mendapatkan perhatian besar dan merupakan kebijakan strategis yang harus dilaksanakan.
- b) Adanya sinergi, sinergi dalam administrasi, diperoleh bila dua kegiatan atau lebih yang dikerjakan bersama-sama mempunyai tingkat produktivitas yang lebih tinggi dibandingkan bila pekerjaan tersebut dilakukan sendiri-sendiri.
- c) Luasnya jangkauan sasaran, suatu program atau kegiatan yang menjangkau sasaran lebih luas (dengan biaya dan waktu yang sama);

baik ditinjau dari segi kuantitatif penduduk maupun luas geografinya, patut dipertimbangkan untuk diprioritaskan.

- d) Efek berganda, suatu kegiatan walaupun terlihat sederhana, kadang-kadang mempunyai dampak signifikan bagi kehidupan/ keberlangsungan hidup organisasi.
- e) Resiko dan dampak paling minim, bila menghadapi dua atau lebih pilihan, maka selidiki atau analisis semuanya, kemudian pilih kegiatan yang paling minim resiko yang akan dihadapi atau dampak yang akan ditimbulkan bila kegiatan-kegiatan tersebut dilaksanakan
- f) Langsung melayani masyarakat, tugas utama organisasi pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Karena itu memprioritaskan kegiatan-kegiatan yang bersifat pelayanan langsung pada masyarakat sangat dianjurkan.

Oleh karena itu penentuan prioritas kegiatan harus dilaksanakan oleh perencana Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, hal ini diperlukan karena keterbatasan sumber daya yang ada baik itu dari sisi sumber daya manusia maupun anggaran yang tersedia.

#### 5) Penjabaran Program/Kegiatan

Penjabaran program/ kegiatan merupakan proses kelanjutan untuk menerjemahkan rencana/ kegiatan yang telah ditetapkan. Hal yang perlu dijabarkan terkait perencanaan program/ kegiatan yaitu tujuan/ maksud kegiatan, output kegiatan, tujuan tiap langkah kegiatan, sasaran yang akan menerima manfaat kegiatan, penanggungjawab/ pelaksana kegiatan, waktu yang diperlukan, jadwal kegiatan, tema kegiatan, hubungan

kegiatan dengan kegiatan lain, antisipasi terhadap permasalahan yang mungkin timbul, serta rencana darurat bila rencana pertama tidak terlaksana.

Menurut Jones dan Pendlebury dalam Ihksan (2014:9.5) secara lebih luas anggaran dapat didefinisikan sebagai suatu alokasi sumber-sumber daya (resources) yang dibuat secara terencana (dengan demikian anggaran dapat pula dikatakan sebagai suatu rencana), mengenai berbagai hal atau aktivitas yang akan dilakukan pada masa yang akan datang, yang didasarkan pada sejumlah variabel penting, yang ditujukan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu dengan mengaitkan antara penerimaan-penerimaan yang diperkirakan dengan pengeluaran-pengeluaran yang direncanakan, serta menjadi suatu dasar atau basis untuk mengukur dan mengontrol pengeluaran dan pendapatan.

Penjabaran program perlu memperhatikan :

- a) Kelompok-kelompok kegiatan yang direncanakan untuk dilakukan dalam masa jangka waktu tertentu (lima tahun atau satu tahun)
- b) Rincian menurut unit kerja eselon I pusat dan pelaksana utama di daerah
- c) Dana untuk membiayai kegiatan unit pelaksana pusat dan daerah

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, menyebutkan bahwa bagian-bagian dan fungsi struktur anggaran terdiri dari program, dimana program merupakan penjabaran dari kebijakan sesuai dengan visi dan misi Kementerian/ Lembaga (K/L) yang rumusannya mencerminkan tugas dan fungsi unit

eselon I atau unit K/L yang berisi kegiatan untuk mencapai hasil dengan indikator kinerja yang terstruktur. Penjabaran program/ kegiatan merupakan bagian penting dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran bagi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Penjabaran program/ kegiatan memberikan penjelasan yang rinci terhadap tugas dan fungsi dari Kementerian Agama terkhusus Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

b. Dokumen Perencanaan Program dan Anggaran

Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), Perencanaan dan penganggaran haruslah terintegrasi. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan pula kebijakan organisasi, demikian pula filosofi manajemen organisasi harus terlihat dalam anggaran. Selaras dengan mandat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 bahwa perencanaan pembangunan disusun dan ditetapkan dalam suatu dokumen perencanaan yang berkesinambungan. Rencana pembangunan yang disusun untuk kurun waktu tertentu merupakan bagian dari perencanaan pembangunan dalam kurun waktu yang lebih panjang.

Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan perencanaan pembangunan untuk masa waktu 20 tahun. Rencana jangka panjang ini dicapai melalui 4 tahap pembangunan 5 tahunan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Selanjutnya, tujuan yang ingin dicapai melalui rencana pembangunan jangka menengah diuraikan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan perencanaan tahunan. Rencana

pembangunan nasional tersebut ditetapkan oleh Presiden dan menjadi acuan bagi penyusunan rencana pembangunan pada tingkat satuan kerja pusat, instansi vertikal dan unit pelaksana teknis.

#### 1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian Agama

Perencanaan pembangunan jangka menengah Kementerian Agama diwujudkan dalam sebuah dokumen Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Agama yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Agama untuk periode 5 (lima) tahun. Renstra Kementerian Agama merupakan dokumen perencanaan yang mengandung rencana pembangunan yang sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian Agama dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari Rencana Pembangunan Nasional yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana pembangunan nasional. Renstra Kementerian Agama memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.

Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), Perencanaan dan penganggaran haruslah terintegrasi. Perencanaan dan penganggaran harus terintegrasi dengan rencana pembangunan yang telah ditetapkan oleh Presiden, Menteri dan turunannya. Dokumen rencana pembangunan jangka menengah merupakan dokumen dasar dalam perencanaan anggaran. Dokumen ini penting sebagai rel agar pelaksanaan program dan kegiatan lebih efektif dan efisien.

Penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun harus didasarkan pada Rencana Strategis Kementerian Agama tahun 2015-2019, yang kemudian dimanifestasikan ke dalam Renstra Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019. Terkadang keterbatasan anggaran menyebabkan tidak terlaksananya beberapa kegiatan yang telah ditetapkan dalam renstra. Tentunya hal ini menjadi pertimbangan serius bagi perencana untuk menyusun strategi terhadap permasalahan tersebut. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), Penganggaran secara alamiah merupakan suatu proses politik dan karena itu membutuhkan seni baik untuk melakukan persuasi maupun untuk berkompromi. Keputusan-keputusan dalam penganggaran seringkali dinegosiasikan, bahkan sering kali merupakan keputusan yang subyektif.

## 2) Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian Agama

Rencana kerja (Renja) dan anggaran Kementerian Agama disusun berdasarkan Renja-K/L, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Pagu Anggaran Kementerian Agama yang mengandung informasi kerja dan rincian anggaran. Informasi kinerja dalam RKA-KL paling sedikit memuat tentang informasi program, kegiatan dan sasaran kerja, kemudian rincian anggaran dalam RKA-K/L disusun menurut unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, jenis belanja, kelompok biaya, dan sumber pendanaan.

Rencana pembangunan Tahunan Kementerian merupakan penjabaran dari Rencana Strategis Kementerian, dokumen rencana pembangunan tahunan merupakan dokumen yang harus dimiliki dalam rangka

mengusulkan rencana kerja dan anggaran. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010, menyebutkan bahwa RKA-K/L disusun berdasarkan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, rencana kerja pemerintah dan pagu anggaran K/L.

Konsekuensi logis yang terjadi jika anggaran disusun berdasarkan Rencana Kerja Kementerian/ Lembaga, rencana kerja pemerintah dan pagu anggaran K/L yakni adanya kegiatan maupun anggaran yang tidak tepat sasaran. Terkadang rencana kerja kementerian/ lembaga dibuat dengan memukul rata untuk semua daerah tanpa memandang karakteristik budaya, ekonomi dan kondisi geografis daerah setempat. Hal ini tentunya memunculkan anggaran yang tidak efektif dan efisien, untuk itu diperlukannya kemampuan seorang perencana dalam memahami dan mengkritisi setiap kegiatan atau anggaran yang diberikan. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) peganggaran secara alamiah merupakan suatu proses politik dan karena itu membutuhkan seni baik untuk melakukan persuasi maupun untuk berkompromi. Dan pendapat Anderson perlu menjadi pertimbangan dalam mengusulkan anggaran, menurut Anderson (2006: 127-137) enam kriteria yang harus dipertimbangkan dalam memilih kebijakan, yaitu: (1) nilai-nilai yang dianut baik oleh organisasi, profesi, individu, kebijakan maupun ideologi; (2) afiliasi partai politik; (3) kepentingan konstituen; (4) opini publik; (5) penghormatan terhadap pihak lain; serta (6) aturan kebijakan. selanjutnya Anderson menambahkan bahwa terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk

dijadikan sebuah kebijakan, misalnya, kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.

c. Pengusulan Rencana Kerja dan Anggaran

1) Usulan unit kerja

Proses pengusulan rencana kerja dan anggaran dilingkungan Kementerian Agama dilakukan secara terkoordinasi antara satuan organisasi/ satuan kerja di pusat dan di daerah yang terkait. Mekanisme pengusulan rencana kerja dan anggaran dilakukan secara berjenjang dari satuan kerja daerah kepada satuan kerja pusat untuk selanjutnya diusulkan kepada pemerintah.

Pengusulan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun diawali dari pengusulan anggaran dari masing-masing satuan kerja (satker) yang berada dibawahnya. Dalam dokumen usulan rencana kerja dan anggaran satker dilampiri dengan TOR, RAB dan Form Tunjangan Pegawai. Berdasarkan PMK nomor 136 Tahun 2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga, menyebutkan dokumen pendukung RKA-KL adalah (1) Kerangka Acuan Kerja (KAK)/ Term Of Reference (TOR), (2) Rincian Anggaran Biaya (RAB), merupakan dokumen pendukung TOR, dokumen ini menjelaskan besaran total biaya tiap komponen yang merupakan tahapan pencapaian keluaran (output) kegiatan, (3) dokumen pendukung lainnya, diantaranya perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/ renovasi bangunan gedung negara, data dukung teknis dalam suatu kasus tertentu antara lain peraturan perundangan/ keputusan

pimpinan K/L yang mendasari adanya kegiatan/ keluaran, dan data dukung terkait teknis lainnya sehubungan dengan alokasi suatu keluaran.

- 2) Mengkoordinasikan, mendampingi dan memfasilitasi proses usulan rencana kerja dan anggaran

Proses pendampingan dalam pengusulan rencana kerja dan anggaran diharapkan anggaran yang diusulkan sesuai dengan atauran yang ada. Pendampingan difokuskan untuk meneliti konsistensi pencantuman sasaran kinerja meliputi volume keluaran dan indikator kinerja kegiatan, kesesuaian total pagu dalam RKA-K/L yang diterima, kesesuaian sumber dana dalam RKA-K/L dengan sumber dana yang ditetapkan dalam pagu anggaran K/L, kelengkapan dokumen pendukung RKA-K/L antara lain RKA Satker, TOR/RAB dan dokumen pendukung lainnya.

Unit kerja di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota yang menangani perencanaan program dan anggaran mengkoordinasikan, mendampingi dan memfasilitasi proses pengumpulan usulan rencana kerja dan anggaran yang diusulkan oleh setiap unit kerja kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota. Proses pengkoordinasian dilaksanakan melalui rapat, monitoring, maupun pembinaan dan sosialisasi.

- 3) Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran

Penetapan usulan rencana kerja dan anggaran dilaksanakan dengan mekanisme rapat, yang dimulai dari rapat tingkat unit kerja sampai dengan rapat tingkat satker. Rapat penetapan usulan dilakukan dengan harapan

anggaran yang disusun dapat dikritisi kembali dan ditelaah secara bersama-sama agar dapat direalisasikan dengan maksimal.

Melalui mekanisme rapat kerja tingkat Kabupaten/ Kota, Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota menetapkan usulan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten /Kota beserta unit kerja dibawahnya untuk selanjutnya disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Pelaksanaan rapat harus dihadiri oleh setiap unit kerja yang berada dibawah Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota agar dapat dipahami dan menghasil keputusan yang disetujui bersama. Menurut Woelfel Keputusan-keputusan maupun kompromi-kompromi sering kali menggantikan bentuk-bentuk pengambilan keputusan birokratis dan komputasional. Keputusan-keputusan dalam penganggaran seringkali dinegosiasikan, bahkan sering kali merupakan keputusan yang subyektif.

#### d. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga merupakan dokumen rencana keuangan tahunan Kementerian/Lembaga yang disusun menurut bagian anggaran Kementerian/Lembaga. Sebagai dokumen perencanaan dan penganggaran, dokumen RKA-K/L berisi program dan kegiatan suatu K/L yang merupakan penjabaran dari Renja K/L beserta anggarannya pada tahun yang direncanakan.

##### 1) Tugas Satker dalam Proses penyusunan RKA-K/L

Tugas satuan kerja dalam proses penyusunan RKA-K/L diantaranya adalah menyiapkan dokumen sebagai acuan maupun sebagai dasar

pencantuman sasaran kinerja kegiatan dan alokasi anggarannya pada tingkat keluaran (output), meneliti dan memastikan kesesuaian dengan kebijakan unit eselon I, menyusun Kertas Kerja Satker (KK satker) dan RKA satker serta menyimpan data dalam Arsip Data Komputer (ADK), menyusun dokumen pendukung, seperti KAK/TOR, dan menyampaikan dokumen pendukung teknis seperti perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/ renovasi bangunan gedung negara.

Adapun secara rinci tugas satker dalam penyusunan RKA-KL adalah sebagai berikut :

- a) Menyiapkan dokumen sebagai acuan maupun sebagai dasar pencantuman sasaran kinerja kegiatan dan alokasi anggarannya pada tingkat keluaran (output), kegiatan dalam RKA satker meliputi :
  - (1) Informasi mengenai sasaran kinerja (sampai dengan tingkat keluaran (output) dan alokasi anggaran untuk masing-masing kegiatan (termasuk sumber dana) sesuai kebijakan unit eselon I. Informasi kinerja tersebut terbagi dalam alokasi anggaran jenis Angka Dasar dan/ atau Inisiatif Baru
  - (2) Peraturan perundang-undangan mengenai struktur organisasi K/L dan tugas-fungsinya
  - (3) Dokumen Renja K/L dan RKP tahun berkenaan
  - (4) Petunjuk penyusunan RKA-K/L
  - (5) Standar biaya tahunan yang direncanakan
- b) Meneliti dan memastikan kesesuaian dengan kebijakan unit eselon I dalam hal :

- (1) Besaran alokasi anggaran satker
  - (2) Besaran angka dasar dan/ atau inisiatif baru
- c) Menyusun Kertas Kerja Satker (KK satker) dan RKA satker serta menyimpan data dalam Arsip Data Komputer (ADK)
- d) Menyusun dokumen pendukung, seperti KAK/TOR, RAB, GBS (Gender Budget Statement), dan khusus Satker BLU dokumen RAB BLU
- e) Menyampaikan dokumen pendukung teknis berupa :
- (1) Perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/ renovasi bangunan gedung negara atau yang sejenis dari Kementerian Pekerjaan Umum atau Dinas Pekerjaan Umum setempat untuk pekerjaan pembangunan, renovasi bangunan gedung negara yang berlokasi di dalam negeri dan pekerjaan renovasi bangunan gedung negara yang berlokasi di luar negeri (kantor perwakilan) yang mengubah struktur bangunan
  - (2) Perhitungan kebutuhan biaya renovasi bangunan gedung Negara atau yang sejenis dari konsultan perencana setempat untuk pekerjaan renovasi bangunan gedung negara yang berlokasi di luar negeri (kantor perwakilan) yang tidak merubah struktur bangunan. Informasi mengubah atau tidak struktur bangunan dijelaskan dalam dokumen tersebut
  - (3) Data dukung teknis dalam suatu kasus tertentu antara lain: peraturan perundangan, keputusan pimpinan K/L yang mendasari

adanya kegiatan keluaran (output), surat persetujuan dari Menteri PAN dan RB untuk alokasi dana satker baru, dan sejenisnya

- (4) Data dukung teknis terkait lainnya sehubungan dengan alokasi suatu keluaran (output)

Tugas satker dalam proses penyusunan RKA-K/L sangat penting, jika terjadi kesalahan dalam proses tersebut akan mengakibatkan tertolaknya anggaran serta menjadi pemicu ketidak efektifan suatu anggaran. Pada fase ini banyak anggaran yang diusulkan akan mentah atau tertolak, dikarenakan harus disesuaikan dengan alokasi anggaran maupun kebijakan dari unit eselon I, selain itu tertolaknya anggaran juga diakibatkan oleh tidak dilengkapinya data dukung berupa TOR maupun dokumen pendukung teknis. Oleh karena itu sangat diperlukannya kemampuan dari perencana dalam melobi dan disertai dengan kelengkapan dokumen serta data yang akurat terkait kebutuhan kegiatan dan anggaran yang diusulkan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), bahwa Perencanaan dan penganggaran harus didasarkan pada suatu basis data yang akurat dan berorientasi kepada hasil. Selanjutnya menurut Woelfel penganggaran secara alamiah merupakan suatu proses politik dan karena itu membutuhkan seni baik untuk melakukan persuasi maupun untuk berkompromi, keputusan-keputusan maupun kompromi-kompromi sering kali menggantikan bentuk-bentuk pengambilan keputusan birokratis dan komputasional.

## 2) Mekanisme Penyusunan RKA-K/L

Mekanisme penyusunan kertas kerja satker merupakan penyusunan rincian anggaran belanja kegiatan yang direncanakan pada Satker dan dituangkan kedalam dokumen KK Satker dengan menggunakan Aplikasi RKA-K/L DIPA. Informasi yang dituangkan pada KK Satker merupakan informasi rincian anggaran, belanja keluaran (output) sampai dengan tingkat detil biaya. Penyusunan Kertas Kerja Satker pada suatu Satker melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Satker melakukan login aplikasi RKA-K/L DIPA
- b) Penyusunan rincian anggaran belanja keluaran (output) dilakukan dengan dua cara :
  - (1) Menuangkan Alokasi Anggaran Angka Dasar, Satker menuangkan rencana belanja jenis alokasi anggaran Angka Dasar pada suatu kegiatan sampai dengan detil biaya. Data yang digunakan adalah prakiraan maju yang dicantumkan pada dokumen RKA-K/L tahun anggaran sebelumnya atau data hasil revidi angka dasar.
  - (2) Menuangkan Alokasi Anggaran Inisiatif Baru, a) Berkenaan dengan jenis alokasi anggaran Inisiatif Baru, Satker menuangkan alokasi anggaran satker secara rinci sampai dengan detil biaya, b) Penuangan jenis alokasi anggaran Inisiatif Baru mengacu pada Proposal Inisiatif Baru yang telah disetujui untuk tahun yang direncanakan.
- c) Setelah meyakini kebenaran semua isian yang ada, kemudian mencetak KK satker

d) Melengkapi data dukung yang diperlukan, untuk kemudian disampaikan bersamaan dengan KK Satker yang telah ditanda tangani oleh KPA kepada unit eselon I sebagai bahan penyusunan RKA-K/L.

Pada dasarnya mekanisme penyusunan RKA-K/L sederhana, karena sudah berbasis aplikasi. Yang perlu menjadi perhatian dalam mekanisme penyusunan RKA-K/L adalah kemampuan dan ketelitian perencana dalam menginput anggaran dalam aplikasi, disertai dengan pemahaman perencana dalam memahami standar biaya keluaran serta akun yang menyertainya. Ketidak pahaman perencana pada proses ini akan menjadi fatal dalam anggaran yang disusun. Ketidak sesuaian antara biaya keluaran yang diinput di dalam RKA-K/L akan berdampak pada pelaksanaan anggaran dilapangan dimana akan menyebabkan sulitnya suatu kegiatan dilaksanakan bahkan menjadi penyebab anggaran tidak terealisasi maksimal. Selain itu ketidak sesuaian ini akan menjadi bahan pemeriksaan/ audit oleh APIP maupun BPK. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) menyebutkan bahwa penganggaran merupakan proses pengalokasian sumber daya. Karena itu apabila dirasakan adanya ketidakadilan maka hal itu akan berpotensi untuk memicu munculnya konflik antara bagian yang satu dengan yang lain ataupun antar level di dalam organisasi. Ketelitian dan profesionalisme perencana dituntut dalam mekanisme penyusunan penyusunan RKA-K/L.

## **2. Penyebab Kesenjangan Anggaran antara Belanja Pegawai dan Operasional Perkantoran dengan Belanja Pembangunan Bidang Agama Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun**

Proses perencanaan kebijakan anggaran bukan merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap perencana dituntut untuk memiliki kemampuan/keahlian, tanggungjawab dan kemauan, sehingga dapat menyusun anggaran dengan efektif, efisien dan akuntabel. Menurut Nigro dalam Islamy (2014:25-26) ada beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan, yaitu pengaruh tekanan dari luar, pengaruh kebiasaan lama, pengaruh sifat pribadi, pengaruh kelompok dari luar dan pengaruh keadaan masa lalu. Menurut Mardiasmo (2009 : 69), beberapa faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah tujuan dan target yang hendak dicapai, ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah), waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target, faktor-faktor lain seperti peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam dan sebagainya.

### **a. Faktor Internal, terdiri dari :**

#### **1) Sumber Daya Manusia**

Sumberdaya manusia memiliki peranan penting dalam penyusunan anggaran. Pengelolaan sumber daya manusia yang baik akan mempengaruhi efektifitas dalam pencapaian tujuan organisasi. Keberhasilan dan kinerja seseorang dalam suatu bidang pekerjaan banyak ditentukan oleh tingkat kompetensi, profesionalisme dan juga komitmennya terhadap bidang pekerjaan yang ditekuninya.

Menurut Mardiasmo (2009 : 69), beberapa faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah), selanjutnya menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) penganggaran merupakan proses pengalokasian sumber daya. Karena itu apabila dirasakan adanya ketidakadilan maka hal itu akan berpotensi untuk memicu munculnya konflik antara bagian yang satu dengan yang lain ataupun antar level di dalam organisasi.

Permasalahan sumber daya manusia merupakan persoalan yang selalu dialami oleh setiap organisasi pemerintahan, permasalahan sumber daya manusia akan berdampak terhadap pelaksanaan tugas organisasi. Sumber daya manusia yang tidak kompeten akan berdampak besar terhadap penyusunan rencana kerja dan anggaran. Permasalahan sumber daya manusia pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun harus disikapi oleh Pimpinan dengan melakukan : 1) Menunjuk perencana disetiap seksi disertai dengan SK penunjukan, 2) Memberikan pembinaan dan pelatihan dalam bidang perencanaan, 3) Menetapkan perencana sebagai pejabat fungsional perencana agar lebih fokus terhadap pekerjaannya, 4) Memberikan alokasi anggaran perencanaan disetiap seksi.

## 2) Psikologis

Psikologis merupakan faktor yang berasal dari dalam individu seseorang dan unsur-unsur psikologis ini meliputi motivasi, persepsi, pembelajaran, kepribadian, memori, emosi, kepercayaan, dan sikap.

Pengaruh psikologis pegawai memiliki peranan yang besar bagi kemajuan suatu organisasi. Berbagai keputusan yang dibuat oleh perencana banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Ada anggapan/ persepsi dari perencana bahwa kegiatan-kegiatan yang memiliki resiko yang besar tidak perlu untuk diusulkan, karena ditakutkan akan berdampak terhadap pemeriksaan baik oleh kejaksaan maupun kepolisian yang tentunya akan mempengaruhi terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Selain itu ada anggapan bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu, keadaan ini terkadang menjadikan perencanaan masa depan banyak mengadopsi atau bahkan menyalin kebijakan masa lalu. Ada juga keengganan dari perencana dalam membuat keputusan dan menganggap tugas perencana begitu berat, beresiko, membuat orang frustrasi, dan kurang adanya dukungan dari lembaga atau atasan terhadap tugasnya, takut menerima kritikan dari orang lain dan sebagainya.

Faktor psikologis memang kerap menjadi penyebab anggaran tidak efektif dan efisien. Ada anggapan bahwa di era keterbukaan informasi publik ini semua masyarakat, LSM, dan wartawan bisa melapor setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah tanpa harus didasarkan bukti pendahuluan, bahkan cukup dengan sms saja. Permasalahan ini menjadi momok bagi penanggungjawab kegiatan yang pada akhirnya kegiatan-kegiatan yang memiliki resiko besar dan berhubungan dengan masyarakat banyak, tidak berani untuk dianggarkan, seperti pembangunan, bantuan sosial, dan pengadaan-pengadaan barang lainnya. Tentunya peristiwa ini tidak perlu terjadi jika setiap penanggungjawab kegiatan memiliki

kualifikasi dan ilmu yang mumpuni. Seharusnya permasalahan ini menjadi motivasi bagi perencana maupun penanggungjawab kegiatan untuk meningkatkan kemampuan dan kualifikasi dibidang perencanaan agar lebih profesional.

Menurut Mardismo (2009 : 66) anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*, maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai. Selain permasalahan diatas, terkait paradigma lama mengenai anggaran yang disusun berdasarkan model tradisional/ incremental, dapat diminimalisasi dengan pendidikan dan pelatihan perencanaan yang basis kinerja.

b. Faktor Eksternal, terdiri dari :

1) Kebijakan Anggaran

Seringkali tekanan-tekanan dari luar mempengaruhi penyusunan rencana kerja dan anggaran. Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama "rational comprehensive" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional" semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat

dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

Banyaknya peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dikeluarkan dalam penyusunan anggaran berdampak pada prioritas usulan kegiatan dan anggaran ditingkat satker. Terkadang kebijakan yang dibuat tanpa mempertimbangkan faktor demografis, kultur, dan kondisi ekonomi masyarakat setempat. Sebagai contoh pembatasan perjalanan dinas akan berdampak terhadap pelayanan bagi instansi yang berada di daerah kepulauan yang memerlukan biaya transportasi yang besar. Menurut Mardiasmo (2009 : 69), beberapa faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam dan sebagainya.

Kondisi ini seharusnya dapat diantisipasi oleh perencana dengan meramalkan berbagai kemungkinan yang akan terjadi dalam penyusunan anggaran. Ketidak pastian kebijakan dan kondisi sosial, politik dan ekonomi menjadi beberapa faktor yang harus dipikirkan oleh perencana dalam menyusun anggaran. Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), menyebutkan bahwa penganggaran didasarkan pada orang-orang yang membuat pilihan secara optimal mengenai persoalan-persoalan ekonomi maupun non ekonomi, oleh karena itu penganggaran membutuhkan seni baik untuk melakukan persuasi maupun untuk berkompromi.

## 2) Prosedur Penyusunan Anggaran

Prosedur adalah serangkaian aksi yang spesifik, tindakan atau operasi yang harus dijalankan atau dieksekusi dengan cara yang baku (sama) agar selalu memperoleh hasil yang sama dari keadaan yang sama. Prosedur mengindikasikan rangkaian aktivitas, tugas-tugas, langkah-langkah, keputusan-keputusan, perhitungan-perhitungan dan proses-proses, yang dijalankan melalui serangkaian pekerjaan yang menghasilkan suatu tujuan yang diinginkan, suatu produk atau sebuah akibat.

Prosedur penyusunan anggaran merupakan serangkaian aktifitas atau alur yang harus diikuti oleh perencana dalam menyusun anggaran. Prosedur penyusunan anggaran tentunya memiliki dampak yang luas terhadap hasil dari penyusunan anggaran. Prosedur yang simpel dan sederhana terkadang menjadi keinginan setiap orang dalam pelayanan. Prosedur yang panjang dan rumit terkadang menjadi kendala dalam penyusunan anggaran.

Prosedur penyusunan anggaran pada Kantor Kementerian agama masih dipengaruhi oleh cara-cara tradisional/ incremental, dimana anggaran yang pertama kali disusun adalah belanja untuk gaji dan operasional perkantoran, sedangkan belanja untuk pembangunan bidang agama ditetapkan setelah gaji dan operasional perkantoran terpenuhi. Hal ini tentu saja menjadi pemicu bahwa kegiatan pembangunan bidang agama bukan prioritas untuk dipenuhi. Hal ini tentunya berdampak pada rendahnya anggaran untuk pembangunan bidang agama. Menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7), Anggaran incremental menunjukkan

kategori line item pengeluaran yang harus dilakukan sepanjang tahun. Line item budgeting merupakan suatu sistem anggaran dimana unit-unit pengeluarannya mengacu kepada suatu kementerian atau bagian-bagian tertentu dalam organisasi. Anggaran ini lebih menekankan pada obyek pendapatan dan pengeluarannya.

Seharusnya prosedur penyusunan anggaran didasarkan pada sistem anggaran berbasis kinerja, dimana menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.16), Performance Budget System adalah suatu struktur anggaran yang : (1) terfokus pada aktivitas atau fungsi penciptaan suatu produk atau hasil dan dari mana sumber daya yang digunakannya, (2) menunjukkan proses penganggaran yang berupaya mengaitkan antara tujuan organisasi dengan penggunaan sumber dayanya. Anggaran ini pada prinsipnya terfokus pada peningkatan efisiensi dengan cara pengklasifikasian aktivitas dan pengukuran biaya. Komponen yang biasanya terdapat dalam sistem anggaran ini adalah klasifikasi aktivitas, pengukuran kinerja dan laporan kinerja. Selanjutnya Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) mengatakan bahwa penganggaran merupakan representasi dari tujuan dan sasaran organisasi yang dinyatakan dalam bahasa moneter. Hubungan penganggaran dan pengeluaran dana harus terkait secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan

Selain itu perlu juga dipahami oleh perencana dalam pengalokasian anggaran yang tidak proporsional, maka perencana perlu berkompromi, dan bernegosiasi. Karena menurut Woelfel dalam Ikhsan (2014:9.6-9.7) penganggaran secara alamiah merupakan suatu proses politik dan karena itu

membutuhkan seni baik untuk melakukan persuasi maupun untuk berkompromi. Kemudian keputusan-keputusan maupun kompromi-kompromi sering kali menggantikan bentuk-bentuk pengambilan keputusan birokratis dan komputasional. Dan terakhir keputusan-keputusan dalam penganggaran seringkali dinegosiasikan, bahkan seringkali merupakan keputusan yang subyektif.

### **3. Dampak Perencanaan Kebijakan Anggaran Terhadap Capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun**

Menurut Mardiasmo (2009:63-66) Anggaran Sektor Publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu anggaran sebagai alat penilaian kerja (*Performance measurement Tool*). Dimana anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

Adapun yang dimaksud dengan kinerja menurut Sujarweni (2015:107) merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Sedangkan menurut Mardiasmo (2009:121) sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Selanjutnya menurut Mardiasmo pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran

kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuat keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

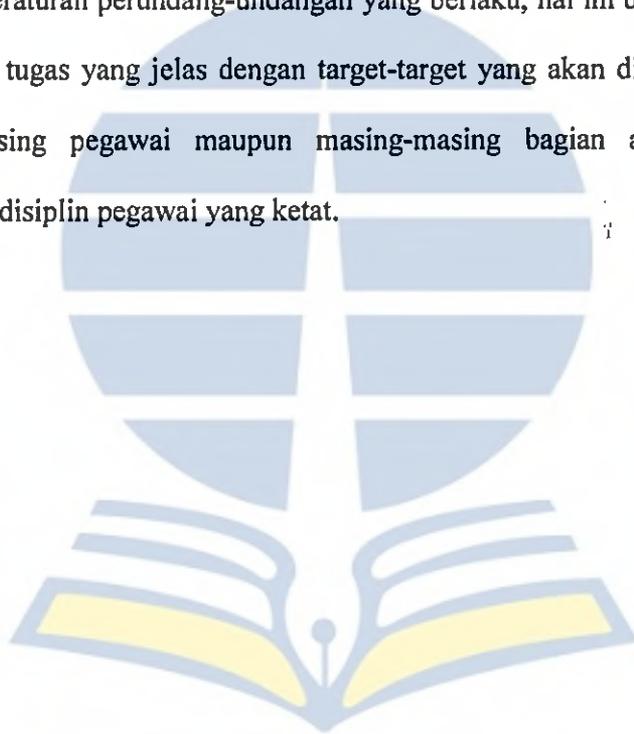
Hasil pengukuran kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten tahun 2016 dari aspek ekonomi menunjukkan bahwa Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun telah menggunakan sumber daya finansial secara optimal dengan realisasi anggaran sebesar Rp. 25.358.511.607,- (Dua Puluh Lima Milyar Tiga Ratus Lima Puluh Delapan Juta Lima Ratus Sebelas Ribu Enam Ratus Tujuh Rupiah) atau (91%) dari anggaran perubahan sebesar Rp. 27.924.631.000,- (Dua Puluh Tujuh Milyar Sembilan Ratus Dua Puluh Empat Juta Enam Ratus Tiga Puluh Satu Ribu Rupiah). Sedangkan dari aspek efisiensi, menunjukkan bahwa nilai rata-rata capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016 sebesar 84,56%, atau dinilai Baik. Namun pengukuran dari aspek efektifitas tidak bisa dilakukan, dikarenakan tidak adanya indikator efektifitas yang ditetapkan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Seharusnya perhitungan efektifitas sangat penting untuk diukur guna menilai apakah kegiatan yang telah dianggarkan bisa memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat, terutama terkait dengan pembangunan bidang agama.

Menurut Mardiasmo (2009:132) efektifitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektifitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan. Indikator efektifitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (outcome) dari keluaran (output) program dalam mencapai tujuan program. Semakin besar kontribusi output yang dihasilkan terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi. Oleh karena itu idealnya pengukuran kinerja pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tidak hanya menilai tentang ekonomi, dan efisiensi tetapi juga seharusnya menilai tentang efektifitas agar setiap program maupun kegiatan yang telah dianggarkan dapat dilihat kemanfaatannya di masyarakat.

Tingginya kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tidak terlepas dari pengaruh dari aspek-aspek psikologis, sosiologis dan organisatoris. Adapun pengaruh aspek psikologis disini berkaitan erat dengan motivasi pegawai Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dalam melaksanakan pekerjaan atau kegiatan yang telah ditetapkan. motivasi merupakan suatu energi yang menyebabkan terjadinya suatu perubahan pada diri seseorang yang nampak pada gejala kejiwaan, perasaan, dan juga emosi, sehingga mendorong individu untuk bertindak atau melakukan sesuatu dikarenakan adanya tujuan, kebutuhan, atau keinginan yang harus terpuaskan. Besarnya motivasi pegawai Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasari pada kepuasan kerja dalam mencapai tujuan organisasi, hal ini salah satu penyebab besarnya kinerja pada

Kankemenag Kabupaten Karimun. Motivasi merupakan modal besar bagi pencapaian tujuan organisasi.

Selain aspek psikologis aspek sosiologis juga mempengaruhi terhadap kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, diantaranya adalah hubungan kerjasama antara pegawai yang terkoordinasi dengan baik, budaya kerja yang ingin selalu berprestasi, dan etos kerja yang tinggi. Sedangkan aspek organisatoris, Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun selalu komitmen terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini dapat dilihat dari pembagian tugas yang jelas dengan target-target yang akan dicapai baik oleh masing-masing pegawai maupun masing-masing bagian atau seksi dan penegakan disiplin pegawai yang ketat.



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah digambarkan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut :

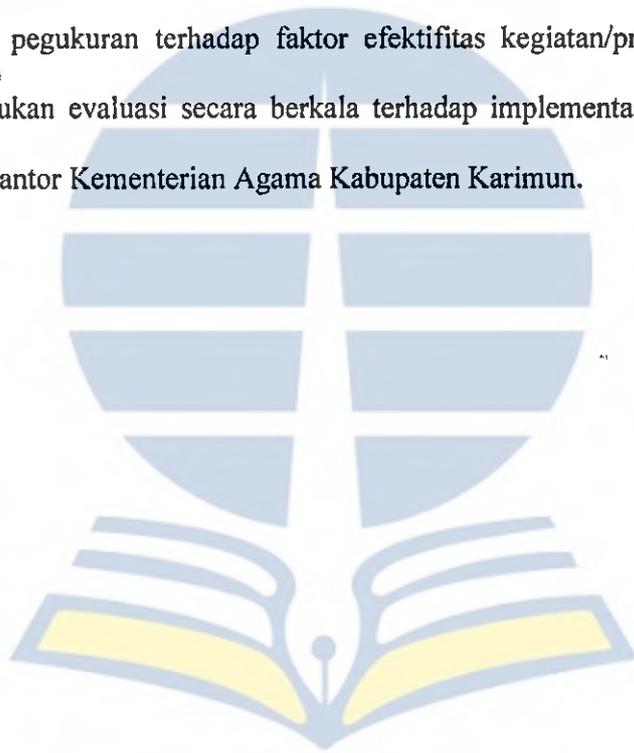
1. Proses perumusan perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun secara umum telah mengikuti tahap-tahap penyusunan anggaran, yang diawali dengan persiapan penyusunan anggaran, dokumen perencanaan program dan anggaran, pengusulan rencana kerja dan anggaran, penyusunan rencana kerja dan anggaran. Namun dalam pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut belum terlaksana dengan baik dikarenakan masih dipengaruhi oleh kebijakan anggaran yang bersifat tradisional/ incremental/ line item.
2. Penyebab kesenjangan anggaran antara belanja pegawai dan operasional perkantoran dengan belanja pembangunan bidang agama pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun disebabkan oleh dua faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal dipengaruhi oleh sumber daya perencana yang masih kurang dalam jumlah dan kompetensi yang dimiliki seperti kurangnya pendidikan dan pelatihan dibidang perencanaan. sedangkan faktor psikologis dipengaruhi oleh ketakutan terhadap pemeriksaan anggaran terutama anggaran dengan nilai yang besar dan anggaran yang berhubungan dengan bantuan masyarakat. Faktor eksternal dipengaruhi oleh

kebijakan pemerintah, yang tidak mempertimbangkan faktor demografis, kultur, dan kondisi ekonomi masyarakat setempat. Sedangkan dari sisi prosedur penyusunan anggaran, masih dipengaruhi oleh pendekatan anggaran yang bersifat tradisional/ incremental, dimana anggaran yang pertama kali disusun adalah belanja pegawai dan operasional perkantoran. sedangkan belanja pembangunan bidang agama ditetapkan setelah belanja gaji dan operasional perkantoran terpenuhi. Hal ini tentu saja menjadi pemicu bahwa kegiatan pembangunan bidang agama bukan prioritas untuk dipenuhi, dan tentunya hal ini akan berdampak pada rendahnya anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan bidang agama. Selain itu tanggungjawab pembangunan bidang agama tidak hanya menjadi tanggungjawab Kementerian Agama, melainkan tanggungjawab bersama pemerintah daerah.

3. Berdasarkan perhitungan capaian kinerja pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016, dari aspek ekonomi menunjukkan bahwa Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun telah menggunakan sumber daya finansial secara optimal dengan realisasi anggaran sebesar 91%. Sedangkan dari aspek efisiensi, menunjukkan bahwa nilai rata-rata capaian Kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun Tahun 2016 sebesar 84,56%, atau dinilai Baik. Namun pengukuran dari aspek efektifitas tidak bisa dilakukan, dikarenakan tidak adanya indikator efektifitas yang ditetapkan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.

## **B. Saran**

1. Perencana harus mengacu pada sistem anggaran berbasis kinerja dalam proses perumusan perencanaan kebijakan anggaran.
2. Meningkatkan kualifikasi dan kompetensi perencana melalui pembinaan, pendidikan dan pelatihan, serta mengangkat perencana sebagai pejabat fungsional.
3. Meningkatkan koordinasi dan komunikasi dengan instansi-instansi yang terkait dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran.
4. Melakukan pengukuran terhadap faktor efektifitas kegiatan/program, dengan cara melakukan evaluasi secara berkala terhadap implementasi kegiatan dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anggraini, Y. dan Hendra, P. (2010). Anggaran Berbasis Kinerja Penyusunan APBD Secara Komprehensif. Yogyakarta : UPP STIM YKPN.
- Dunn, W.N. (2003). Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Ke-2. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Hamdi, M. dan Siti, I. (2014). Metodologi Penelitian Administrasi Edisi Ke-2. Tangerang Selatan : Universitas Terbuka.
- Ikhsan, M. (2014). Administrasi Keuangan Publik. Tangerang Selatan : Universitas Terbuka.
- Irawan, P. (2009). Metodologi Penelitian Administrasi Edisi Ke-1. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Islamy, M. I. (2014). Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Jhingan, M. L. (2014). Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2012). Pedoman Pelaksanaan Sistem Perencanaan Kementerian Agama. Jakarta : Kementerian Agama.
- Kuncoro, M. (2004). Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang. Jakarta : Erlangga.
- Mahmudi. (2015). Manajemen Kinerja Sektor Publik Edisi Ke-3. Yogyakarta : UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. (2009). Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta : CV. ANDI
- Moleong, L. J. (2006). Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Purwanto, E. A. dan Dyah, R. S. (2012). Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta : Gava Media.
- Riduan. (2014). Metode dan Teknik Menyusun Tesis. Bandung : Alfabeta.

Siagian, S. P. (2003). *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

Sugiyono. (2005). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.

Sujarweni, V.W. (2015). *Akuntansi Sektor Publik (Teori, Konsep, Aplikasi)*. Yogyakarta : Pustaka Baru Press.

Sumarsono, S. (2010). *Manajemen Keuangan Pemerintahan*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

Suparmoko, M. (2011). *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek Edisi Ke-6*. Yogyakarta : BPFE.

Suwitri, S., Hartuti, P., dan Kismartini. (2014). *Analisis Kebijakan Publik*. Tangerang Selatan : Universitas Terbuka.

Terry, G. R. (2000). *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta : Bumi Aksara.

Universitas Terbuka. (2014). *Panduan Penulisan Proposal dan Tugas Akhir Program Magister (TAPM)*. Tangerang Selatan : Universitas Terbuka.

Wibawa, S. (2011). *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta : CAPS

### **Tesis**

Andrianto, M. (2011). *Evaluasi Penyusunan Anggaran dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah : Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar*. Surakarta : Tesis Megister Sains Universitas Sebelas Maret.

Budiman, A. (2013). *Analisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan : Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan*. Jakarta : Tugas Akhir Program Magister, Magister Sains Universitas Terbuka.

Hutabarat, A. (2009). *Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja dalam Penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007*. Jakarta : Tugas Akhir Program Magister, Magister Sains Universitas Terbuka.

Saifuddin. (2007). *Analisis Perencanaan dan Penganggaran Program Kesehatan Ibu dan Anak Pada Puskesmas di Kota Banjar Jawa Barat*. Semarang : Tesis Magister Ilmu Kesehatan Masyarakat Universitas Diponegoro.

Uniplaita, A. (2014). *Analisis Perencanaan Terpadu di Bappeda Kabupaten Kepulauan Aru*. Jakarta : Tugas Akhir Program Magister, Magister Sains Universitas Terbuka.

### **Internet**

Gerbang Kepri. (2015, 18 November). Di Kabupaten Karimun Ada 11 Permasalahan Rumah Ibadah. Diambil 3 Agustus 2016, dari situs World Wide Web : <http://gerbangkepri.com/index.php/peristiwa/item/671-di-kabupaten-karimun-ada-11-permasalahan-rumah-ibadah>

Haluan Kepri. (2015, 17 Februari). Penistaan Agama Kembali Terjadi di Karimun. Diambil 3 Agustus 2016, dari situs World Wide Web : <http://haluankepri.com/karimun/74245-penistaan-agama-kembali-terjadi-di-karimun.html>.

Lendoot. (2016, 31 Januari). Resah Akun Facebook Penista Agama di Karimun Merebak, Warga Desak MUI Segera Bertindak. Diambil 3 Agustus 2016, dari situs World Wide Web : <http://lendoot.com/berita-resah-akun-facebook-penista-agama-di-karimun-merebak-warga-desak-mui-segera-bertindak.html>

AntaraNews. (2014, 31 Mei). LMB Desak Pembubaran Aliran Syiah Di Karimun. Diambil 3 Agustus 2016, dari situs World Wide Web : [m.antaraneews.com/berita/436602/lmb-desak-pembubaran-aliran-syiah-di-karimun](http://m.antaraneews.com/berita/436602/lmb-desak-pembubaran-aliran-syiah-di-karimun).

### **Dokumen**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Agama.

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agama.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.02/2014 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga.

Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri

Agama Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama.

Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama.



## PEDOMAN WAWANCARA

### 1. Bagaimana proses Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ?

- a. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan penelaahan tugas dan fungsi ? Dan bagaimana prosesnya !
- b. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan penelaahan kebijakan ? Dan bagaimana prosesnya !
- c. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran didasarkan pada data ? Dan bagaimana prosesnya !
- d. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran didasarkan pada penentuan prioritas Kegiatan ? Dan bagaimana prosesnya !
- e. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan pejabaran program/Kegiatan ? Dan bagaimana prosesnya !
- f. Apakah penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian Agama ? Dan bagaimana pelaksanaannya !
- g. Apakah penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian Agama ? Dan bagaimana pelaksanaannya !
- h. Apakah penyusunan anggaran pada Kankemeng Kabupaten Karimun didasarkan pada usulan dari masing-masing unit kerja ? Dan bagaimana prosesnya !
- i. Apakah proses perencanaan Kankemenag Kab. Karimun melakukan koordinasi, pendampingan, dan memfasilitasi usulan anggaran setiap satker dilingkungan Kankemenag Kab. Karimun? Dan bagaimana prosesnya!
- j. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kankemenag Kab. Karimun dilakukan rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran? Dan bagaimana prosesnya !
- k. Apasajakah tugas satuan kerja dalam proses penyusunan RKA-K/L ?
- l. Bagaimanakah mekanisme penyusunan RKA-K/L ?

**2. Faktor Apasajakah Yang Mempengaruhi Proses Perencanaan Kebijakan Anggaran Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ?**

- a. Faktor apasaja yang mempengaruhi proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun (Faktor internal/ didalam lingkungan organisasi)?
- b. Faktor apasaja yang mempengaruhi proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun (Faktor eksternal/ diluar lingkungan organisasi)?
- c. Faktor apa yang menyebabkan anggaran gaji dan operasional perkantoran lebih besar dibandingkan anggaran untuk pembangunan bidang agama ?



## TRANSKRIP WAWANCARA

Wawancara dilakukan pada minggu ke I dan ke II pada bulan Oktober 2016. Adapun responden berjumlah 4 (empat) orang, dasar pemilihan adalah mereka yang memahami tentang usulan rencana kerja dan anggaran serta memiliki anggaran yang besar pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, terdiri dari :

1. Perencana Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, atas nama Bapak H. SUFRIADI, S.HI, NIP198008292005011008, sebagai informan I,
2. Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, atas nama Bapak DRS. H. JAMZURI, NIP. 196610021998031002, sebagai informan II,
3. Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Islam Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, atas nama Bapak Drs. H. KHOLIF IHDA RIFAI, NIP. 196404032000031001, sebagai informan III,
4. Kepala Seksi Pendidikan Islam Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, atas nama Bapak Drs. H. RIADUL AFKAR, NIP. 196812311995031003, sebagai informan IV.

Gambaran umum hasil wawancara tersebut adalah sebagai berikut :

### **1. Bagaimana proses Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ?**

- a. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan penelaahan tugas dan fungsi? dan bagaimana prosesnya !

1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Setiap anggaran yang disusun sudah pasti disesuaikan dengan tupoksi dari masing-masing satuan kerja. contohnya penyusunan anggaran pada seksi Bimbingan Masyarakat Islam harus disesuaikan dengan tupoksi Bimas Islam. Untuk penyusunan seksi Pendidikan Islam juga harus disesuaikan dengan tupoksi Pendidikan Islam, begitu juga dengan satker-satker yang lainnya. Dan jika kita menyusun tidak sesuai dengan tupoksi yang ada maka anggaran kita bisa ditolak oleh tim verifikasi Perencanaan Kanwil”.

2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “iya pastinya seperti itu, kalau tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya maka anggaran yang kita usulkan akan ditolak dan tidak maksimal”.

## Lampiran 2. Transkrip Wawancara

- 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Setiap anggaran yang kami usulkan kepada perencana kantor tentunya berdasarkan tugas dan fungsi kami di seksi Bimbingan Masyarakat Islam, seperti berkaitan dengan pembinaan keluarga sakinah, pembinaan SDM KUA, pelayanan nikah, produk halal, zakat, wakaf dan lain-lain”.
- 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Betul pak, bahwa kami mengusulkan anggaran didasarkan pada tupoksi yang kami laksanakan”.
- b. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan penelaahan kebijakan ? dan bagaimana prosesnya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Penelaahan kebijakan dalam penyusunan anggaran dalam prakteknya belum kami laksanakan dengan maksimal, dalam penyusunan kebijakan anggaran kami selalu mengikuti kebijakan-kebijakan yang ada pada tahun sebelumnya dan biasanya tidak berubah, dan usulan kegiatan dari masing-masing satker biasanya relatif sama dengan kegiatan sebelumnya”.
- 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Karena penyusunan anggaran ini bersifat rutin setiap tahunnya kami rasa penelaahan kebijakan dilakukan hanya pada peraturan-peraturan baru saja”.
- 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “penelaahan kebijakan kami lakukan terutama terkait dengan kebijakan-kebijakan baru dari pusat”.
- 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Penelaahan kebijakan dalam penyusunan anggaran kami lakukan agar usulan tidak melenceng dari kebijakan pusat”.
- c. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran didasarkan pada data ? dan bagaimana prosesnya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Tentunya dalam penyusunan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada data-data. Bahkan sebelum penyusunan, kami melaksanakan kegiatan update data perencanaan untuk menginventarisir kebutuhan anggaran disemua satker. Misalnya data pada seksi Pendidikan Islam, seperti jumlah guru yang perlu dibayar tunjangan sertifikasi, jumlah siswa madrasah yang perlu diberikan BOSnya, jumlah guru yang perlu di berikan pendidikan dan pelatihan. Sedangkan di seksi Bimas Islam misalnya, data-data yang dibutuhkan antara

lain jumlah peristiwa nikah, jumlah penyuluh non PNS, kegiatan-kegiatan dan pembinaan keagamaan bagi masyarakat. Selain itu proses pengumpulan data pada Kementerian Agama telah menggunakan teknologi informasi/aplikasi, seperti e-MPA”.

- 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Penyediaan data dalam penyusunan anggaran, merupakan kegiatan wajib yang harus dilakukan. Bahkan kita membentuk tim update data guna melaksanakan tuntutan tersebut. Tim update data bekerja mulai dibulan Januari-April. Setelah data dikumpulkan kita input kedalam aplikasi e-MPA dan juga kita bukukan”.
  - 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Tentunya pasti kita memerlukan data dalam menyusun anggaran. Biasanya bagian perencana akan meminta data ke kita mulai dari jumlah penduduk beragama, jumlah peristiwa nikah, jumlah rumah ibadah, dan lain sebagainya”.
  - 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Data sangat penting dalam menyusun anggaran, jika tanpa data yang valid bagaimana kita akan mengusulkan jumlah guru yang telah disertifikasi, dana bos, gaji dan yang lainnya”.
- d. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran didasarkan pada penentuan prioritas Kegiatan ? dan bagaimana prosesnya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Penentuan prioritas kegiatan pada penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun biasanya didasarkan pada urgensi dari pada kegiatan tersebut, terutama kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam prioritas nasional, maupun prioritas Kementerian Agama, serta kegiatan yang paralel, yakni pelaksanaannya kegiatan tersebut ada ditingkat kanwil provinsi maupun tingkat pusat”.
  - 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Skala prioritas dalam pengusulan kegiatan biasanya didasarkan pada penting atau tidaknya anggaran itu dilaksanakan, dan sering terjadi kegiatan yang merupakan rencana kegiatan pemerintah lebih diutamakan dibandingkan kegiatan yang kita usulkan”.
  - 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran terutama pada Seksi Bimas Islam kami selalu memberikan skala prioritas pada kegiatan yang kami usulkan, untuk kegiatan yang merupakan prioritas kementerian kami urutkan di nomor paling atas”.

## Lampiran 2. Transkrip Wawancara

- 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Pastinya setiap usulan anggaran yang kami usulka didasarkan pada prioritas kegiatan yang kami anggap penting”.
- e. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran dilakukan pejabaran program/Kegiatan ? dan bagaimana prosesnya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Penjabaran program/kegiatan dalam usulan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, yang tertuang dalam Term Of Reference (TOR)/Kerangka Acuan Kerja yang memuat tentang tujuan kegiatan, output kegiatan, langkah kegiatan, sasaran, manfaat, jadwal maupun anggaran”.
- 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Setiap penyusunan anggaran harus menjabarkan program/kegiatan, misalnya pembinaan pegawai harus masuk dalam anggaran kegiatan pembinaan administrasi kepegawaian serta masuk dalam program dukungan manajemen dan pelaksanaan teknis lainnya Kementerian Agama”.
- 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Suatu keharusan penjabaran kegiatan dan program dilakukan, untuk mensinkronkan antara kegiatan maupun program yang telah ditentukan oleh pusat. Terkadang penjabaran kegiatan yang harus mengikuti nomenklatur di pusat memberatkan daerah”.
- 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Penjabaran kegiatan biasanya dilakukan berdasarkan peraturan yang tertuang dalam RKA-KL, seperti kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pendidikan islam harus dimasukkan ke dalam program pendidikan islam, kegiatan-kegiatan yang terkait dengan haji dimasukkan ke dalam program penyelenggaraan haji dan umrah dan begitu seterusnya ”.
- f. Apakah penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian Agama ? dan bagaimana pelaksanaannya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Rencana strategis Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun tahun 2015-2019 merupakan dasar/pedoman dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Walaupun terkadang ada kegiatan yang

dianggarkan tidak terdapat di Renstra, namun kegiatan tersebut tetap masih selaras dengan visi, misi dan sasaran strategis yang tercantum di dalam Renstra”.

- 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Rencana Strategis Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun adalah dasar untuk penyusunan anggaran Kantor. Renstra Kankemenag Kab. Karimun merupakan turunan dari Renstra Kementerian Agama RI tahun 2015-2019”.
  - 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Renstra Kankemenag Kab. Karimun disusun sebagai pedoman dalam penyusunan anggaran, dengan adanya renstra arah kebijakan dan pembangunan dalam bidang agama akan mudah untuk diukur. Dalam penyusunan anggaran terkadang tidak selalu didasarkan renstra terkadang didasarkan pada kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan masa lalu dan dirasa penting untuk dilaksanakan”.
  - 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Rencana pembangunan jangka menengah Kementerian agama tentunya menjadi dasar dalam penyusunan renstra kankemenag Kab. Karimun. Dan renstra kankemenag Kab. Karimun menjadi landasan dalam penyusunan anggaran”.
- g. Apakah penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian Agama ? dan bagaimana pelaksanaannya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun didasarkan pada rencana kerja kementerian, rencana kerja pemerintah dan pagu anggaran Kementerian Agama. Hal inilah terkadang menjadi penyebab kegiatan yang disusun tidak maksimal dalam pelaksanaannya, seperti rencana kerja pemerintah dalam hal rehab RKB yang dianggarkan hanya Rp 150.000.000, dimana untuk anggaran segitu untuk Kabupaten Karimun tidak cukup. Selain itu alokasi anggaran yang tidak proporsional oleh perencana Kanwil terkadang berdampak pada ketidak efisienan”.
  - 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Penyusunan anggaran pada kankemenag Kab. Karimun, selain berdasarkan renstra Kementerian Agama juga didasarkan pada rencana pembangunan tahunan Kementerian Agama”.

## Lampiran 2. Transkrip Wawancara

- 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Selain Renstra Kankemenag Kab. Karimun, rencana kerja tahunan adalah dokumen kedua yang digunakan dalam menyusun anggaran. Hal ini terkadang usulan anggaran menjadi kaku”.
- 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Saya rasa rencana pembangunan tahunan Kementerian Agama, sangat penting untuk dijadikan dasar dalam penyusunan anggaran”.
- h. Apakah penyusunan anggaran pada Kankemeng Kabupaten Karimun didasarkan pada usulan dari masing-masing unit kerja ? dan bagaimana prosesnya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Iya. Setiap usulan rencana kerja dan anggaran untuk unit kerja/satker harus dilengkapi dengan Tor, Rab dan Form tunjangan kinerja/profesi bagi seksi Pendis. Proses pengusulan anggaran dilaksanakan pada acara/ kegiatan usulan rencana kerja dan anggaran tingkat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Selain untuk mengakomodasi kebutuhan anggaran, kegiatan ini sebagai penyesuaian usulan kegiatan yang telah dikirim sebelumnya dengan anggaran yang telah dipatok”.
- 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Setiap usulan anggaran yang ditetapkan semuanya didasarkan pada usulan dari masing-masing satker. Karena merekalah yang paling paham tentang kebutuhan anggaran mereka sendiri”.
- 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Usulan anggaran dari satker menjadi prioritas dalam penetapan usulan anggaran tingkat Kankemenag. Usulan ini biasanya diminta pada saat kegiatan penyusunan anggaran”.
- 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Kami biasanya mengusulkan rencana kerja dan anggaran pada rentang bulan Februari-Maret. Selanjutnya setelah mendapat pagu anggaran, kami mengikuti kegiatan penyusunan anggaran, dimana kami menyesuaikan kembali antara kegiatan yang diusulkan dengan dana yang telah ditetapkan oleh Kemenag Pusat, disertai dengan kelengkapan usulan seperti Tor, Rab, Form Tunjangan Kinerja maupun Form Sertifikasi Guru”.

- i. Apakah proses perencanaan Kankemenag Kab. Karimun melakukan koordinasi, pendampingan, dan memfasilitasi usulan anggaran setiap satker dilingkungan Kankemenag Kab. Karimun? Dan bagaimana prosesnya!
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Proses awal yang kita lakukan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran adalah melakukan koordinasi dengan semua satker yang berada dibawah naungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Setelah berkoordinasi kita melakukan pendampingan terhadap usulan yang diberikan oleh masing-masing satker terutama terkait dengan standar biaya yang digunakan, kesesuaian antara fungsi, jenis belanja, akun dan kegiatan”.
  - 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Koordinasi dan pendampingan suatu kewajiban bagi perencana dalam menganalisa rencana usulan kerja dan anggaran yang diusulkan oleh setiap satker yang berada dibawah naungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun”.
  - 3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Pada saat penyusunan anggaran kita biasanya didampingi oleh perencana, untuk mengoreksi apakah anggaran yang dibuat sudah sesuai aturan keuangan atau belum”.
  - 4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Biasanya setiap usulan rencana kerja dan anggaran yang kami usulkan selalu didampingi dan dianalisa oleh perencana agar sesuai dengan aturan yang berlaku”.
- j. Apakah dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran pada Kankemenag Kab. Karimun dilakukan rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran? Dan bagaimana prosesnya !
- 1) *Perencana (Informan I) menjawab* : “Rapat penetapan usulan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun dilaksanakan pada bulan Juli-September. Rapat ini diselaraskan dengan kegiatan penyusunan rencana kerja dan anggaran, usulan rencana anggaran dari satker akan diteruskan disaat acara penyusunan anggaran di tingkat Kanwil Kemenag Kepri”.
  - 2) *Kasubbag TU (Informan II) menjawab* : “Rapat penetapan usulan rencana kerja dilaksanakan untuk menetapkan usulan dari masing-masing satker setelah diverifikasi oleh perencana dan dijadikan dasar usulan pada tingkat kanwil”.

3) *Kasie Bimas Islam (Informan III) menjawab* : “Usulan rencana kerja dan anggaran ditetapkan pada saat kegiatan penyusunan anggaran. Dan ini sebagai dasar untuk pengajuan anggaran di tingkat pusat”.

4) *Kasie Pedis (Informan IV) menjawab* : “Penetapan anggaran tentunya dilaksanakan dengan mekanisme rapat dan disejalankan dengan kegiatan penyusunan anggaran”.

k. Apasajakah tugas satuan kerja dalam proses penyusunan RKA-K/L ?

*Perencana (Informan I) menjawab* : “Penyusunan Anggaran diawali dengan menyiapkan dokumen yakni peraturan, RKT, RKP, standar biaya tahunan, dan dokumen pendukung berupa KAK/TOR dan RAB. Setelah itu meneliti dan memastikan usulan anggaran sesuai dengan alokasi anggaran yang diberikan, kemudian menyusun kertas kerja satker melalui aplikasi RKA-K/L dan menyimpan dalam bentuk arsip data komputer”.

l. Bagaimanakah mekanisme penyusunan RKA-K/L ?

*Perencana (Informan I) menjawab* : “Mekanisme penyusunan rencana kerja dan anggaran Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, dilakukan dengan menginput rencana kegiatan beserta rincian anggaran belanja keluaran kedalam aplikasi RKA-KL oleh operator/ perencana, kemudian setelah diyakini semua isian yang ada, kemudian mencetak kertas kerja satker dan melengkapi data dukung yang diperlukan seperti SPTJM”.

## **2. Faktor Apasajakah Yang Mempengaruhi Proses Perencanaan Kebijakan Anggaran Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun ?**

a. Faktor apa saja yang mempengaruhi proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun (Faktor internal/ didalam lingkungan organisasi)?

*Perencana (Informan I) menjawab* : “Faktor jumlah pegawai yang menangani perencanaan sangat mempengaruhi efektifitas dari pengusulan rencana kerja dan anggaran di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun. Selama ini hanya saya seorang perencana yang terkadang kewalahan dalam menganalisa usulan anggaran yang diajukan oleh masing-masing satker, selain sebagai perencana saya juga ditugaskan sebagai Pejabat Pengadaan, sehingga pekerjaan perencana menjadi tidak fokus. Paling tidak di kantor ini dibutuhkan dua perencana. Atau

## Lampiran 2. Transkrip Wawancara

pada masing-masing seksi memiliki seorang perencana yang benar-benar bertanggungjawab dan memahami bidang perencanaan. Selain itu pembinaan dan pelatihan di bidang perencanaan dirasa masih minim, dan idealnya perencana adalah seorang pejabat fungsional, agar lebih maksimal kerjanya. Selain itu, adanya ketakutan dari pelaksana kegiatan terhadap usulan anggaran yang ditenggarai akan sulit untuk dilaksanakan dan mengundang pemeriksaan dari APIP maupun kejaksaan, seperti pembangunan, pengadaan maupun bantuan yang nilainya besar”.

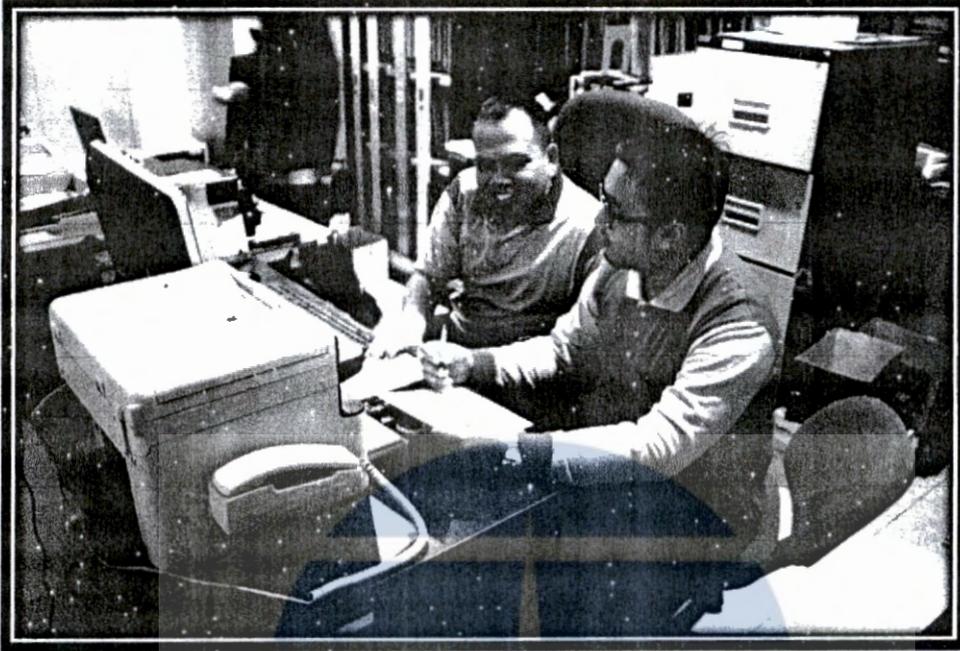
- b. Faktor apa saja yang mempengaruhi proses perencanaan kebijakan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun (Faktor eksternal/ diluar lingkungan organisasi)?

*Perencana (Informan 1) menjawab* : “Faktor kebijakan anggaran sangat mempengaruhi kesenjangan anggaran pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Karimun, terkadang rencana kerja pemerintah tidak melihat kondisi geografis, sosio kultural, maupun faktor ekonomi pada daerah setempat, inilah terkadang menyebabkan anggaran tidak terrealisasi dan tidak tepat untuk dianggarkan. Bahkan terkadang alokasi anggaran yang diberikan kanwil tidak proporsional dimana ada kegiatan yang tidak penting diberi anggaran yang berlebih, sedangkan pada kegiatan yang penting bagi kami tidak dianggarkan dengan maksimal”.

- c. Faktor apa yang menyebabkan anggaran gaji dan operasional perkantoran lebih besar dibandingkan anggaran untuk pembangunan bidang agama ?

*Perencana menjawab (Informan 1)* : “Penyebab anggaran gaji dan operasional perkantoran lebih besar dari anggaran pembangunan bidang agama adalah (1) Usulan yang pertamakali harus terpenuhi adalah anggaran gaji dan operasional perkantoran, jika kedua anggaran tersebut telah terpenuhi baru anggaran untuk pembangunan bidang agama. (2) Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau belum proposional dalam mengalokasikan anggaran kepada masing-masing satker yang ada dibawahnya. (3) Dikarenakan pembangunan bidang agama tidak hanya tanggungjawab Kementerian Agama, melainkan juga tanggungjawab dari pemerintah daerah, oleh karena itu pembangunan bidang agama juga dianggarkan oleh pemerintah daerah ”.

### DOKUMENTASI WAWANCARA



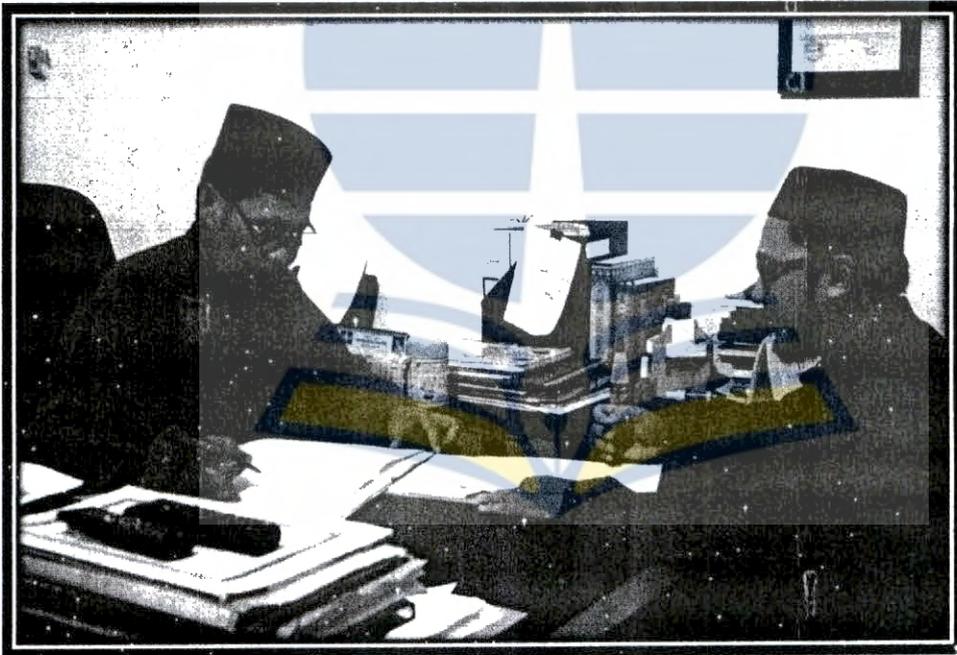
Wawancara Bersama Perencana Kankemenag Kabupaten Karimun



Wawancara Bersama Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Islam Kankemenag Kabupaten Karimun



Wawancara Bersama Kepala Seksi Pendidikan Islam Kankemenag Kabupaten Karimun



Wawancara Bersama Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kankemenag Kabupaten Karimun