

**IMPLEMENTASI INSTRUKSI MENTERI AGAMA RI NOMOR 1
TAHUN 2017 TENTANG PENINGKATAN KOORDINASI
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN**

Studi pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara

TESIS

OLEH

**RISMA NURHABIBI Br LUBIS
NPM. 171801041**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

MEDAN

2019

**IMPLEMENTASI INSTRUKSI MENTERI AGAMA RI NOMOR 1
TAHUN 2017 TENTANG PENINGKATAN KOORDINASI
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN**

Studi pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area

OLEH

**RISMA NURHABIBI Br LUBIS
NPM. 171801041**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

MEDAN

2019

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1
Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi
Perencanaan Dan Penganggaran Studi Pada Kantor
Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara**

N a m a : Risma Nurhabibi Br Lubis

N P M : 171801041

Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Abdul Kadir, M.Si

Pembimbing II



Dr. Warjio, MA

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada tanggal 9 September 2019

N a m a : Risma Nurhabibi Br Lubis

N P M : 171801041



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K., MS
Sekretaris : Ir. Azwana, MP
Pembimbing I : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Pembimbing II : Dr. Warjio, MA
Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Juli 2019

Yang menyatakan,



Risma Nurhabibi Br. Lubis

ABSTRAK

Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran, Studi pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara

N a m a : Risma Nurhabibi Br Lubis
N I M : 171801041
Program : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Pembimbing II : Dr. W a r j i o, MA

Paradigma perencanaan pembangunan yang lebih harmonis dan selaras, baik antara pusat dengan daerah, daerah dengan daerah, dan juga antar instansi dan fungsi pemerintahan, merupakan landasan utama dari diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai acuan dan pegangan bagi pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang lebih terintegrasi, sinkron, dan sinergis baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, maupun antar fungsi pemerintahan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut meliputi aspek aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, penerapan penganggaran secara terpadu, dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja..

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Bagaimana implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran, pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dimana peneliti menyajikan hasil penelitian sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara sesuai dengan variabel yang ditetapkan, termasuk dalam kategori baik dalam arti bahwa implementasi kebijakan tersebut telah berjalan efektif atau berhasil sebagaimana diharapkan. Namun apabila dilihat dari masing-masing variabel, menunjukkan adanya perbedaan hasil dimana variabel sumber-sumber menunjukkan kategori sedang, sedangkan ketiga indikator lainnya (komunikasi, kecenderungan dan struktur birokrasi) termasuk dalam kategori baik. Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Keywords: Implementasi Kebijakan, koordinasi, perencanaan dan penganggaran.

ABSTRACT

Implementation of Instruction of the Minister of Religion of the Republic of Indonesia Number 1 of 2017 concerning Improvement of Planning and Budgeting Coordination, Study at Regional Offices of the Ministry of Religion, North Sumatra Province

N a m e : Risma Nurhabibi Br Lubis
N I M : 171801041
Program : Masters in Public Administration
Advisor I : Dr. Abdul Kadir, M.Sc.
Advisor II : Dr. Warjio, MA

A more harmonious and harmonious development planning paradigm, both between the center and the regions, regions and regions, as well as between government agencies and functions, is the main foundation of the issuance of Law No. 25 of 2004 concerning the National Development Planning System (SPPN) as a reference and handle for the government at the central and regional levels in the framework of implementing development that is more integrated, synchronous and synergistic both between regions, between spaces, between times, and between government functions. Law Number 17 of 2003 concerning State Finance contains various fundamental changes in the budgeting approach. These fundamental changes include aspects of the application of the budgeting approach with a medium-term perspective, the application of integrated budgeting, and the implementation of budgeting based on performance.

This study aims to analyze how the implementation of the Indonesian Minister of Religion's Instruction Number 1 of 2017 concerning Improving Planning and Budgeting Coordination, at the Regional Office of the Ministry of Religion of North Sumatra Province. This type of used in this study uses a qualitative approach in which the researcher presents the result of the study in accordance with the problem under study. Data collection techniques are done by interview.

The results of this study indicate that the Implementation of the Minister of Religion's Instruction Number 1 of 2017 concerning Increasing Planning and Budgeting Coordination at the Regional Offices of the Ministry of Religion of North Sumatra Province is in accordance with established criteria, then included in the good category in the sense that the implementation of the policy has been effective or successful as expected. However, when viewed from each indicator, it shows that there are differences in the average score numbers where the variables of the sources show moderate categories, while the other three variables (communication, trends and bureaucratic structures) are included in the good category. Indonesian Ministry of Religion Instruction Number 1 of 2017 concerning Improvement of Planning and Budgeting Coordination in accordance with the provisions of Law Number 17 of 2003 concerning State Finance Article 19 (1) and (2) namely, approaches based on work performance to be achieved, and Government Regulations Republic of Indonesia Number 90 of 2010 concerning Preparation of State Ministry / Institution Work Plans and Budgets.

Keywords: Policy Implementation, coordination, planning and budgeting.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Tesis ini berjudul ” **Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran, Studi pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang setulusnya terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof.Dr.Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi MAP, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagai Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan dan semangat untuk penyelesaian studi.
4. Bapak Dr. Abdul Kadir, M.Si sebagai Pembimbing I, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyelesaian tesis ini.

5. Bapak H. Iwan Zulhami, SH., MAP, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara beserta seluruh jajarannya yang telah memberikan ijin penelitian dan informasi dalam penyelesaian tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
7. Teristimewa kepada kedua orangtua tercinta saya yang senantiasa memberikan dorongan dan semangat serta do'a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Juni 2019
P e n u l i s

Risma Nurhabibi Br Lubis

DAFTAR ISI

Halaman

BAB I : PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan Penelitian.....	6
1.4. Manfaat Hasil Penelitian	6

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik.....	7
2.2. Implementasi Kebijakan.....	9
2.3. Model Implementasi Kebijakan	14
2.4. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan	28
2.5. Perencanaan dan Penganggaran	33
2.5.1. Konsep Perencanaan	33
2.5.2. Konsep Penganggaran	35
2.5.3. Proses Perencanaan dan Penganggaran.....	37

BAB III : METODE PENELITIAN

3.1. Tempat dan Waktu Penelitian	42
3.2. Jenis Penelitian.....	42
3.3. Informan Penelitian	42
3.4. Teknik Pengumpulan Data.	43
3.5. Variabel Penelitian.	44
3.6. Teknik Analisis Data.	45

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara	46
4.1.1. Sejarah Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara	46
4.1.2. Perkembangan Struktur Organisasi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara	50
4.1.3. Visi dan Misi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara	52
4.1.4. Struktur Organisasi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara	52
4.1.5. Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara	56
4.2. Karakteristik Responden Penelitian	57
4.2.1. Jenis Kelamin Responden.....	57
4.2.2. Masa Kerja Responden.....	58
4.2.1. Pendidikan Responden	58
4.2.1. Umur Responden.....	59
4.3. Variabel Penelitian.....	60
4.3.1. Komunikasi	60
4.3.2. Sumber – Sumber Kebijakan.....	64
4.3.3. Kecenderungan - Kecenderungan.....	66
4.3.4. Struktur Birokrasi	69
4.4. Pembahasan.....	70

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan.....80
5.2. Saran-saran.....81

DAFTAR PUSTAKA..... 82



DAFTAR TABEL

Nomor	Judul	Halaman
Tabel 4.1	Distribusi Responden Menurut Jenis Kelamin	57
Tabel 4.2	Distribusi Responden Menurut Masa Kerja	58
Tabel 4.3	Distribusi Responden Menurut Pendidikan	58
Tabel 4.4	Distribusi Responden Menurut Umur	59



DAFTAR GAMBAR

Nomor	Judul	Halaman
Gambar 1	Model A Policy Implementation Process	22
Gambar 2	Struktur Organisasi Kanwil Kemenagsu	55



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Paradigma perencanaan pembangunan yang lebih harmonis dan selaras, baik antara pusat dengan daerah, daerah dengan daerah, dan juga antar instansi dan fungsi pemerintahan, merupakan landasan utama dari diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai acuan dan pegangan bagi pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang lebih terintegrasi, sinkron, dan sinergis baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, maupun antar fungsi pemerintahan. Salah satu konsekuensi dari ditetapkan undang-undang tersebut adalah diwajibkannya bagi setiap perangkat kerja daerah untuk menyusun rencana kerja sebagai acuan dalam penyelenggaraan pembangunan, baik untuk jangka menengah (lima tahunan) maupun jangka pendek (tahunan), sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 7, ditetapkan ketentuan umum mengenai “Renstra SKPD sebagai dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun”. Disamping itu, sesuai dengan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, setiap instansi pemerintah wajib menyusun Renstra untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban kinerja instansi pemerintah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut meliputi aspek aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, penerapan penganggaran secara terpadu, dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja. Dengan mengacu kepada perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran tersebut, akan lebih menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran.

Pelaksanaan reformasi bidang Keuangan dimulai dengan adanya sistem pemisahan kewenangan. Kementerian Keuangan sebagai pemegang kewenangan Bendahara Umum Negara (BUN) bertanggungjawab melaksanakan fungsi pembayaran terhadap pengurusan komptabel (*Comptabel Beheer*). Sedangkan Kementerian/Lembaga adalah pengemban kewenangan Pengguna Anggaran yang melaksanakan tugas operasional pelaksanaan anggaran dan bertanggungjawab atas pengurusan administrasi (*Administratif Beheer*). Menteri Teknis sebagai Pengguna Anggaran dalam pelaksanaannya dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Kepala Kantor Satuan Kerja dibawahnya sebagai Kuasa Pengguna Anggaran dan perangkat pembayaran.

Secara nyata reformasi tersebut telah menghasilkan berbagai perbaikan dalam sistem, prosedur, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. Sistem Perencanaan dan Penganggaran merupakan bagian dari perwujudan tahapan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara tersebut, terbukti ketika lahirnya ketentuan-ketentuan/peraturan-peraturan pemerintah seperti

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 yang didalamnya mengatur/mengharuskan penggunaan sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Sistem ini diajukan sebagai pengganti sistem sebelumnya, yaitu sistem penganggaran tradisional (*traditional budget system*) yang ditemui sarat dengan kelemahan, yang berimbas pada praktik penganggaran yang boros dan akhirnya korupsi.

Disusul dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) dan kemudian diterbitkan lagi Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) dalam pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) harus menggunakan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Penganggaran Terpadu, dan Penganggaran Berbasis Kinerja.

Dalam rangka menjamin efektifitas program dan kegiatan diperlukan konsistensi dan sinkronisasi pada seluruh tahapan pengelolaan program dan kegiatan mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian sampai dengan pelaporan dan evaluasi kegiatan. Untuk meminimalisir permasalahan yang biasa terjadi pada pelaksanaan program dan kegiatan sangatlah diperlukan sinkronisasi antara perencanaan pusat dan perencanaan daerah dalam upaya mewujudkan kualitas perencanaan yang profesional dan inovatif.

Berkaitan dengan hal tersebut, Kementerian Agama Republik Indonesia mengeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2017 Tentang

Peningkatan Koordinasi Perencanaan dan Penganggaran. Instruksi tersebut dikeluarkan dalam rangka meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian Agama, diperlukan koordinasi dan sinergi satuan kerja dalam penyusunan rencana kerja, program dan anggaran Kementerian agama. Dalam instruksi tersebut dijelaskan pada poin keenam disebutkan bahwa Kepala Kantor Kementerian Agama Provinsi melalui unit kerja yang membidangi perencanaan dan penganggaran agar menyampaikan usulan dan penyusunan seluruh rencana kerja dan anggarannya kepada sekretaris Jenderal dan Direktur Jenderal penanggungjawab.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama, maka kedudukan, tugas pokok dan fungsi Kementerian Agama Provinsi adalah Instansi Vertikal Kementerian Agama yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung 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.

Dalam melaksanakan tugas Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara menyelenggarakan salah satu fungsinya adalah pengkoordinasian perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi program. Instruksi Menteri Agama RI No. 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan dan Penganggaran, maka diharapkan dapat meningkatkan koordinasi kegiatan kementerian agama dan koordinasi penyusunan rencana program dan

anggaran khususnya pada Kanwil Kemenag Provinsi Sumatera Utara melalui unit kerja yang membidangi agar menyampaikan usulan dan penyusunan rencana dan anggaran melalui satuan kerja yang dibawah koordinasinya Kanwil Kemenag Provinsi Sumatera Utara.

Permasalahan utama dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara yang selama ini menjadi hambatan yang selalu dihadapi diantaranya adalah tidak tersedianya data yang valid, akurat dan akuntabel, sehingga menyebabkan tidak sinkronnya perencanaan dengan pelaksanaan anggaran. Kurangnya pemahaman masing-masing satker terhadap perencanaan dan penganggaran, serta kurangnya dana tahun 2018 yang tersedia dibandingkan dengan program yang ada.

Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti atau mengangkat masalah tersebut di dalam penelitian ini, yaitu dengan judul **“Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran, pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara “**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimanakah Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran, pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini untuk menganalisa Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran, pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan pada penelitian ini adalah :

a. **Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan dan memperkaya ilmu Administrasi Publik terutama dalam implementasi kebijakan publik.

b. **Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara dalam upaya peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Menurut Dye, "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*".

Dye berpendapat sederhana bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Nugroho, 2006).

Menurut Anderson, kebijakan dipandang sebagai suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan oleh seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah.

Selanjutnya Anderson (dalam Nurcholis, 2007: 263) mengklasifikasikan kebijakan itu menjadi dua, yaitu :

1. Substantif, yaitu apa yang harus dilakukan pemerintah, dan
2. Prosedural, yaitu siapa dan bagaimana kebijakan itu diselenggarakan.

Menurut Woll kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah dimasyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Nurcholis, 2007).

Dalam definisi tersebut, Woll menyatakan bahwa pengaruh dari tindakan atau aktivitas pemerintah tersebut ialah:

1. adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya dengan menggunakan kekuatan publik yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat;
2. ada output kebijakan yakni dengan dibuatnya kebijakan pemerintah dituntut membuat aturan, anggaran, personil dan regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat;
3. adanya dampak kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Menurut James Anderson (dalam Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah *“A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”).

Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.”

Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain :

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.

- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut William Dunn setiap kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang saling bergantung menurut urutan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Menurut Winarno (2002:17) bahwa, kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi tiga kegiatan pokok yaitu :

1. Perumusan Kebijakan publik
2. Implementasi kebijakan publik
3. Evaluasi Kebijakan publik

Dalam penelitian ini kajian kebijakan publik difokuskan pada kajian implementasi kebijakan publik sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu tentang implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran.

2.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Menurut Riant Nugroho, rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% keberhasilan dan 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2006).

Suatu program kebijakan publik harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.

Kata implementasi (*implementation*) berasal dari kata dasar verb *implement*, menurut kamus *Oxford-Advanced Learner's Dictionary* (1995:595) bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to put something into effect* (menggerakkan sesuatu untuk menimbulkan dampak/akibat); *to carry something out* (melaksanakan sesuatu).

Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan (keputusan, Peraturan DPRD Provinsi Sumatera Utara ataupun undang-undang lainnya).

Konsep implementasi kebijakan bervariasi tergantung dari sudut pandang atau pendekatan yang digunakan. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan

sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.”

Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan.

Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil adakalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab, 1997:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Walter Williams dalam Abdul Wahab, 1997 : 61).

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1997:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau

karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.

2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor:
 1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
 2. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
 3. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)
 4. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan.

Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk

mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan.

Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan keperilakuan dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (1997:111-120).

Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam implementasi kebijakan.

Definisi prosedur (*procedure*) menurut Richard F. Neulschel (dalam Jogiyanto, 2001:1), sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi.”

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry FitzGerald, Ardra F. FitzGerald dan Warren D. Stallings, Jr., (dalam Jogiyanto, 2001:2) mendefinisikan prosedur sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa (*what*) yang harus dikerjakan, siapa (*who*) yang mengerjakannya, kapan (*when*) dikerjakan dan bagaimana (*how*) mengerjakannya.”

Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan-urutan/tahapan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan

menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan.

Dengan demikian implementasi kebijakan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai tatacara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada.

2.3. Model Implementasi Kebijakan

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel.

Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Sikap para pelaksana

5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006).

Van Meter dan Van Horn mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan.

Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1974).

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.

Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Meter dan Van Horn, 1974) bahwa: *"New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*.

Van Meter dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa: "Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan.

Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal

ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin.

Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

1. *Standard Operating Procedures* (SOP). SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).
2. Fragmentasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok

kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. "*fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.*" (Edward III, 1980).

Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi.

Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Meter (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana.

Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai.

Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks.

Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) (Van Meter dan Varn Horn, dalam Widodo 1974).

Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Meter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat

mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan.

Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”. Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pendangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya.

Van Meter dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para

pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”.

Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1974).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Meter dan Van Horn, 1974).

Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik.

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar 1 berikut ini:



Gambar 1. Model A Policy Implementation Process , Sumber: (Agustino, 2006)

Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik Meteri program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan

berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Pada gambar 01 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan.

Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi.

Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (lihat Baedhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya.

Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif.

Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomesnya.

Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi

menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan.

Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program.

1. kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat).
2. kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana.
3. kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja

program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan.

Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

2.4. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif.

Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan.

Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

1. tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang,
2. adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta
3. pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi

yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel:

1. dorongan dan paksaan pada tingkat federal,
2. kapasitas pusat/negara, dan
3. dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- a. besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan
- b. bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan

organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja.

Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (iv) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984: 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan;

2. Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya;
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan
4. Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (lihat Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu:

1. mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap;
2. kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan
3. pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis, (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran, (iii) persentase

kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketepatan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses formal pihak luar.

Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan publik, (iii) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (iv) dukungan dari pejabat atasan, dan (v) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16).

Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kesiapan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan.

2.5. Perencanaan dan Penganggaran

2.5.1. Konsep Perencanaan

Rencana adalah proyeksi dari aktivitas di masa mendatang. Sedangkan proses untuk membuat rencana itulah yang disebut dengan perencanaan. Intervensi pada rangkaian kejadian-kejadian sosial kemasyarakatan dengan maksud untuk memperbaiki rangkaian kejadian dan aktivitas yang ada dengan

maksud meningkatkan efisiensi dan rasionalitas, meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas dan merubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh warga masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, seperti yang dinyatakan oleh Tjokroamidojo (2003), yang selengkapnya sebagai berikut : Perencanaan pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan yang telah disepakati.

Perencanaan adalah sebuah proses berkelanjutan yang melibatkan kebijakan atau pilihan-pilihan mengenai alternatif jalan/cara dalam menggunakan sumber daya yang tersedia dengan tujuan mencapai cita-cita/sasaran khusus di masa depan (Conyers dan Hill,1990).

Perencanaan adalah sebuah proses berkelanjutan yang melibatkan kebijakan atau pilihan-pilihan mengenai alternatif jalan/cara dalam menggunakan sumber daya yang tersedia dengan tujuan mencapai cita-cita/sasaran khusus di masa depan (Conyers dan Hill,1990).

Lewis (1980) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif.

Kemudian Jhingan (2004) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa perencanaan adalah kegiatan menetapkan, merumuskan tujuan dan mengatur pendayaunaan manusia, Meterial metode dan waktu secara efektif dalam rangka pencapaian tujuan.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok.

Tujuan dan fungsi pokok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.

2. Menjamin terciptanya intergasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
5. Menjamin tercapainya pembangunan sumber daya yang efisien, efektif dan adil.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan sebagai berikut:

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

2.5.2. Konsep Penganggaran

Menurut Mardiasmo (2002), anggaran mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Arti penting anggaran daerah dapat dilihat dari dua aspek yaitu:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas.

Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu (periode) tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter, maka anggaran seringkali disebut juga dengan rencana keuangan.

Dalam anggaran, suatu kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan. Anggaran perlu dipersiapkan dengan tepat untuk melaksanakan semua program dan kegiatan yang telah direncanakan. Pentingnya anggaran dalam penyelenggaraan pemerintah membuat penyusunan anggaran menjadi sesuatu yang harus dilaksanakan dengan baik karena pengeluaran pemerintah akan membantu Pemerintah dalam melaksanakan tujuan pembangunan yang sudah direncanakan.

Dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 dijelaskan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Penganggaran juga diartikan sebagai proses mengalokasikan atau memutuskan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas.

Dalam proses perencanaan anggaran dikenal adanya siklus anggaran. Pada dasarnya siklus anggaran meliputi empat tahap sebagai berikut :

1. Tahap persiapan anggaran (*budget preparation*)

2. Tahap ratifikasi anggaran (*budget approval ratification*)
3. Tahap pelaksanaan anggaran (*budget implementation*)
4. Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran (*reporting and evaluation*).

2.5.3. Proses Perencanaan dan Penganggaran

Dalam rangka mewujudkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 juga telah melakukan perubahan yang cukup penting. Karena rencana pembangunan adalah untuk 5 tahun, maka sifatnya menjadi lebih umum, sedangkan anggaran yang bersifat tahunan memerlukan program dan kegiatan yang lebih rinci. Akibatnya penyusunan anggaran mengalami kesulitan dan cenderung tidak sinkron dengan perencanaan yang telah disusun.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan-perubahan ini didorong oleh beberapa faktor termasuk diantaranya perubahan - perubahan yang berlangsung begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai perkembangan tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja dalam artian dampak pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya.

Penganggaran memiliki tiga tujuan utama: stabilitas fiskal makro, alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan pemanfaatan anggaran secara efektif dan efisien. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disusun

berdasarkan pemahaman bahwa ketiga tujuan penganggaran tersebut terkait erat satu sama lain.

Berbagai inisiatif yang terkandung dalam undang-undang ini: penerapan prinsip perencanaan dan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berbasis kinerja ditujukan untuk mendukung upaya mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berbagai elemen tujuan penganggaran ini perlu dikelola dengan baik agar ketiganya saling mendukung.

Kebijakan fiskal yang baik dan penerapan sistem perencanaan dan penganggaran dengan perspektif jangka menengah merupakan kunci bagi kepastian pendanaan kegiatan pemerintah, dalam keadaan dimana dana yang tersedia sangat terbatas sedangkan kebutuhan begitu besar. Alokasi sumber daya secara strategis perlu dibatasi dengan pagu yang realistis agar tekanan pengeluaran/pembelanjaan tidak merongrong pencapaian tujuan-tujuan fiskal.

Dengan penetapan pagu indikatif dan pagu sementara pada tahap awal sebelum dimulai penganggaran secara rinci, para pelaku anggaran (Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah) harus menentukan kebijakan dan prioritas anggaran, termasuk keputusan mengenai "trade-off" antara keputusan yang telah diambil masa lalu dan yang akan diambil pada masa yang akan datang.

Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tahunan tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus pula dihitung

implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah (*medium term fiscal sustainability*).

Cara ini juga memberikan peluang kepada Kementerian Negara/Lembaga dan Kementerian Keuangan untuk melakukan analisis apakah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan.

Dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai, diharapkan dapat tercapai disiplin fiskal, yang merupakan kunci bagi tingkat kepastian ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan-kebijakan prioritas. Sebagai konsekuensi dari menempuh proses penganggaran dengan perspektif jangka menengah secara disiplin, manajemen mendapatkan imbalan dalam bentuk keleluasaan pada tahap implementasi dalam kerangka kinerja yang dijaga dengan ketat.

Penerapan Penganggaran Secara Terpadu. Memuat semua kegiatan instansi pemerintahan dalam APBN yang disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja.

Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program sangat penting untuk melihat secara bersama-sama biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional. Dualisme/perbedaan yang ada saat ini antara anggaran rutin dan anggaran

pembangunan mengalihkan fokus dari kinerja secara keseluruhan. Memadukan (unifying) anggaran sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dipertimbangkan secara simultan pada saat-saat kunci pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.

Penerapan Penganggaran Berdasakan Kinerja Memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Sesuai amanat Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam rangka penyusunan rancangan APBN, Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.

Selanjutnya pada ayat (2) pasal yang sama disebutkan bahwa rencana kerja dan anggaran yang disusun harus berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Berdasarkan ketentuan tersebut penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) merupakan tindak lanjut dari Rencana Kerja Pemerintah yang telah ditetapkan dalam rangka penyusunan Rancangan APBN. RKA yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas.

Oleh karena itu, program dan kegiatan Kementerian Negara/Lembaga harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai

dengan Rencana Kerja Pemerintah. Selain itu, penyusunan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan harus didasarkan atas harga per unit satuan atas keluaran atau kegiatan guna mencapai efisiensi.



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto No.261, Lalang, Medan Sunggal, Kota Medan, Sumatera Utara 20127. Penelitian lapangan dilaksanakan selama 2 (dua) bulan yaitu Februari s.d Maret 2019.

3.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dimana peneliti menyajikan hasil penelitian sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

3.3. Informan Penelitian

Informan penelitian adalah orang-orang yang dapat memberikan informasi. Informan penelitian adalah sesuatu baik orang, benda ataupun lembaga (organisasi), yang sifat keadaanya diteliti, (Sukandarumidi, 2002 : 65).

Subjek penelitian yang telah tercermin dalam fokus penelitian ditentukan secara sengaja. Subjek penelitian ini menjadi informan yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian.

Informan adalah seseorang yang benar-benar mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang dari nya dapat diperoleh informasi yang jelas, akurat dan terpercaya baik berupa pernyataan, keterangan atau data- data yang dapat membantu dalam memenuhi persoalan atau permasalahan.

Dalam penelitian ini sebagai informan kunci (*key informan*) adalah Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara, sebagai informan utama adalah Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan dan sebagai informan Tambahan adalah para Kepala Bidang, Kepala Seksi dan Para Perencana di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

1. Data primer adalah data yang berasal dari hasil pengamatan langsung pada obyek penelitian. Pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah unit sampel, yaitu unit sampel dari populasi pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara. Prosedur pengumpulan data primer yang ditetapkan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan Wawancara.
2. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan melakukan kutipan-kutipan dari berbagai sumber yang relevan. Kegunaan data sekunder ini adalah untuk mendukung kapasitas argumentasi dan fakta dalam penelitian. Adapun prosedur pengumpulan data sekunder yang dilakukan antara lain adalah :
 - a. Studi dokumentasi; Studi dokumentasi ini diantaranya menyangkut pengamatan kearsipan, baik catatan-catatan program, walaupun laporan-laporan pelaksanaan yang ada pada instansi berwenang.
 - b. Studi Pustaka: Adalah dengan mempelajari dan memanfaatkan beberapa informasi yang diperlukan melalui laporan-laporan studi yang relevan.

3.5. Variabel Penelitian

Variabel yang diukur dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan yaitu Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara yang diukur dari aspek :

1. Komunikasi :

- Kejelasan konsep Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran.
- Kejelasan tujuan/sasaran kebijakan Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran yaitu adanya perangkat aturan yang efektif.

2. Sumber-sumber :

- Keahlian/kemampuan yang dimiliki komponen pelaksana dalam implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran.
- Otoritas/wewenang yang ada pada pelaksana
- Sumber daya, dana dan prasarana yang dimiliki

3. Kecenderungan-kecenderungan :

- Sikap dari pelaksana kebijakan
- Komitmen terhadap kebijakan

4. Struktur birokrasi :

- Adanya keterpaduan komponen pelaksana dalam pelaksanaan program

- Adanya pengaruh dari luar organisasi yang dapat mempengaruhi keterpaduan komponen pelaksanaan dalam mencapai tujuan

3.6. Teknik Analisis Data

Data kualitatif dilakukan apabila data empiris yang diperoleh berupa kumpulan berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka serta tidak dapat disusun dalam kategori-kategori/struktur klasifikasi. Data dikumpulkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara, intisari dokumen, pita rekaman) dan biasanya diproses terlebih dahulu sebelum siap digunakan (melalui pencatatan, pengetikan, penyuntingan, atau alih-tulis), tetapi analisis kualitatif tetap menggunakan kata-kata yang biasanya disusun ke dalam teks yang diperluas, dan tidak menggunakan perhitungan matematis atau statistika sebagai alat bantu analisis.

Menurut Miles dan Huberman, kegiatan analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup hasil wawancara, reduksi data, analisis, interpretasi data dan triangulasi. Dari hasil analisis data yang kemudian dinarasikan sesuai dengan permasalahan di dalam penelitian ini.

B A B V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian pada bagian terdahulu, maka dapat diambil beberapa kesimpulan tentang Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara sebagai berikut :

- 1) Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, maka termasuk dalam kategori baik dalam arti bahwa Implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara tersebut telah berjalan efektif atau berhasil sebagaimana diharapkan. Namun apabila dilihat dari masing-masing indikator, menunjukkan adanya perbedaan antara indikator dimana indikator sumber-sumber menunjukkan kategori sedang, sedangkan ketiga indikator lainnya (komunikasi, kecenderungan dan struktur birokrasi) termasuk dalam kategori baik.
- 2) Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 19

(1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

5.2. Saran - saran

Untuk lebih meningkatkan tingkat keberhasilan implementasi Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara dan guna mengatasi berbagai hambatan yang dijumpai di lapangan, perlu melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk memudahkan dalam mengukur capaian kinerja maka Indikator kinerja (*output/outcome*) sebaiknya disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara dokumen perencanaan yaitu renstra, rencana kerja. Sehingga akan jelas efek dari indikator tersebut terhadap kebutuhan pendanaan dan akan memudahkan penetapan kebutuhan anggaran dalam rangka mencapai tujuan yang hendak dicapai.
2. Konsep anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat merubah paradigma anggaran berbasis input menjadi anggaran berbasis output. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara perlu menyusun standar biaya yang tepat bagi seluruh aktivitas yang dikerjakan sehingga akan memudahkan mengukur efisiensi pendanaan. Untuk dapat menyusun Standar Biaya seluruh aktivitas dapat disusun dengan cara melakukan analisis standar biaya dan menyampaikan pada saat penyusunan *review baseline* atau paling lambat sebelum trilateral pagu indikatif dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV.Alfabeta.
- Andi Gani, 2005. *Kepemimpinan Sektor Publik Dalam Perspektif Tindakan Kolektif (Collective Action)*, PPS UNIBRAW Malang.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineka Cipta
- BPKP, 2005. *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta.
- Burhanudin, 2002. *Pengaruh Karakteristik Anggaran Terhadap Efektifitas Pelaksanaan Anggaran (Studi di Kota Malang)*. Tesis, tidak dipublikasikan. PPS Universitas Brawijaya. Malang.
- Devas, Nick et all, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1989
- Chandrika, Gita, dkk. 2005. *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21, Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia*. Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Conyers, Diana dan Hills, Peter. 1992. *An Introduction to Development Planning in The Third World*. Jhon Wiley dan sons. New york
- Brinkerhoff, Derick W– Benjamin L. Crosby, 2002, *Managing Policy Reform*, Kumarian Press, USA.
- Danisworo, Mohammad (1998), *Konseptualisasi Gagasan dan Upaya Penanganan Proyek Peremajaan Kota : Pembangunan Kembali sebagai Fokus*, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus ,2002, *Reformasi Birokrasi Di Indonesia* , Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Dunn, William N., 2003, Penerjemah Samodra Wibawa dkk., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press.
- Dealice Ivana Barbakem, 2018. “Analisis Perencanaan Dan Penganggaran Untuk Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Pada Badan Keuangan

- Kabupaten Kepulauan Sangehe Tahun Anggaran 2015". *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern* 13(1), 2018, 01-13.
- Domai, Tjahjanulin. 2002. *Reinventing Keuangan Daerah (studi tentang pengelolaan keuangan daerah)*. Dalam *Jurnal Administrasi Negara* Volume II Nomor 2 Maret 2002. FIA Universitas Brawijaya. Edwards III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc., United States of America.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.
- Fauzi, Achmad dan Ek. Iskandar, 2005. *Cara Membaca Anggaran*, PT. Danar Wijaya Brawijaya University Press, Malang.
- Ferdinandus Diri Burin, 2015. "Analisis Konsistensi Perencanaan Dan Penganggaran Daerah". *Ekonomika Bisnis* <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/jeb> Vol. 6 No. 2 Bulan Juli Tahun 2015 Hal 177-188.
- Goggin, Malcolm L et al. 1990. *Implementation, Theory and Practice*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ichsan, Moch, dkk, 2007. *Administrasi Keuangan daerah: Pengelolaan dan Penyusunan ANGGARAN*, PT. Danar Wijaya, Brawijaya University Press, Malang.
- Islamy, M.Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Imam T. Raharto (2019), *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja (Studi Empiris Di Pemerintahan Kabupaten Tanjung Jabung Timur)* . <http://www.pustakakendee.net/2012/04/faktor-faktor-yang-mempengaruhi.html> (20 Mei 2019).
- Jogiyanto. 2001. *Analisis dan Desain Informasi*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Jhingan, ML (2004). *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Lembaga Administrasi Negara, 2006. *Evaluasi Kebijakan Pengawasan Internal dan Eksternal: Sistem Pengendalian Internal*, Jakarta.

- Lewis, W. Arthur, *Dasar-dasar Perencanaan Ekonomi Negara*, Bhratara Karya Aksara, Jakarta, 1980.
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman, 1984, *Qualitative Data Analysis*, Sage publication Inc, USA.
- Mardiasmo, 2000. *Implikasi APBN dan Anggaran Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Menyual Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Selatan, 11 April 2000. Universitas IBA. Palembang.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J., 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nakamura, Robert T and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York; St. Martins Press.
- Namira Osrinda & Arman Delis, 2016. "Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin". *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah Vol. 3 No. 3*, Januari-Maret 2016. [https://media.neliti.com/media/ ublications/ 125982- ID-analisis-konsistensi-perencanaan-dan-pen.pdf](https://media.neliti.com/media/ublications/125982-ID-analisis-konsistensi-perencanaan-dan-pen.pdf).
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi)*.(PT. Elex Media Komputindo : Jakarta, 2006)
- Nugroho, Riant. (2012). *Public Policy*. Jakarta, PT Elex Media Komputindo.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Osborne, David dand Ted Gaebler, 2005. *Mewirauahakan Birokrasi*. Penerjemah Abdul Rosyid, Jakarta : PPM
- Osborne Dan Plastrik, 2004, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategic For Reinventing Government*, Addision-Westey Publishing Company, Inc, California
- Oxford-Advanced Learner's Dictionary*. 1995. Great Britain: Oxford University Press

- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York
- Ripley, Randall B., 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Inc., Chicago.
- Sabatier, P.A., 1986. *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy* 6 (1), 21–48.
- Sukandarrumidi. 2002. *Metode Penelitian*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Medan.
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik (Konsep, Strategi dan Kasus)*. Lukman Offset YPAPI. Yogyakarta.
- Tjokroamidojo, 2003, *Paradigma Baru Manajemen Sumberdaya Manusia*, Gramedia Pustaka. Utama
- Van Meter, Donald S., and Carl E Van Horn, 1975, *Administration & Society : The Policy Implementation Process A Conceptual Framework*, Sage Publications Inc., Ohio.
- Wibawa, Samudra, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Widodo. 2007. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayu Media.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

6. **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga**
7. **Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Koordinasi Perencanaan Dan Penganggaran**
8. **Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama**

