
Patologi Dalam Evaluasi Kebijakan Publik Di Kementerian Agama

Attan Navaron

Magister Administrasi Publik FISIP Untag Semarang

e-mail: attansmg.kemenagku@gmail.com

Suparno Suparno

Magister Administrasi Publik FISIP Untag Semarang

e-mail : suparno@untagsmg.ac.id

Abstract. *This type of personnel expenditure is one of the plans that needs to be calculated carefully because in personnel expenditure problems often occur minus or surplus budgets at the end of the year which result in not achieving proper reporting. The purpose of this analysis is to carry out an analysis of the occurrence of minus budgets in personnel spending and strategies to solve these problems using SWOT analysis. This analysis was carried out using a qualitative approach. The types of data used in this study are primary data types, namely observations and interviews during the Forum Group Discussion and secondary data types, namely documents, journals, financial reports and other data related to the problem being analyzed. The results of this study are as follows: 1) the placement of personnel expenditures for all work units in a district/city area is in the Secretary General's DIPA which can break the chain of minus budget problems evenly so that it makes it easier to solve problems, 2) the problem of adding tasks to the finance section can be done by improving the performance management of the financial section. Conclusion: the completion of the minus budget can be used by placing the employee budget in one work unit, 3) pathology in bureaucracy conducted in readiness of employee and lack of reward. Placement of the budget in a work unit must be followed by the consequences affected by the transfer so that it does not cause problems.*

Keywords: *employee spending, minus budget, planning, budget*

Abstrak. Jenis belanja pegawai merupakan salah satu perencanaan yang perlu dilakukan penghitungan dengan teliti karena pada belanja pegawai sering terjadi permasalahan pagu minus atau surplus diakhir tahun yang mengakibatkan tidak tercapainya pelaporan yang tepat. Tujuan dilakukan analisa ini adalah untuk melakukan analisa mengenai terjadinya pagu minus pada belanja pegawai dan strategi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut dengan menggunakan analisis SWOT. Analisa ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data primer yakni observasi dan wawancara pada saat dilakukan FGD dan jenis data sekunder yakni dokumen, jurnal, laporan keuangan dan data-data lain yang berhubungan dengan masalah yang sedang dilakukan analisa. Adapun hasil dari penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) penempatan belanja pegawai seluruh satuan kerja yang ada disuatu wilayah kabupaten/kota berada pada DIPA sekjen dapat memutus mata rantai permasalahan pagu minus secara merata sehingga memudahkan dilakukan penyelesaian masalah, 2) adanya permasalahan penambahan tugas pada bagian keuangan dapat dilakukan dengan meningkatkan pengelolaan kinerja bagian keuangan, 3) patologi birokrasi terjadi pada ketidaksiapan SDM dalam melaksanakan pekerjaan tambahan dan kurangnya reward. Kesimpulan: penyelesaian pagu minus dapat digunakan dengan meletakkan anggaran belanja pegawai pada satu satuan kerja. Penempatan anggaran pada suatu satuan kerja harus diikuti dengan akibat yang berdampak pada perpindahan tersebut sehingga tidak menimbulkan permasalahan.

Kata kunci: *belanja pegawai, pagu minus, perencanaan, anggaran*

PENDAHULUAN

Kementerian Agama merupakan salah satu kementerian yang mempunyai alokasi anggaran yang digunakan untuk menopang penyelenggaraan program secara keseluruhan. Pada Kementerian Agama, anggaran tidak hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja barang dan belanja modal yang digunakan sebagai dukungan kelancaran pelaksanaan program tetapi juga anggaran belanja pegawai yang digunakan untuk memberikan kompensasi dan *reward* atas pekerjaan yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara pada Kementerian Agama.

Pada perencanaan anggaran, perencana melakukan perencanaan program dengan mengalokasikan sejumlah anggaran pada setiap jenis belanja, termasuk pada belanja pegawai. Pada jenis belanja pegawai ini perencana melakukan alokasi anggaran sesuai dengan kebutuhan yang didasarkan dari data-data kepegawaian. Dengan demikian, anggaran belanja pegawai diharapkan tidak akan mengalami kelebihan atau kekurangan sehingga tidak akan terjadi permasalahan pagu minus pada akhir tahun anggaran. Tetapi, fenomena yang terjadi selama bertahun-tahun adalah adanya pagu minus belanja pegawai yang terjadi pada Kementerian Agama khususnya pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah.

Adanya pagu minus belanja pegawai merupakan permasalahan yang akan menimbulkan pertanyaan pada beberapa hal, diantaranya berkaitan dengan proses perencanaan, kompetensi dan kualitas perencana, kualitas pelaporan keuangan dan cara melakukan analisa realisasi anggaran. Permasalahan pagu minus bukan permasalahan yang hanya terjadi pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah tetapi merupakan permasalahan pada Kementerian Agama yang membutuhkan solusi. Dengan adanya kondisi faktual tersebut, maka alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai perlu dilakukan perubahan karena permasalahan pagu minus belanja pegawai merupakan permasalahan tahunan yang selalu terjadi dan belum terdapat pemecahan masalah sampai pada tahun 2022.

Permasalahan pagu minus dapat dihindarkan karena perencanaan dilakukan dengan menggunakan sistem *bottom up*, sebagaimana hasil penelitian Mawara (2014) bahwa seluruh kebijakan yang dilakukan oleh pengambil kebijakan berdasarkan data-data yang diperoleh dari bagian perencanaan, yakni dengan menggunakan sistem perencanaan *bottom up*. Penelitian yang sama dibuktikan dalam Legi et al (2015) bahwa perencanaan *bottom up* sangat berperan dalam menentukan linealitas anggaran dengan kebutuhan.

Berdasarkan masalah tersebut, maka tujuan dilakukan analisa adalah sebagai berikut.

1. Untuk melakukan analisis atas permasalahan pagu minus belanja pegawai yang selalu terjadi pada Kementerian Agama setiap tahun.
2. Untuk melakukan analisis dengan cara membuat strategi alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai untuk Kementerian Agama dengan menggunakan analisis SWOT

Pembahasan mengenai perencanaan tidak terlepas dari pembahasan mengenai anggaran. Menurut Nafarin (2007) anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang. Menurut Garrison et al (2007), anggaran merupakan rencana terperinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama suatu periode waktu tertentu, sedangkan menurut Rudianto (2009) anggaran merupakan rencana kerja organisasi di masa mendatang yang diwujudkan dalam bentuk kuantitatif, formal, dan sistematis. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan suatu perencanaan terperinci yang diwujudkan dalam bentuk satuan uang yang digunakan dalam jangka waktu tertentu.

Anggaran pada sektor publik berbeda dengan anggaran sektor swasta. Menurut pendapat Bastian (2010) anggaran sektor publik diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Pada anggaran selalu disertakan data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi di masa lalu. Menurut Mardiasmo (2009), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.” Sedangkan menurut Tanjung (2006) menyatakan bahwa anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan perusahaan atau organisasi mengikuti rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan uang yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk suatu periode. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik merupakan pernyataan mengenai data penerimaan dan pengeluaran pada suatu periode waktu tertentu yang digunakan untuk mendukung kinerja instansi publik.

Pada konteks Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah, institusi mendapatkan anggaran sektor publik yang merupakan paket yang harus direalisasikan dalam waktu satu tahun anggaran sehingga berhubungan dengan penilaian kinerja. Jika anggaran belanja pegawai terdapat minus, maka penilaian kinerja juga akan menjadikan permasalahan. Disisi lain, jika anggaran belanja pegawai mengalami surplus maka akan dianalisa sebagai suatu hal yang tidak masuk akal karena anggaran belanja pegawai pada umumnya dilakukan dengan metode *bottom up*.

Menurut Bastian (2010), karakteristik anggaran publik terdiri dari beberapa hal sebagai berikut.

1. Anggaran yang dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan nonkeuangan.
2. Anggaran yang umumnya mencakup jangka waktu tertentu, yaitu satu atau beberapa tahun.
3. Anggaran yang berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
4. Usulan anggaran yang ditelaah dan disetujui oleh pihak berwenang yang lebih tinggi dari penyusun anggaran.
5. Anggaran yang telah disusun hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Berdasarkan uraian tersebut, maka anggaran pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah khususnya belanja pegawai dapat dilakukan perubahan, dalam kondisi tertentu. Pada kondisi belanja pegawai telah dilakukan penghitungan dalam waktu satu tahun dan mengalami kekurangan, maka seharusnya dapat dilakukan perubahan sebelum akhir tahun, namun pada realitanya belanja pegawai dilakukan perubahan hingga akhir tahun dengan alasan menunggu komando dari pusat untuk revisi antar satuan kerja.

Adanya anggaran yang teralokasi setiap tahun, sudah dilakukan perencanaan selama 5 (lima) tahun yakni dalam Rencana Strategis. Dengan demikian, adanya anggaran tersebut dapat digunakan sebagai bahan perencanaan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Mardiasmo (2009) bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama, yaitu sebagai berikut.

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh sektor publik dari belanja perusahaan tersebut.

a. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*)

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Pengendalian anggaran publik dapat dilakukan melalui empat cara, yaitu: 1) membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan; 2) menghitung selisih anggaran; 3) menemukan penyebab yang dapat dikendalikan (*controllable*) dan tidak dapat dikendalikan (*uncontrollable*) atas suatu varians; 4) merevisi standar biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.

b. 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.

c. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintah. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

d. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*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 dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

e. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka anggaran yang tidak dilakukan perencanaan, penempatan dan analisis dengan tepat maka fungsi anggaran menjadi tidak optimal. Adanya anggaran bukan sebagai alat ukur keberhasilan kinerja tetapi hanya untuk melengkapi kegiatan yang akan diselenggarakan.

Disamping anggaran mempunyai fungsi, anggaran juga mempunyai tujuan. Tujuan anggaran menurut Nafarin (2007) adalah sebagai berikut.

1. Digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dari investasi dana.
2. Memberikan batasan atas jumlah dana yang dicari dan digunakan.
 - a. Merinci sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana, sehingga dapat memudahkan pengawasan.
 - b. Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
 - c. Menyempurnakan rencana yang telah disusun, karena dengan anggaran lebih jelas dan nyata terlihat.
 - d. Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

Berdasarkan uraian mengenai tujuan anggaran, maka anggaran direncanakan adalah untuk menilai kinerja perencana dalam melakukan prediksi program beserta anggaran yang harus dialokasikan untuk melaksanakan program tersebut. Jika pada perencanaan belanja pegawai terdapat ketidakcocokan anggaran, maka terdapat kesalahan dalam melakukan analisa perencanaan anggaran.

Pada konteks permasalahan belanja pegawai, anggaran belanja pegawai merupakan anggaran yang dialokasikan oleh pusat dengan dibagi seluruh Indonesia. Dengan demikian, maka anggaran yang diusulkan bukan sepenuhnya bottom up tetapi juga terdapat anggaran yang bersifat *top down* karena disesuaikan dengan ketersediaan anggaran belanja pegawai.

Jika terdapat anggaran yang diusulkan dengan metode *top down*, maka anggaran tidak akan pernah sama dengan kebutuhan. Hal ini sebagaimana yang terjadi pada anggaran Bimas Islam dengan menggunakan aplikasi *E-Planning* Bimas Islam (EBI). Pada anggaran dengan menggunakan EBI, seluruh perencanaan belanja pegawai dilakukan dengan data lengkap sesuai dengan kebutuhan pegawai. Namun walaupun anggaran diusulkan dengan aplikasi lengkap, terdapat ketidaksesuaian yakni dalam hal pekerjaan pegawai. Pada belanja pegawai terdapat akun lembur dengan nominal yang sangat melebihi kebutuhan dikarenakan seluruh pegawai dihitung melakukan lembur. Padahal, tidak semua pegawai pada Bimas Islam mengikuti lembur karena lembur hanya dilakukan oleh pegawai kantor bukan pada pegawai KUA. Sehubungan dengan hal tersebut maka banyak penyimpangan yang disinyalir dapat dilakukan oleh pegawai.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan belanja pegawai tidak hanya dibutuhkan akurasi data dalam pengusulan, tetapi juga dibutuhkan ketepatan dalam menetapkan alokasi anggaran. Jika anggaran yang diusulkan melebihi kebutuhan, maka anggaran tidak dapat dilakukan sesuai dengan tujuan.

Menindaklanjuti uraian tujuan anggaran, maka anggaran yang telah dialokasikan harus memenuhi prinsip-prinsip anggaran. Menurut Bastian (2010) prinsip-prinsip penganggaran adalah sebagai berikut.

1. Demokratis

Mengandung makna bahwa anggaran, baik yang berkaitan dengan pendapatan maupun yang berkaitan dengan pengeluaran, harus ditetapkan melalui suatu proses yang mengikutsertakan sebanyak mungkin unsur masyarakat, selain harus dibahas dan mendapatkan persetujuan dari legislatif.

2. Adil

Berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan secara optimal bagi kepentingan orang banyak dan secara proporsional dialokasikan ke semua kelompok dalam masyarakat sesuai dengan kebutuhannya.

3. Transparan

Transparan merupakan proses perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban anggaran negara yang harus diketahui tidak saja oleh wakil rakyat, tetapi juga masyarakat umum.

4. Bermoral tinggi

Pengelolaan anggaran negara berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku, serta senantiasa mengacu pada etika dan moral yang tinggi.

5. Berhati-hati

Pengelolaan anggaran negara juga harus dilakukan secara berhati-hati, karena posisi sumber daya jumlahnya terbatas dan mahal harganya. Hal ini semakin terasa penting jika dikaitkan dengan unsur hutang organisasi.

6. Akuntabel

Pengelolaan keuangan organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan setiap saat secara internal maupun eksternal kepada rakyat.

Berdasarkan uraian diatas, maka diketahui bahwa anggaran yang sudah diusulkan bukan hanya harus disesuaikan dengan kebutuhan, transparan tetapi juga harus disesuaikan dengan kehati-hatian khususnya dalam memberikan alokasi dana. Dengan demikian, maka dalam penyusunan anggaran, metode yang digunakan harus disesuaikan dengan kebutuhan. Menurut Harahap (2005) ada tiga metode dalam menyusun anggaran biasanya digunakan oleh suatu organisasi, yaitu sebagai berikut.

1. *Top down budgeting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan oleh organisasi yang dimulai dari pimpinan kepada bawahannya.
2. *Bottom up budgeting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan suatu organisasi yang dimulai dari bawahan kepada atasannya atau pimpinan.
3. Gabungan adalah metode anggaran metode *Top down* dan *Bottom up budgeting*. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa metode dalam penyusunan anggaran biasanya dilaksanakan oleh suatu organisasi.

Berdasarkan ketiga metode tersebut, maka dalam penyusunan anggaran bukan hanya menggunakan satu metode tetapi dapat menggunakan gabungan. Namun permasalahan yang terjadi adalah bukan hanya pada penggunaan metode yang akan digunakan tetapi juga pada kebijakan dalam melakukan *forecasting* atas anggaran sebagai pendukung program yang direncanakan. Hal tersebut dikarenakan anggaran bukan hanya untuk direncanakan tetapi juga dilakukan realisasi.

Pada kaitannya dengan penggunaan anggaran publik, Hasan (2008) mengungkapkan bahwa realisasi adalah tindakan yang nyata atau adanya pergerakan/perubahan dari rencana yang sudah dibuat atau dikerjakan. Pada siklus akuntansi sektor publik, setelah proses penganggaran selesai, anggaran itu kemudian direalisasikan sebagaimana yang telah direncanakan organisasi publik. Menurut pendapat Bastian (2010) realisasi anggaran merupakan proses pelaksanaan segala sesuatu yang telah direncanakan dan dianggarkan oleh organisasi publik. Pada realisasi anggaran sangat lekat dengan peran perencana walaupun dalam fungsi manajemen, perencanaan berada pada tahap awal siklus manajemen.

Menurut Usman&Akbar (2009) perencanaan merupakan tahap awal dalam fungsi manajemen. Pendapat tersebut sejalan dengan Newman dalam Manullang (2012) bahwa perencanaan merupakan penentuan awal untuk melakukan suatu pekerjaan. Mengetahui peran perencanaan yang sangat vital dalam menentukan suatu keberhasilan, maka Manullang (2012) menjelaskan bahwa pada perencanaan meliputi beberapa kegiatan, yakni sebagai berikut.

1. Meramalkan atau *forecasting*, yakni meramalkan waktu yang akan datang dengan melihat keadaan secara sistematis sehingga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan perencanaan.
2. Menetapkan maksud dan tujuan atau *establishing objectives* yakni melakukan kegiatan dengan menentukan tujuan dari rencana yang akan ditetapkan.
3. Membuat perencanaan atau *programming* yakni menetapkan urutan kegiatan yang akan dilaksanakan.
4. Mengatur waktu atau *scheduling* yakni menentukan urutan waktu yang tepat untuk pelaksanaan pekerjaan.
5. Menyusun anggaran atau *budgeting* yakni mengalokasikan anggaran pada sumber daya yang dimiliki.
6. Membuat prosedur atau *developing procedures* yakni menentukan cara pelaksanaan pekerjaan.
7. Menetapkan kebijakan atau *establishing and interpreting policies* yakni menafsirkan kebijaksanaan untuk menyelaraskan pelaksanaan tugas.

Berdasarkan pada uraian kegiatan dalam perencanaan, maka perencanaan dilakukan dengan beberapa tujuan, yakni sebagai berikut.

1. Menentukan standar pengawasan.
2. Mengetahui kapan dimulai dan diakhiri suatu kegiatan.
3. Menentukan stakeholder yang terlibat dalam kegiatan.
4. Menentukan kegiatan yang sistematis meliputi biaya dan kualitas kerja.
5. Merumuskan kegiatan yang efektifitas.
6. Memberikan deskripsi kegiatan.
7. Menyelaraskan sub kegiatan.
8. Mendeteksi hambatan dan kesulitan.
9. Mengarahkan pada pencapaian tujuan (Usman&Akbar, 2013).

Mengetahui pentingnya kegiatan dan tujuan perencanaan, maka dalam melakukan perencanaan harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut.

1. Keadaan faktual dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki.
2. Keberhasilan dan faktor-faktor penghambat keberhasilan.
3. Kegagalan yang pernah terjadi dimasa lalu.
4. Mengidentifikasi potensi, tantangan dan kendala.
5. Kemampuan mengelola SWOT.
6. Mengikutsertakan stakeholder terkait.
7. Memperhatikan komitmen dan berkoordinasi dengan stakeholder.
8. Mempertimbangkan sistem kerja.
9. Mengujicobakan untuk menilai kelayakan (Akbar&Usman, 2013).

METODE ANALISIS

Analisis mengenai alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yakni observasi dan wawancara dengan perencana dalam lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah. dan data sekunder berupa pengumpulan data-data terkait perencanaan dan realisasi anggaran belanja pegawai, teori dan jurnal yang berhubungan dengan analisis. Analisis data dilakukan dengan deskriptif analitik dengan menggunakan analisis SWOT (Tuckwell, 2007). Hasil analisis SWOT kemudian dilakukan pembahasan dengan metode analisis Milles dan Huberman yakni melakukan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan (Usman&Akbar, 2009).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisa Permasalahan Belanja Pegawai

Penganggaran belanja pegawai pada Kementerian Agama terletak pada DIPA seluruh satuan kerja yang meliputi satuan kerja pada Kanwil, Kankemenag Kabupaten/kota, madrasah negeri hingga perguruan tinggi dan balai diklat. Belanja pegawai terdapat pada masing-masing satuan kerja dengan alokasi anggaran yang direncanakan berdasarkan pada data kepegawaian.

Pada seluruh satuan kerja tersebut belanja pegawai selalu menjadi permasalahan tahunan yang terjadi tanpa adanya evaluasi untuk meminimalisir terjadinya minus. Pada alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai terdapat banyak kekurangan sejak pada tahap perencanaan dengan uraian sebagai berikut.

- a. Alokasi anggaran yang turun pada tahun anggaran baru, tidak sesuai dengan usulan yang diberikan oleh satuan kerja dikarenakan ketersediaan anggaran belanja pegawai yang ada pada Kanwil terbatas dan harus dibagi pada sejumlah satuan kerja dibawahnya, dan juga usulan yang tidak valid karena tidak sesuai dengan data pegawai yang riil dibutuhkan atau karena penggunaan aplikasi yang hanya mengandalkan keakuratan mesin, tanpa dilakukan pengecekan mengenai kebutuhan riil yang terjadi. Dengan demikian pada awal tahun anggaran sudah dapat diprediksi bahwa anggaran belanja pegawai akan kurang/lebih. Namun adanya prediksi kekurangan/ kelebihan tersebut tidak segera mendapat solusi hingga akhir tahun.
- b. Pada saat melakukan penyusunan anggaran belanja pegawai, alokasi anggaran belanja pegawai tertutup (seperti halnya tunjangan kinerja, uang makan) mendapat perhatian utama sehingga tidak terjadi kekurangan pada tahun berjalan sedangkan anggaran belanja pegawai terbuka (gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji) kurang mendapat perhatian karena dapat terus cair walaupun diprediksi akan terdapat minus pada tahun berjalan. Dengan demikian adanya indikasi pagu minus pada gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji dibiarkan sampai dengan akhir tahun. Pada strategi ini terdapat cara pandang yang salah mengani pengalokasian belanja pegawai karena meskipun pada belanja pegawai akun terbuka tetap diselesaikan, tetap akan menimbulkan permasalahan yang besar diakhir tahun anggaran.

- c. Adanya kesalahan dalam penerapan *midset* bahwa gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji akan tetap cair walaupun terjadi minus, akan menimbulkan permasalahan dari tahun ke tahun yakni penyelesaian pagu minus belanja pegawai.
- d. Adanya ketidakmampuan untuk menyamakan rencana anggaran dengan alokasi anggaran yakni antara anggaran yang turun secara tahunan dengan anggaran yang telah direncanakan dalam Renstra sehingga Renstra yang dibuat tidak dapat dijadikan sebagai acuan kebutuhan anggaran.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa permasalahan belanja pegawai terjadi sejak tahap perencanaan yang tidak diikuti dengan evaluasi perencanaan sehingga anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan tersebut akan tetap menjadi permasalahan hingga akhir tahun bahkan pada tahun berikutnya. Adanya kelemahan dalam penentuan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai, maka perlu dilakukan perbaharuan strategi dalam alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai. Pada analisa mengenai alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai dapat dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) scenario, yakni penempatan alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai pada eselon I, kanwil atau kankemenag kabupaten/kota.

Skenario 1 dengan alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai pada eselon I, maka secara pasti dapat menghindari terjadinya pagu minus atau surplus belanja pegawai pada kankemenag kabupaten/kota dan kanwil, balai diklat dan perguruan tinggi. Dengan demikian, skenario ini dinilai paling efektif dan efisien untuk meminimalisir terjadinya permasalahan pada akhir tahun anggaran khususnya yang berhubungan dengan belanja pegawai, kinerja anggaran dan pelaporan dapat dilakukan dengan baik tanpa adanya anggaran yang belum diselesaikan hingga akhir tahun anggaran. Namun pada skenario ini terdapat kelemahan yakni sebagai berikut.

- a. Pekerjaan keuangan pada eselon I akan berlipat-lipat kesibukannya. Dalam hal realisasi pembayaran belanja pegawai yang dilakukan setiap bulan sangat menimbulkan kesibukan yang luar biasa. Jika scenario 1 ini akan dijalankan maka diperlukan adanya aplikasi pembayaran belanja pegawai yang dapat diakses dari daerah namun dengan pembayaran melalui DIPA eselon 1. Namun untuk membuat aplikasi memerlukan waktu lama, uji coba dan sosialisasi serta implementasi yang tidak mungkin dilakukan dalam waktu satu tahun.

- b. Jika alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai dilakukan pada eselon 1 maka kankemenag kabupaten/kota akan mengalami penurunan anggaran yang drastis sehingga akan berpengaruh pada turunnya *bargaining power* kankemenag kabupaten/kota ketika akan melakukan kerjasama perbankan.
- c. Jika alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai dilakukan pada eselon 1 maka anggaran pada kankemenag kabupaten/kota akan mengalami penurunan dan berpengaruh pada besaran honorarium yang diterima pejabat perbendaharaan.
- d. Jika alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai dilakukan pada eselon 1 maka rencana pada tingkat kankemenag kabupaten/kota dan kanwil tidak akan belajar untuk melakukan perencanaan sesuai dengan kebutuhan khususnya untuk belanja pegawai.
- e. Jika alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai dilakukan pada eselon I, maka penyesuaian data kepegawaian akan sangat susah karena membutuhkan waktu. Dengan demikian, pegawai yang mengalami perubahan data kepegawaian akan terlambat dilakukan penyesuaian gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji.

Berdasarkan pada uraian tersebut, walaupun permasalahan belanja pegawai akan teratasi, namun kankemenag kabupaten/kota bahkan kanwil tidak akan mempunyai anggaran yang tinggi dan kurang memiliki *bargaining power* jika akan melakukan kerjasama perbankan karena belanja pegawai merupakan anggaran yang besar meliputi gaji, anggaran yang melekat pada gaji, uang makan, tunjangan kinerja, tunjangan profesi guru. Dengan menurunnya *bargaining power* maka kontribusi perbankan melalui dana CSR pada kankemenag juga akan berkurang.

Pada skenario 1, satuan kerja dibawah menjadi tidak mempunyai *power* dalam memperjuangkan nasib pegawai yang ada di satuan kerja daerah khususnya dalam hal pembayaran belanja pegawai.

Skenario 2, alokasi dan pelaksanaan anggaran belanja pegawai seluruh ASN kankemenag kabupaten/kota, madrasah dan balai diklat ditempatkan pada DIPA Setjen kanwil kemenag provinsi. Jika dilakukan skenario 2, maka kemungkinan terjadinya permasalahan pagu minus atau surplus masih akan tetap terjadi, namun dengan penyelesaian yang lebih mudah. Adanya belanja pegawai ditempatkan pada DIPA Setjen kanwil maka pelaporan keuangan pada kankemenag kabupaten/kota, kinerja anggaran dan kinerja rencana kankemenag kabupaten/kota tidak akan mengalami penilaian buruk selama tidak terdapat permasalahan yang berhubungan dengan anggaran. Namun, pada skenario 2 ini posisi

kankemenag kabupaten/kota akan tetap sama sebagaimana skenario 1, dengan demikian posisi kankemenag kabupaten/kota lemah dalam hal jumlah anggaran dan kemampuan untuk melakukan *bargaining* dengan perbankan. Kemampuan *bargaining* dinilai penting karena sebagai instansi publik kankemenag kabupaten/kota memerlukan kerjasama dengan bank penyalur keuangan, jika anggaran yang dimiliki oleh kankemenag kabupaten/kota kecil, maka kontribusi perbankan dengan menggunakan dana CSR juga akan berkurang.

Berdasarkan pada kedua skenario tersebut, maka dapat diketahui bahwa skenario tersebut akan menyelesaikan permasalahan pagu minus atau surplus pada belanja pegawai, namun mempunyai permasalahan pada sisi lain yang tidak kalah pentingnya bagi kankemenag kabupaten/kota. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa anggaran belanja pegawai akan lebih bermanfaat jika ditempatkan pada kankemenag kabupaten/kota khususnya pada DIPA Setjen.

1. Strategi Penganggaran Belanja Pegawai ASN Kankemenag Kabupaten/Kota dan Madrasah Negeri terletak pada DIPA Setjen

Penempatan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai ASN Kankemenag Kabupaten/Kota dan madrasah Negeri jika terletak pada DIPA Setjen Kankemenag Kabupaten/Kota dan kanwil akan mempunyai plus minus sebagaimana diuraikan dalam analisis SWOT sebagai berikut.

Tabel 1. Kekuatan (Strength)

| No | Kekuatan (Strength) |
|-----------|---|
| 1 | 2 |
| 1 | Pengusulan anggaran lebih mudah dilakukan berdasarkan data kepegawaian yang dapat diakses oleh perencana dan digunakan sebagai bahan usulan. |
| 2 | Perencana dapat melakukan evaluasi atas usulan anggaran belanja pegawai dengan mudah, sehingga dapat dilakukan prediksi kecukupan anggaran belanja pegawai pada tahun berjalan. |
| 3 | Pelaksanaan atau realisasi anggaran belanja pegawai dapat disesuaikan dengan kondisi kepegawaian ASN yang ada pada tingkat kabupaten/kota, missal adanya kenaikan pangkat, KGB, ketidakhadiran, cuti, dll. |
| 4 | Adanya anggaran belanja pegawai pada DIPA Setjen kemenag kabupaten/kota, maka DIPA secara keseluruhan kabupaten/kota menjadi lebih tinggi dibanding dengan penempatan alokasi anggaran belanja pegawai pada kanwil/eselon I. Tingginya anggaran yang ada pada kemenag kabupaten/kota dapat digunakan sebagai <i>bargaining power</i> untuk melakukan kerjasama dengan pihak bank penyalur keuangan. |

| | |
|---|---|
| 5 | Adanya anggaran belanja pegawai pada DIPA Setjen kemenag kabupaten/kota, maka honorarium pejabat perbendaharaan khususnya KPA menjadi lebih tinggi sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan. |
| 6 | Pelaksanaan pembayaran belanja pegawai menjadi lebih mudah karena keuangan hanya melayani pembayaran gaji ASN Kankemenag Kabupaten/Kota dan Madrasah Negeri pada kabupaten/kota tersebut |

Table 2 Kelemahan (Weakness)

| No | Kelemahan (weakness) |
|----|---|
| 1 | 2 |
| 1 | Jika anggaran belanja pegawai yang turun tidak sesuai (lebih rendah/lebih tinggi) dari usulan belanja pegawai yang telah dilakukan oleh perencana, maka akan menimbulkan permasalahan yakni pagu minus atau kelebihan belanja pegawai. |
| 2 | Pelaporan anggaran setiap tahun tidak akan dinilai baik karena adanya pagu minus atau kelebihan anggaran. |
| 3 | Kinerja perencana dinilai tidak baik karena tidak dapat memprediksi kecukupan anggaran belanja pegawai dalam lingkup kabupaten/kota. Padahal adanya anggaran belanja pegawai yang tidak sesuai dengan kebutuhan bukan hanya kesalahan perencana. |
| 4 | Kondisi belanja pegawai yang ada pada kabupaten/kota tidak dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan membuat kebijakan rencana perekrutan pegawai yang diinisiasi oleh pusat. |
| 5 | Alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota akan menimbulkan permasalahan pagu minus bukan hanya pada tingkat kabupaten/kota tetapi juga sampai pada tingkat kanwil dan pusat. Dengan demikian penyelesaian pagu minus akan berlangsung lama karena adanya tahapan penyelesaian revisi anggaran yang berjenjang. |
| 6 | Adanya penilaian kinerja yang tidak baik dari kemenkeu karena permasalahan pagu minus yang terjadi setiap tahun dan membutuhkan penanganan yang rumit. |
| 7 | Belanja pegawai kemenag dan madrasah negeri yang diletakkan pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota, maka operasional Setjen akan mengalami kekurangan karena adanya honor pejabat perbendaharaan yang tinggi disesuaikan dengan penambahan anggaran belanja pegawai untuk seluruh ASN kankemenag dan madrasah negeri. |
| 8 | Operasional Setjen yang mengalami kekurangan karena beban honor akan berdampak negative pada pelaksanaan kegiatan perkantoran. |

Table 3. Kesempatan (Opportunity)

| No | Kesempatan (Opportunity) |
|----|--|
| 1 | 2 |
| 1 | Belanja pegawai kemenag dan madrasah negeri yang diletakkan pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota dapat digunakan sebagai <i>bargaining power</i> untuk melakukan Kerjasama dengan bank sehingga bank dapat memberikan kontribusi melalui dana CSR pada kemenag kabupaten/kota. |
| 2 | Penilaian kemenkeu pada kinerja anggaran kemenag akan meningkat jika alokasi anggaran belanja pegawai yang diberikan sesuai dengan usulan. |

Table 4. Ancaman (Threat)

| No | Ancaman (Threat) |
|----|---|
| 1 | 2 |
| 1 | Permasalahan pagu minus dan surplus pada belanja pegawai akan menjadi permasalahan tahunan dan mengganggu pelaksanaan kegiatan pada tahun yang akan datang. |
| 2 | Penilaian kinerja anggaran buruk oleh kemenkeu karena tidak mampu menyelesaikan permasalahan belanja pegawai. |
| 3 | Penilaian laporan keuangan buruk oleh kemenkeu karena adanya laporan yang menggantung pada tahun anggaran lalu. |
| 4 | Penilaian kinerja perencana yang buruk karena tidak mampu mengevaluasi dan melakukan perbaikan atas permasalahan pagu minus. |

Berdasarkan pada uraian *strength*, *weakness*, *opportunity* dan *threat* sebagaimana dalam Table 1-4, maka dapat diketahui bahwa penempatan belanja pegawai ASN pada DIPA Setjen mempunyai konsekuensi baik positif maupun negatif.

Konsekuensi tersebut harus dilakukan analisa karena keputusan yang diambil dalam hal penempatan belanja pegawai harus dapat digunakan sebagai solusi dari permasalahan yang terjadi setiap tahun, yakni pagu minus atau pagu surplus pada belanja pegawai.

Untuk mempermudah dalam melakukan analisa pada strategi penempatan belanja pegawai, maka akan dilakukan analisis dengan menggunakan EFAS dan IFAS sebagai berikut.

| | | |
|--|--|--|
| <p style="text-align: center;">IFAS</p> <p style="text-align: center;">EFAS</p> | <p>Strength (S)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Pengusulan anggaran lebih mudah dilakukan berdasarkan data kepegawaian yang dapat diakses oleh perencana . Perencana dapat melakukan evaluasi atas usulan anggaran belanja pegawai . Pelaksanaan atau realisasi anggaran belanja pegawai dapat disesuaikan dengan kondisi kepegawaian ASN yang ada pada tingkat kabupaten/kota. . Dapat digunakan sebagai <i>bargaining power</i> untuk melakukan kerjasama dengan pihak bank penyalur keuangan. . Honorarium pejabat perbendaharaan khususnya KPA menjadi lebih tinggi sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan. . Pelaksanaan pembayaran belanja pegawai menjadi lebih mudah | <p>Weakness (W)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Jika anggaran belanja pegawai yang turun tidak sesuai usulan, akan menimbulkan permasalahan yakni pagu minus atau surplus. . Pelaporan anggaran setiap tahun tidak akan dinilai baik . Kinerja perencana kankemenag dinilai tidak baik . Tidak dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan membuat kebijakan rencana perekrutan pegawai . Menimbulkan permasalahan pagu minus bukan hanya pada tingkat kabupaten/kota tetapi juga sampai pada tingkat kanwil dan pusat. . Adanya penilaian kinerja yang tidak baik dari kemenkeu . Operasional Setjen akan mengalami kekurangan karena adanya honor pejabat perbendaharaan yang tinggi. . Kurangnya operasional Setjen berdampak negative pada pelaksanaan kegiatan perkantoran. |
| <p>Opportunity (O)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Belanja pegawai dapat digunakan sebagai <i>bargaining power</i> untuk melakukan Kerjasama dengan bank sehingga bank dapat memberikan kontribusi melalui dana CSR pada kemenag kabupaten/kota. . Penilaian kemenkeu pada kinerja anggaran kemenag akan meningkat jika alokasi anggaran belanja pegawai yang diberikan sesuai dengan usulan. | <p>Strategi SO</p> <ul style="list-style-type: none"> . Alokasi anggaran belanja pegawai yang turun harus sesuai dengan usulan sehingga penempatan anggaran belanja pegawai ASN Kemenag dan madrasah negeri dapat meningkatkan <i>bargaining power</i> kankemenag untuk bekerjasama dengan bank, dan kontribusi dana CSR untuk kankemenag meningkat, kesejahteraan pejabat perbendaharaan meningkat. . Realisasi pembayaran belanja pegawai lebih mudah dan sesuai dengan kondisi kepegawaian pada tahun berjalan. . Risiko penanganan minus hanya pada DIPA Setjen | <p>Strategi WO</p> <ul style="list-style-type: none"> . Alokasi anggaran belanja pegawai harus sesuai dengan usulan sehingga pelaporan anggaran, kinerja anggaran dan kinerja perencana dinilai baik. . Operasional Setjen secara pasti akan mengalami kekurangan, maka harus dilakukan penambahan dengan cara menambahkan operasional dari DIPA satker lain. . Jika tetap terjadi minus, maka minus hanya tersentral di Setjen sehingga penyelesaian lebih mudah. |

| Threat (T) | Strategi ST | Strategi WT |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> . Permasalahan pagu minus dan surplus pada belanja pegawai akan menjadi permasalahan tahunan . Penilaian kinerja anggaran buruk oleh kemenkeu . Penilaian laporan keuangan buruk oleh kemenkeu . Penilaian kinerja perencana yang buruk | <ul style="list-style-type: none"> . Anggaran yang turun harus sama dengan usulan perencana sehingga tidak terjadi permasalahan belanja pegawai, penilaian kinerja, pelaporan dan kinerja perencana baik. . Penempatan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai pada DIPA Setjen diikuti dengan penambahan operasional Setjen untuk membayar honor pejabat perbendaharaan | <ul style="list-style-type: none"> . Anggaran yang turun harus sama dengan usulan perencana sehingga tidak terjadi permasalahan belanja pegawai. . Penilaian kinerja . Pelaporan . Kinerja perencana baik. |

Berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan IFAS dan EFAS maka dapat dilakukan urutan strategi berdasarkan skala prioritas untuk penyelesaian permasalahan belanja pegawai. Adapun urutan strategi yang dapat digunakan untuk menyelesaikan permasalahan belanja pegawai adalah SO, WO, ST dan WT.

Strategi 1 yakni SO yakni

1. Alokasi anggaran belanja pegawai yang turun harus sesuai dengan usulan sehingga penempatan anggaran belanja pegawai ASN Kemenag dan madrasah negeri dapat meningkatkan *bargaining power* kankemenag untuk bekerjasama dengan bank, dan kontribusi dana CSR untuk kankemenag meningkat, kesejahteraan pejabat perbendaharaan meningkat.
2. Realisasi pembayaran belanja pegawai lebih mudah dan sesuai dengan kondisi kepegawaian pada tahun berjalan.
3. Risiko penanganan minus hanya pada DIPA Setjen

Strategi 2 yakni WO

1. Alokasi anggaran belanja pegawai harus sesuai dengan usulan sehingga pelaporan anggaran, kinerja anggaran dan kinerja perencana dinilai baik.
2. Operasional Setjen secara pasti akan mengalami kekurangan, maka harus dilakukan penambahan dengan cara menambahkan operasional dari DIPA satker lain.
3. Jika tetap terjadi minus, maka minus hanya tersentral di Setjen sehingga penyelesaian lebih mudah.

Strategi 3 yakni strategi ST

1. Anggaran yang turun harus sama dengan usulan perencana sehingga tidak terjadi permasalahan belanja pegawai, penilaian kinerja, pelaporan dan kinerja perencana baik.
2. Penempatan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai pada DIPA Setjen diikuti dengan penambahan operasional Setjen untuk membayar honor pejabat perbendaharaan

Strategi 4 yakni Strategi WT

1. Anggaran yang turun harus sama dengan usulan perencana sehingga tidak terjadi permasalahan belanja pegawai.
2. Penilaian kinerja
3. Pelaporan
4. Kinerja perencana baik.

Berdasarkan pada urutan prioritas tersebut, maka dapat diketahui bahwa pengalokasian anggaran belanja pegawai berdasarkan usulan merupakan kunci utama untuk tidak terjadi minus atau surplus. Jika anggaran belanja pegawai ASN kankemenag kabupaten/kota dan madrasah negeri dialokasikan dan dilaksanakan oleh DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota, maka penyelesaian minus atau surplus akan lebih sederhana, walaupun penyelesaian tersebut masih berjenjang yakni penyelesaian tingkat kabupaten/kota, kanwil dan pusat.

Pembahasan

Penempatan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai ASN kankemenag kabupaten/kota dan madrasah negeri pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota dari sisi perencanaan merupakan sebuah poin untuk menentukan keberhasilan perencana dalam melakukan perencanaan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Manullang (2012) bahwa kegiatan perencanaan juga merupakan upaya untuk melakukan peramalan atau *forecasting* suatu program atau perencanaan dalam suatu kurun waktu tertentu secara sistematis dengan merumuskan suatu anggaran yang digunakan sebagai sumber daya dari institusi tersebut. Namun, pada konteks analisis ini perencanaan belanja pegawai yang sudah dilakukan secara tepat berdasarkan pada data-data kepegawaian tidak akan menghasilkan perencanaan belanja pegawai yang tepat jika anggaran yang turun tidak sesuai dengan usulan yang telah dibuat oleh perencana.

Jika ketersediaan anggaran belanja pegawai pada eselon 1 yang akan didistribusikan pada daerah tidak mencukupi sesuai dengan usulan daerah, maka hasil dari perencanaan tersebut harus dilakukan evaluasi sehingga kekurangan/kelebihan belanja pegawai dapat diselesaikan pada Triwulan I tanpa harus menunggu akhir tahun anggaran. Kanwil selaku koordinator dari masing-masing Setjen kankemenag kabupaten/kota harus melakukan antisipasi pada Triwulan I dengan cara memerintahkan seluruh kankemenag kabupaten/kota untuk menghitung kembali kebutuhan anggaran pada tahun berjalan untuk segera melakukan eksekusi atas kemungkinan permasalahan yang pasti akan muncul pada akhir tahun. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Usman&Akbar (2013) bahwa salah satu tujuan dari kegiatan perencanaan adalah mendeteksi hambatan dan kesulitan sehingga dapat mengarah pada pencapaian tujuan.

Jika permasalahan pada belanja pegawai harus menunggu penyelesaian pada akhir tahun anggaran, maka permasalahan belanja pegawai akan menjadi permasalahan dari tahun ke tahun yang tidak pernah terselesaikan. Upaya untuk melakukan penyelesaian belanja pegawai harus berjenjang dari tingkat kanwil hingga pusat sehingga seluruh permasalahan belanja pegawai yang akan terjadi pada tahun berjalan dapat dilakukan antisipasi dan dicari solusi untuk dapat menyelesaikan pada tahun berjalan tersebut.

Penempatan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai ASN kankemenag kabupaten/kota dan madrasah negeri pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota juga dapat dijadikan sebagai alat pengendalian. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Mardiasmo (2009) bahwa anggaran mempunyai fungsi sebagai alat pengendali. Pada konteks analisis ini belanja pegawai dapat digunakan sebagai alat pengendali bagi kepegawaian dan keuangan untuk dapat menghitung setiap pembayaran sesuai dengan kondisi data kepegawaian dan kinerja dari ASN sehingga bagi ASN dapat diberikan *punishment* melalui pembayaran belanja pegawai yang sesuai dengan kinerja. Disisi lain, adanya anggaran belanja pegawai pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota juga dapat digunakan sebagai alat komunikasi dan koordinasi (Mardiasmo, 2009) yakni komunikasi dan koordinasi secara eksternal yang dilakukan oleh kankemenag kabupaten/kota dengan pihak perbankan tentang pengelolaan dan pembayaran keuangan yang dimiliki oleh kankemenag kabupaten/kota oleh bank.

Adanya koordinasi tersebut diharapkan kankemenag kabupaten/kota mempunyai *bargaining power* untuk memperoleh kontribusi dari bank melalui anggaran CSR yang digunakan untuk memperbaiki fasilitas pelayanan yang ada pada kemenag kabupaten/kota karena tidak semua fasilitas pelayanan dapat dipenuhi dengan menggunakan dana dari anggaran pemerintah. Cara tersebut bukanlah suatu pungli atau gratifikasi karena sumber pendanaan yang mungkin disalurkan oleh kankemenag kabupaten/kota berasal dari dana CSR yang tersedia pada bank untuk memberikan kontribusi pada lingkungan sekitar yang membutuhkan bantuan dan digunakan untuk kemaslahatan umat.

Penggunaan anggaran belanja pegawai untuk melakukan komunikasi dan koordinasi juga dapat digunakan untuk merasionalkan sumber dan investasi dana agar memperoleh hasil yang maksimal. Sebagaimana diungkapkan oleh Nafirin (2007) bahwa tujuan dari anggaran adalah digunakan untuk merasionalkan sumber dana yang ada agar dapat dimanfaatkan dengan cara memperoleh hasil yang maksimal. Pada konteks kankemenag kabupaten/kota, banyak kegiatan yang tidak dapat didanai dengan menggunakan anggaran DIPA karena adanya keterbatasan alokasi atau tidak teranggarkan. Walaupun demikian bukan berarti anggaran pada kankemenag kabupaten/kota dapat dimanfaatkan tanpa tanggungjawab melainkan anggaran yang ada dan akan dikomunikasikan dan dikoordiansikan secara eksternal harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip anggaran public sebagaimana diungkapkan oleh Indra Bastian (2010) bahwa anggaran harus digunakan dengan demokratis, transparan, berhati-hati, adil dan bermoral tinggi.

Namun pada kondisi *factual* yang terjadi, penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen juga memberikan permasalahan yakni sebagai berikut.

1. Penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen tidak diikuti dengan penambahan operasional sehingga honor tidak dapat dibayarkan sesuai dengan SBM.
2. Penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen tidak diikuti dengan perpindahan operasional dari DIPA satuan kerja Bimbingan Masyarakat Non Islam.
3. Penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen mengakibatkan DIPA yang dikelola oleh satuan kerja lain menjadi sedikit sehingga honor yang diterima oleh pejabat perbendaharaan sedikit.
4. Penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen memberikan tugas tambahan pada bagian keuangan karena terdapat penggajian fungsi agama dan fungsi Pendidikan.

5. Penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen menimbulkan permasalahan pada penggajian pada bulan Januari 2023 karena penggabungan yang berasal dari luar satuan kerja membutuhkan waktu untuk melakukan input data.
6. Penempatan belanja pegawai pada DIPA sekjen menimbulkan beban kerja yang semakin meningkat dikarenakan SDM pada bagian keuangan terbatas, dan tidak diikuti dengan penambahan SDM.

Adanya permasalahan sebagai dampak dari kebijakan membuktikan bahwa kebijakan yang dilakukan tidak dilakukan analisa secara komprehensif. Tahap paling penting dalam pembuatan kebijakan adalah perumusan kebijakan (Hill&Hupe, 2015), karena harus mempertimbangkan beberapa hal yang tidak diprediksi sebelumnya, aturan tumpang tindih dan perlu adaptasi (Braithwaite et al, 2018). Tingkat keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari keterkaitan antara tiga hal yakni proses aktivitas, program dan politik. Kriteria untuk menilai kontribusi program dukungan kebijakan mungkin mencakup sejauh mana intervensi telah membantu mengamankan legitimasi kebijakan; mengembangkan dukungan pemangku kepentingan; menunjukkan kejelasan tujuan; menunjukkan pemahaman kompleksitas; dukungan politik yang berkelanjutan; dan berkontribusi pada pencapaian tujuan kebijakan yang lebih luas (McConnell, 2015).

Pembuat kebijakan harus melakukan identifikasi atas factor yang tersembunyi, penerapan kebijakan dengan pendekatan yang berbeda dan mengakomodir pesan dari informan penting (Hudson et al., 2019). Untuk memprediksi frekuensi kegagalan kebijakan juga harus memahami penyebab, mengakomodir kebutuhan sehingga dapat menempatkan mekanisme kebutuhan yang harus ditangani. Kebijakan public harus diketahui terlebih dahulu kompleksitas permasalahan dan ekspektasi yang diinginkan oleh pengguna kebijakan (Mueller, 2020). Pembuatan kebijakan harus tepat karena kebijakan akan dilaksanakan dari perencanaan sampai dengan implementasi (Revida et al, 2020). Dengan demikian dapat diketahui bahwa kebijakan public adalah titik kompromi sementara atas suatu masalah tertentu (Anyebe, 2018), dimana kerangka siklus kebijakan berasal dari gagasan pengorganisasian dan pemesanan konvolusi pembuatan kebijakan. Penggunaan gambaran siklus kebijakan dan tahapan-tahapan terkait merupakan praktik generik dalam kebijakan publik (Capano&Pritoni, 2020).

Dengan demikian, ketika akan membuat suatu kebijakan harus didasarkan dengan rangkaian proses yang diawali dengan identifikasi masalah sebagai bahan untuk merumuskan permasalahan (Amirudin et al., 2021). Hal ini dilakukan karena pada zaman transformasi ini diperlukan beberapa perubahan yang penuh inovasi (Tezera, 2019). Proses perumusan kebijakan tersebut dilakukan untuk menghindari kebijakan yang tidak realistis (Mirza&Fadlia, 2022). Implementasi kebijakan berhasil jika memperhatikan 4 (empat) determinan yakni desain kebijakan, stakeholder, peran dan institusi serta strategi implementasi (Selepe, 2023). Proses implementasi dan evaluasi kebijakan public dipahami dengan mempertimbangan proses pembuatan kebijakan sebagai sebuah operasi yang memiliki beberapa sub proses (IvyPanda, 2019). Adanya uraian mengenai syarat keberhasilan kebijakan public dan penyebab kegagalan implementasi, maka terdapat 3 (tiga) kriteria untuk memperoleh keberhasilan dalam implementasi kebijakan public yakni inovasi, mengantisipasi perubahan dan menghindarkan sindrom (Bullock&Lavis, 2019)..

Adanya permasalahan tersebut maka harus dilakukan penyelesaian secara riil pada pembuatan kebijakan public sehingga dapat dilakukan implementasi dari hasil analisis yang sudah dilakukan. Adapun hasil analisis yang diperoleh adalah sebagai berikut.

1. Penambahan anggaran belanja pegawai pada DIPA sekjen yang tidak diikuti dengan persiapan hal-hal yang terdampak dikarenakan adanya kebijakan tersebut, maka dapat dilakukan dengan beberapa langkah yakni sebagai berikut.
 - a. Melakukan optimalisasi pemilihan pejabat perbendaharaan agar diminimalisir terjadinya pemborosan anggaran. Sebagai Langkah nyata yang dapat dilakukan adalah memilih Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) hanya pada pegawai yang memiliki sertifikat barang dan jasa sehingga pegawai tersebut dapat menjalankan tugas sebagai PPK harian maupun sebagai PPK pengadaan belanja modal. Dengan demikian anggaran yang dikeluarkan dapat ditekan untuk seorang pegawai yang mempunyai kompetensi dan kualifikasi. Jika kebijakan tersebut diterapkan maka dapat melakukan penghematan dana sehingga dana yang ada dapat digunakan untuk menambah honor bagi pejabat perbendaharaan.

- b. Perlu adanya pengelolaan pegawai dengan mempertimbangkan beban kerja pegawai keuangan sehingga dapat dilakukan kebijakan untuk menambah SDM pada bagian keuangan. Jika dilakukan penambahan SDM tidak dimungkinkan maka perlu dilakukan efisiensi dan efektifitas cara kerja keuangan dengan membagi tugas yang jelas. Sebagai contoh, pembagian tugas sebagai bendahara, pembuat daftar gaji harus dilakukan oleh orang yang berbeda sehingga tugas harian sebagai bendahara tidak terganggu.
 - c. Pemandangan belanja pegawai pada DIPA sekjen masih dimungkinkan terdapat minus jika tidak dilakukan perencanaan dengan tepat, oleh karenanya perlu dimiliki data pegawai yang selalu update sehingga kebutuhan belanja pegawai selalu terpantau.
2. Integrasi anggaran belanja dari Satuan Kerja Non Islam pada DIPA sekjen yang tidak diikuti dengan integrasi belanja operasional harus disikapi dengan efisiensi pengelolaan belanja operasional Sekjen karena seluruh kegiatan yang timbul dari satuan kerja non islam harus ditopang oleh anggaran operasional sekjen. Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat diketahui bahwa kebijakan yang diputuskan harus diawali dengan telaah secara komprehensif, termasuk dampak yang ditimbulkan dari adanya kebijakan tersebut. Jika telaah tidak dilakukan maka dampak yang timbul harus dilakukan pencarian solusi.

KESIMPULAN

Adapun kesimpulan pada analisis ini adalah sebagai berikut.

1. Permasalahan mengenai belanja pegawai merupakan permasalahan tahunan yang muncul karena anggaran yang turun tidak sesuai dengan usulan. Untuk menghindari permasalahan, maka perlu dilakukan pemindahan alokasi belanja pegawai pada satu satuan kerja sehingga jika terjadi permasalahan, maka penyelesaian lebih mudah dilakukan. Namun walaupun sudah ditempatkan pada satu satuan kerja, perencanaan belanja pegawai harus dilakukan dengan tepat dan dapat ditindaklanjuti dengan membuat data kepegawaian yang selalu update sehingga kebutuhan belanja pegawai dapat terpantau.

2. Strategi yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan belanja pegawai adalah dengan menempatkan alokasi dan pelaksanaan belanja pegawai ASN kankemenag kabupaten/kota dan madrasah pada DIPA Setjen kankemenag kabupaten/kota dengan cara menyelesaikan berdasarkan skala prioritas menurut hasil analisis IFAS dan EFAS yakni Strength-Opportunity, Weakness-Opportunity, Strength-Threat dan Weakness-Threat. Adanya permasalahan yang timbul dari kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan efisiensi dan efektifitas kerja termasuk pemilihan pegawai sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi.

REKOMENDASI

Adapun rekomendasi pada analisis ini adalah sebagai berikut.

1. Kebijakan mengenai pemindahan belanja pegawai pada DIPA sekjen menimbulkan dampak salah satunya adanya pengalokasian honor yang tidak sesuai dengan beban kerja, dengan demikian perlu dilakukan pemilihan pejabat perbendaharaan yang sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi sehingga dapat menghemat pengeluaran alokasi anggaran untuk honor.
2. Untuk meminimalisir terjadinya permasalahan pada belanja pegawai, maka anggaran belanja pegawai disesuaikan dengan usulan daerah. Penggunaan aplikasi seperti halnya EBI tidak seharusnya dijadikan bahan pertimbangan penetapan belanja pegawai secara mutlak karena harus disesuaikan dengan kondisi factual pada masing-masing daerah khususnya pada penentuan anggaran belanja lembur yang sangat besar dan tidak sesuai dengan kebutuhan riil satker Bimas Islam.
3. Peningkatan belanja operasional yang tidak diikuti dengan penambahan anggaran, maka harus disikapi dengan efisiensi dan efektifitas kerja dan pengeluaran sehingga anggaran yang ada dapat digunakan untuk mengcover seluruh kebutuhan.
4. Perlunya penilaian beban kerja pegawai sehingga dapat mempertimbangkan kemungkinan penambahan SDM pada bagian keuangan atau peningkatan efektifitas kinerja pada bagian keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, R.P.S dan Usman, H. (2013). *Pengantar Statistika. Edisi Kedua*. Gramedia Pustaka Utama.
- Anyebe, A. (2018). An Overview of Approaches to the Study of Public Policy. *International Journal of Political Science*, 4(1), 8–17.
- Bastian, I. (2010). *Akuntansi Sektor Publik Edisi Ketiga*. Erlangga.
- Braithwaite, J., K. Churruarín, J. C. Long, L. A. Ellis, and J. H. (2018). When Complexity Science Meets Implementation Science: A Theoretical and Empirical Analysis of Systems Change. *BMC Medicine*, 16(63).
- Bullock, H. L., Lavis, J. N. (2019). Understanding the supports needed for policy implementation: a comparative analysis of the placement of intermediaries across three mental health systems. *Health Research Policy and Systems*, 17(1). <https://doi.org/doi.org/10.1186/s12961-019-0479-1>
- Capano, G., Pritoni, A. (2020). Policy Cycle. *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, 1–7. https://doi.org/doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_69-1
- Far Amirudin, J. ', Supiana,), Qiqi,), Zaqiah, Y., Islam, U., Sunan, N., & Djati Bandung, G. (2021). Perumusan Masalah Kebijakan. *Jurnal Administrasi Manajemen Pendidikan*, 4(1), 25–43. <http://jurnal.um-palembang.ac.id/jaeducation>
- Garrison, Noreen, B. (2007). *Akuntansi Manajerial. Edisi ke-11*. Salemba Empat.
- Harahap, S. S. (2005). *Teori Akuntansi. Edisi Revisi*. Raja Grafindo Persada.
- Hasan, A. (2008). *Marketing*. Media Utama.
- Hill, M., and P. H. (2015). *Implementing Public Policy. 3rd ed*. Sage.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- IvyPanda. (2019). *The Implementation of Public Policy Analytical Essay Examples*. [/ivy panda.com/essays/%0Athe-implementation-of-public-policy/](http://ivy panda.com/essays/%0Athe-implementation-of-public-policy/)
- Manullang. (2012). *Dasar-Dasar Manajemen*. Gajah Mada University Press.
- Mardiasmo. (2009). *Akuntansi Sektor Publik*. Andi.
- Mawara, J. (2014). Bottom Up Planning Dalam Pembuatan Kebijakan Pemerintah Desa Di Kecamatan Pineleng Kabupaten Minahasa. *Jurnal Administrasi Bisnis*, 4(27).
- McConnell, A. (2015). What Is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze. *Public Policy and Administration*, 30(3).
- Mueller, B. (2020). Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economia*, 21(2), 311–323. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>
- Muhammad Mirza, F. F. (2022). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR KUALA SIMPANG KABUPATEN ACEH TAMIANG. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, 7(1), 1–10.
- Nafarin, M. (2007). *Penganggaran Perusahaan. Edisi Ketiga*. Salemba Empat.

- Revida, E. (2020). *Teori Administrasi Publik*. Yayasan Kita Menulis.
- Riedel Legi, W. Y. R. dan J. D. P. (2015). Implementasi Pendekatan Bottom-Up Dalam Perencanaan Pembangunan Desa Di Kecamatan Tumpaan Kabupaten Minahasa Selatan. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(10).
- Rudianto. (2009). *Pengantar Akuntansi*. Erlangga.
- Selepe, M. M. (2023). The evaluation of public policy implementation failures and possible solutions. *EUREKA: Social and Humanities*, 1, 43–53. <https://doi.org/10.21303/2504-5571.2023.002736>
- Tanjung, A. H. (2006). *Akuntansi Keuangan Daerah Konsep dan Aplikasi*. Alfabeta.
- Tezera, D. (2019). Factors for the Successful Implementation of Policies. *Merit Research Journal of Education and Review*, 7(8), 92–95. <https://doi.org/doi.org/10.5281/zenodo.3382780>
- Tuckwell, K. J. (2007). *Strategic planning principles. Integrated marketing communications: Strategic plan-ning perspectives (2nd ed)*. Pearson Education Canada.
- Usman, Husaini dan Akbar, P. S. (2009). *Metodologi Penelitian Sosial*. Bumi Aksara.