



Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi Anggaran dan Skenario Kebijakan

Alokasi Anggaran Litbang Pemerintah

(LEMLIT X)

Lutfah Ariana dkk.



Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi
Anggaran dan Skenario Kebijakan Alokasi
Anggaran Litbang Pemerintah:
(LEMLIT X)

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi
Anggaran dan Skenario Kebijakan Alokasi
Anggaran Litbang Pemerintah:
(LEMLIT X)

Lutfah Ariana
Trina Fizzanty
Wati Hermawati
Dian Pihadyanti
Nur Laili
Purnama Alamsyah

LIPI Press

© 2014 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian dan Pengembangan Iptek

Katalog dalam terbitan

Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi Anggaran dan Skenario Kebijakan Alokasi Anggaran Litbang Pemerintah (LEMLIT X)/Lutfah Ariana dkk.–Jakarta: LIPI Press, 2014.

xv + 93 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-779-3

1. Litbang

2. Anggaran

354.27

Copy editor : Maria Novianita Mulayani
Proofreader : Sarwendah Puspita Dewi
Penata Isi : Ariadni
Desainer sampul : Junaedi Mulawardana
Sumber Gambar : www.sxc.hu

Cetakan pertama : Juni 2014



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota of Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591
E-mail: bmlipi@centrin.net.id
lipipress@centrin.net.id
press@mail.lipi.go.id

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	vii
PENGANTAR PENERBIT.....	xi
KATA PENGANTAR.....	xiii
PRAKATA.....	xv
BAB I Perilaku Organisasi Litbang Dalam Alokasi Sumber Daya	1
1.1 Pendahuluan	1
1.2 Pendekatan Perilaku Organisasi dalam Alokasi Sumber Daya..	4
BAB II Alokasi Sumber Daya Anggaran	9
2.1 Prinsip Alokasi Sumber Daya di Organisasi.....	9
2.2 Model Alokasi Sumber Daya di Organisasi Litbang	13
BAB III Kebijakan Alokasi Anggaran	19
3.1 Perilaku Organisasi Litbang Pemerintah: LEMLIT X	19
3.2 Kebijakan Alokasi Anggaran LEMLIT X	22
3.3 Kebijakan Penentuan Prioritas Program LEMLIT X.....	25
BAB IV Pola Alokasi Anggaran	29
4.1 Pola Alokasi Anggaran untuk Level Eselon 1.....	29
4.2 Pola Alokasi Anggaran untuk Level Eselon 2 (Satker)	32

4.3 Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Pengalokasian Anggaran	40
BAB V Pengambilan Keputusan Alokasi Sumber Daya	
di Organisasi Litbang.....	45
5.1 Pengambilan Keputusan	45
5.2 Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran di LEMLIT X... 51	
5.2.1 Periode Sebelum Tahun 2005	51
5.2.2 Periode Sesudah Tahun 2005.....	55
5.2.3 Perbandingan Sistem Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran.....	58
5.3 Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran di Level Satker pada Kedeputian A.....	59
5.3.1 Puslit A1	59
5.3.2 Puslit A2	63
5.4 Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran di Level Satker pada Kedeputian B	66
5.4.1 Puslit B1	66
5.4.2 Puslit B2	69
5.5 Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran di Level Satker pada Kedeputian C	71
5.5.1 Puslit C1	71
5.5.2 Puslit C2	73
BAB VI Kriteria Alokasi Anggaran	75
6.1 Rumusan Kriteria Alokasi.....	75
6.2 Prioritas Kriteria Alokasi Anggaran	78
BAB VII Penutup.....	85
Daftar Pustaka	87
Biografi Penulis.....	91

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Struktur Pelaku Alokasi Anggaran LEMLIT X.....	5
Gambar 2. Kerangka Pikir Koherensi antara Alokasi Anggaran dan Strategi.....	11
Gambar 3. Sistem Pendanaan Riset Publik.....	14
Gambar 4. Sumber Daya yang Dibutuhkan untuk Menciptakan Mekanisme Pendanaan yang Efektif di Organisasi Litbang Pemerintah	15
Gambar 5. <i>Intellectual Capital Navigator</i>	16
Gambar 6. Sumber Pendanaan Litbang Pemerintah.....	21
Gambar 7. Total Anggaran LEMLIT X (2005–2010)	24
Gambar 8. Perkembangan Anggaran Unit Eselon 1 di LEMLIT X.....	30
Gambar 9. Kebutuhan Anggaran Tidak Mengikat Per Peneliti dari Tiga Kedeputan	31
Gambar 10. Kebutuhan Anggaran Tidak Mengikat per Peneliti untuk 6 Satker	32
Gambar 11. Proses Pengusulan Kegiatan Penelitian di Puslit A2.....	34
Gambar 12. Klasifikasi Kriteria Alokasi Anggaran	77
Gambar 13. Hasil Perhitungan Skor Kriteria Alokasi Anggaran di LEMLIT X.....	79
Gambar 14. Skenario Kriteria Alokasi Sumber Daya LEMLIT X.....	84

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press memiliki tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas. Terbitan dalam bentuk buku ilmiah dengan judul *Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi Anggaran dan Skenario Kebijakan Alokasi Anggaran Litbang Pemerintah (Studi Kasus: LEMLIT X)* ini telah melewati mekanisme penjaminan mutu sebagaimana layaknya terbitan ilmiah, termasuk proses penelaahan dan penyuntingan oleh Dewan Editor LIPI Press.

Berpijak pada kenyataan bahwa pencapaian kinerja litbang saat ini belum maksimal dalam memenuhi orientasi jangka panjang, buku ini ditulis untuk mengulas salah satu fenomena yang melatarbelakanginya, yaitu perilaku organisasi litbang pemerintah khususnya dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran. Proses ini sangat penting untuk dikaji guna mengetahui sejauh mana pengambil keputusan dalam organisasi litbang pemerintah mengalokasikan keterbatasan anggaran dan sumber daya lain untuk mencapai prioritas program penelitian dan pengembangan

Harapan kami, terbitan ini dapat memberikan sumbangan ilmu dan wawasan bagi para pembaca serta dapat dijadikan sebagai

referensi dalam mendukung kegiatan reformasi birokrasi lembaga litbang pemerintah, terutama dalam membenahi sistem kelembagaan dan organisasinya.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan hasil penelitian dari tim peneliti di Pusat Penelitian Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi LIPI (Pappiptek-LIPI) pada tahun 2011 yang berjudul Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi Anggaran DIPA dan Skenario Kebijakan Alokasi Anggaran Litbang Pemerintah: (LEMLIT X). Penelitian dilakukan dengan mengambil studi kasus di beberapa kedeputian dan satker yang ada di lingkungan LEMLIT X. Buku yang merupakan hasil penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan kerangka kebijakan bagi pengambil keputusan di lembaga litbang yang berhubungan dengan alokasi sumber daya anggaran penelitian yang efektif, efisien, dan optimal. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi dalam mendukung kegiatan reformasi birokrasi lembaga litbang pemerintah, terutama dalam membenahi sistem kelembagaan dan organisasinya.

Pappiptek-LIPI mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak, baik narasumber, pakar, responden, dan pembahas yang telah memberikan bantuan, baik data, informasi, maupun masukan hingga buku ini dapat diselesaikan. Apresiasi khusus juga kami tujukan kepada Kepala LIPI, Wakil Kepala LIPI, Deputi dan Kepala Pusat Penelitian serta peneliti senior dari periode 2001–2011

yang telah memberikan dukungan dan partisipasi aktif dalam penelitian ini. Kami berharap hasil penelitian ini dapat dipergunakan oleh manajemen litbang lembaga pemerintah dalam menciptakan sistem organisasi yang baik.

Kepala Pusat Penelitian Perkembangan Iptek (Pappiptek)-LIPI

Dr. Ir. Husein Avicenna Akil, M.Sc.
NIP 1956 0411 1984 12 1 001

PRAKATA

Mungkin kita sering mendengar banyak pembicaraan tentang *output* lembaga litbang pemerintah yang dipertanyakan oleh beberapa petinggi nasional, terutama keluhan akan kualitas dan produktivitasnya. Di ranah lain, wacana yang berkembang di *grass root* tentang lembaga litbang pemerintah banyak mengungkapkan kurangnya *fairness* dalam pembagian 'kue' atau alokasi sumber daya, pemrosesan *input* yang lambat, pertanggungjawaban dan perencanaan yang terburu-buru (*last minute deal*) sehingga hal ini berimplikasi pada tidak adanya perencanaan yang baik dan akhirnya menjadi perilaku yang berulang-ulang dan menjadi kebiasaan.

Perhatian ini menjadi semakin kompleks manakala kenyataan mengenai dukungan *input* yang sangat minimal menjadi kendala tersendiri bagi lembaga litbang pemerintah untuk menghasilkan kinerja terbaiknya. Sudah menjadi keharusan adanya ketersediaan input dengan pemrosesan yang tepat akan menghasilkan *output* yang maksimal. Lebih spesifik, *input* yang dikaji dalam buku ini adalah sumber daya anggaran. Walaupun anggaran bukan satu-satunya faktor berpengaruh dalam pengembangan kegiatan penelitian nasional, cukup ironis apabila tuntutan *knowledge based* sebagai bentuk penyelesaian persoalan bangsa ini tidak dibarengi dengan

penyediaan anggaran iptek yang memadai. Dana riset sebesar 0,08% terhadap PDB (data tahun 2011) menggambarkan masih rendahnya komitmen bangsa terhadap pentingnya iptek nasional. Walaupun tidak harus ditindaklanjuti secara langsung seperti Malaysia dengan mengalokasikan dana iptek sebesar 0,65% terhadap PDB (lebih 10 kali lipat kita), peningkatan anggaran iptek nasional merupakan keniscayaan.

Beberapa kondisi empiris yang lebih mikro dari Pappiptek-LIPI (2011) mengungkapkan bahwa adanya kecenderungan menurun dari dana tidak mengikat yang terkait dengan kegiatan penelitian dan alokasi anggaran penelitian yang lebih banyak ditentukan oleh pola anggaran tahun sebelumnya (inkremental). Dari hasil analisis dan diskusi dengan beberapa pakar ada beberapa kelemahan dalam sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran yang bersifat inkremental, antara lain (1) perencanaan strategis yang belum menjadi acuan; (2) paradigma perencanaan yang masih bersifat *short-term*; (3) alokasi anggaran yang belum didukung sistem perencanaan yang antisipatif (skenario anggaran-kegiatan) dan (4) belum adanya kriteria alokasi anggaran yang baku.

Berpijak dari fakta empiris yang ada, buku ini akan mengkaji salah satu perilaku organisasi litbang pemerintah khususnya dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran. Proses ini sangat penting dikaji untuk mengetahui sejauh mana pengambil keputusan dalam organisasi litbang pemerintah mengalokasikan keterbatasan anggaran dan sumber daya lain untuk mencapai prioritas program penelitian dan pengembangan. Hal lain yang dikaji adalah keutamaan kriteria dalam alokasi sumber daya yang sebaiknya diperhatikan oleh lembaga litbang pemerintah. Lebih dari itu, proses formulasi kriteria sumber daya ini harus memperhatikan *timeline* atau jangka waktu realisasi yang sesuai dengan rencana strategis organisasi. Dengan demikian, proses alokasi sumber daya akan lebih mudah

dilaksanakan dengan adanya perencanaan dan perumusan program yang jelas dan fokus pada kriteria bakunya. Proses ini menjadi penting jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa pencapaian kinerja litbang saat ini belum maksimal dalam memenuhi orientasi jangka panjang. Dalam upaya mewujudkan pencapaian tersebut, sebuah proses reformasi menyeluruh yang fokus pada penataan alokasi sumber daya menjadi krusial bagi lembaga litbang pemerintah.

Proses pembelajaran yang tidak ternilai selama proses penyusunan buku ini menjadi pengalaman tersendiri bagi penulis untuk memahami studi mengenai perilaku organisasi di lembaga litbang pemerintah. Meskipun penulis mengakui masih banyak kekurangan, baik dari ketersediaan data, metode, sampai analisis yang digunakan, setidaknya buku ini bisa menjadi bahan masukan bagi pemangku kebijakan di lembaga litbang pemerintah maupun organisasi lain dalam merumuskan kriteria alokasi sumber daya untuk pencapaian rencana strategis organisasi. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Pappiptek-LIPI sebagai penyandang dana dari kegiatan penelitian sehingga bisa diterbitkan sebuah buku ilmiah yang bisa menginspirasi banyak pihak. Semoga buku ini bisa dimanfaatkan untuk kepentingan publik yang lebih luas dan menjadi salah satu buku yang diminati di lingkungan pemerintah dan akademis.

Penulis

BAB I

Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi Sumber Daya

1.1 PENDAHULUAN

Sebagai sebuah institusi yang berperan dalam menghasilkan ilmu pengetahuan dan teknologi, lembaga penelitian dan pengembangan (litbang) menjadi tumpuan bagi terciptanya akselerasi pembangunan negara. Sebagai *center of excellence*, lembaga litbang juga dituntut dapat berkontribusi maksimal dalam penyelesaian masalah-masalah aktual yang dihadapi bangsa. Sampai saat ini, setidaknya ada lima jenis institusi litbang di Indonesia. Pertama, perguruan tinggi sebagai institusi pendidikan dan riset; kedua, lembaga litbang pemerintah dalam bentuk lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK) seperti LIPI, BPPT, Lapan, Batan, dan lain-lain; ketiga, lembaga litbang pada kementerian teknis; keempat, lembaga litbang daerah di bawah koordinasi pemerintah daerah; dan, kelima, lembaga penelitian swasta, baik di perusahaan/industri maupun swasta lainnya, dalam bentuk lembaga swadaya masyarakat, dan lembaga konsultan. Kegiatan litbang di Indonesia sebagian besar dilakukan oleh lembaga litbang pemerintah sehingga sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan untuk operasional lembaga tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah.

Dalam rangka merealisasikan peran litbang secara optimal, lembaga litbang diharapkan dapat menjadi aktor inovasi nasional yang responsif dan profesional. Namun, harapan tersebut belum dapat direalisasikan sepenuhnya karena profesionalisme yang harus dibangun oleh lembaga litbang pemerintah belum mendapat dukungan penuh dari lingkungan sekitarnya. Sementara itu, sebagai lembaga litbang pemerintah juga harus mengikuti aturan-aturan birokrasi yang berlaku umum di instansi pemerintah lainnya, seperti aturan anggaran, kepegawaian, dan pengelolaan aset. Kondisi ini berpengaruh terhadap pencapaian kinerja litbang secara maksimal terutama dalam penguatan sistem inovasi nasional. Salah satunya terbukti dari hasil survei inovasi industri manufaktur (Pappiptek-LIPI, 2009)¹ yang menunjukkan kontribusi litbang pemerintah terhadap inovasi industri manufaktur relatif masih rendah dibandingkan dengan litbang internal perusahaan. Jika demikian, investasi pemerintah terhadap litbang pemerintah menjadi tidak efektif.

Di samping itu, pembicaraan tentang *output* lembaga litbang pemerintah masih dipertanyakan oleh beberapa petinggi nasional, termasuk di antaranya pernyataan mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla tentang salah satu lembaga litbang pemerintah di Indonesia “jangan hanya jadi museum” (Kompas, 2008 hlm. 1). Keluhan semacam ini mencerminkan adanya keraguan dari pengambil kebijakan akan kualitas dan produktivitas hasil kegiatan litbang yang masih minim.

Oleh karena itu, belum maksimalnya pencapaian kinerja litbang saat ini akan memengaruhi orientasi jangka panjang lembaga litbang pemerintah untuk menjadi litbang berkelas dunia (*world class research*). Dalam upaya mewujudkan pencapaian tersebut, sebuah proses reformasi menyeluruh yang fokus pada penataan alokasi

¹ Survei Inovasi Industri Manufaktur Pusat Penelitian Perkembangan Iptek-LEMLIT X

sumber daya manusia (*human resource allocation*) dan penataan sistem penganggaran (*budgeting system*) menjadi sangat penting untuk segera ditindaklanjuti. Lebih dari itu, sistem perencanaan keuangan (*financial planning*) dalam manajemen organisasi litbang merupakan mekanisme untuk memosisikan litbang dalam menghasilkan kinerja terbaik.

Pengelolaan sumber daya lembaga litbang pemerintah telah menjadi perhatian tersendiri bagi banyak pihak, terutama perumus kebijakan dan pengambil keputusan di lembaga tersebut. Sebagai contoh, saat ini para pengambil keputusan di salah satu lembaga litbang pemerintah di Indonesia mengakui belum memiliki acuan baku dalam melakukan distribusi anggaran di tiap-tiap kedeputusan ataupun satuan kerja di lingkungannya. Hal ini terjadi karena belum tersedianya acuan yang jelas dalam kebijakan alokasi sumber daya tersebut. Salah satu pengaruh dari tidak adanya acuan baku pengalokasian sumber daya tersebut adalah distribusi pekerjaan penelitian yang tidak merata sehingga beban kerja sekelompok peneliti lebih berat dibandingkan dengan kelompok lainnya. Hal ini juga berpotensi menimbulkan konflik internal organisasi. Lebih jauh lagi, kondisi tersebut berakibat pada penurunan kualitas pekerjaan dan rendahnya publikasi penelitian (Arifin dkk., 2010). Pengabaian terhadap hal ini akan mereduksi kemampuan lembaga litbang ke depan menjadi litbang berkelas dunia.

Berdasarkan pengalaman salah satu litbang pemerintah terbesar di Indonesia, alokasi anggaran sangat ditentukan oleh jumlah peneliti yang tersedia di setiap satker dan ukuran organisasinya, di samping adanya kebijakan satker dengan berbagai tujuan. Kebijakan satker tersebut terutama ditujukan untuk pemerataan, efektivitas sasaran penelitian, dan tujuan percepatan peningkatan jenjang fungsional peneliti. Kebijakan ini pada akhirnya berimplikasi terhadap kinerja lembaga litbang tersebut dalam hal keadilan dan kesetaraan beban

kerja kegiatan penelitian, pencapaian hasil penelitian yang maksimal serta dalam mendukung pengembangan kompetensi peneliti yang dikaitkan dengan jenjang fungsional peneliti. Variasi besar juga ditemukan pada alokasi anggaran penelitian antarsatu satker dan satker lainnya. Kondisi tersebut terjadi karena belum didukung oleh kerangka kebijakan yang disepakati oleh semua pihak.

Di sisi lain, wacana yang berkembang di *grass root* menyoal *fairness* alokasi sumber daya organisasi, pemrosesan *input* yang lambat, pertanggungjawaban dan perencanaan yang sering terburu-buru (*last minute deal*). Hal ini mengindikasikan adanya perencanaan yang tidak dilakukan dengan baik sehingga mengakibatkan perilaku yang berulang-ulang sampai akhirnya menjadi kebiasaan.

Oleh karena itu, buku ini akan mengulas secara mendalam terhadap perilaku organisasi dari salah satu lembaga litbang pemerintah di Indonesia dalam mengalokasikan sumber daya anggaran dan alternatif kebijakan yang perlu dibangun untuk meningkatkan kinerjanya. Studi mengenai perilaku organisasi khususnya dalam pengambilan keputusan alokasi sumber daya (anggaran) di organisasi litbang pemerintah belum pernah dilakukan di Indonesia, terutama di organisasi litbang publik. Oleh karena itu, belum banyak referensi yang bisa dijadikan acuan dalam perumusan kerangka berpikir atau *critical framework* yang akan dibangun.

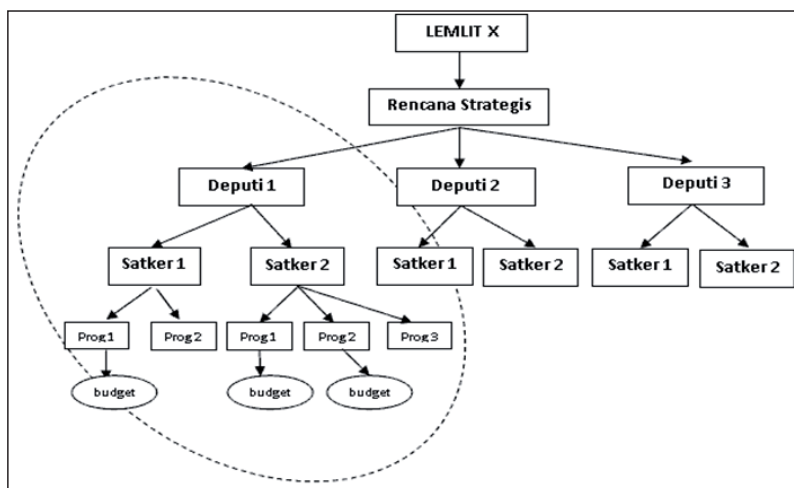
1.2 PENDEKATAN PERILAKU ORGANISASI DALAM ALOKASI SUMBER DAYA

Perilaku organisasi dalam buku ini dibatasi dalam beberapa ruang lingkup. Pertama, perilaku organisasi berfokus pada aspek pengambilan keputusan oleh pelaku organisasi litbang terutama dalam pengalokasian anggaran penelitian. Dimensi lain dari perilaku organisasi seperti struktur organisasi, lingkungan organisasi ataupun

aspek lainnya tidak menjadi topik bahasan dalam buku ini. Selain itu, batasan analisis terletak pada aspek bagaimana organisasi litbang mengalokasikan sumber daya fisiknya yang berupa anggaran dalam kegiatan penelitian dan pengembangan serta tidak mencakup aspek inovasi dan sumber daya yang tidak tampak (*intangible resources*).

Buku ini disusun berdasarkan hasil penelitian yang merupakan kombinasi antara penelitian kualitatif dan kuantitatif yang diawali dengan studi eksplorasi mengenai pola anggaran penelitian di salah satu lembaga penelitian pemerintah, yaitu LEMLIT X. Penyusunan buku ini menggunakan metode *expert judgment* di mana informasi yang digali tidak hanya dari data sekunder, tetapi juga dikumpulkan dari berbagai komunikasi (konsultasi) dengan berbagai pihak di lingkungan LEMLIT X yang bertindak dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran.

Secara ringkas, struktur pelaku dalam pengambilan keputusan alokasi sumber daya anggaran di LEMLIT X bisa digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1. Struktur Pelaku Alokasi Anggaran Lemlit X

LEMLIT X memiliki unit kerja yang tersebar di seluruh Indonesia dengan 5 ke deputian dan 52 unit kerja. Akan tetapi, bahasan dalam buku ini hanya mencakup beberapa unit kerja yang ada di lingkungan LEMLIT X dan sampel yang dipilih bisa mewakili kondisi LEMLIT X secara umum. Dari lima ke deputian yang ada di LEMLIT X, hanya difokuskan pada tiga ke deputian, yaitu ke deputian A, ke deputian B, dan ke deputian C. Masing-masing ke deputian diambil dua satuan kerja (satker) atau pusat penelitian (puslit) untuk mengetahui kondisi pengalokasian sumber daya di level yang lebih mikro.

Sebagai hasil dari sebuah penelitian manajemen riset, buku ini berisi informasi bahwa peluang untuk mendapatkan informasi tersebut sangat tergantung kepada akses atau kemudahan dalam proses pengumpulannya. Data dan informasi yang dimaksud ada yang bersifat pribadi atau tidak untuk dipublikasikan. Bahkan, sebagian informasi tersebut bersifat tidak tertulis dan berada pada individu atau pihak yang kemungkinan sudah tidak memegang jabatan serupa pada saat ini.

Buku ini akan membahas beberapa bagian utama. Bab I merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang pentingnya pengelolaan sumber daya (*resources management*) di lembaga litbang pemerintah. Dalam buku ini, diambil satu kasus lembaga litbang pemerintah, yaitu LEMLIT X. Adapun Bab II menjelaskan teori-teori yang mendukung pengelolaan dan alokasi sumber daya dengan kerangka *Intellectual Capital Navigator* menjadi acuan utama dalam pembahasan buku ini.

Pada Bab III, pola anggaran di lembaga yang menjadi studi kasus diperlukan untuk menjelaskan tren pengalokasian sumber daya yang sudah berjalan selama sepuluh tahun terakhir. Selain itu, dibahas pula mengenai kebijakan alokasi anggaran dan penentuan prioritas program. Kebijakan alokasi anggaran yang dibahas dalam

buku ini adalah kebijakan internal LEMLIT X, yakni kebijakan pada level Kepala LEMLIT X, kedeputian, dan satker. Kebijakan meliputi seluruh pertimbangan, baik secara lisan maupun tulisan yang terkait dengan alokasi anggaran penelitian di LEMLIT X.

Bab V memetakan proses pengambilan keputusan pada level LEMLIT X, kedeputian hingga satker. Bab VI mengkaji kriteria alokasi anggaran yang digunakan LEMLIT X. Pada tahap ini dijelaskan hasil survei yang melibatkan pengambil keputusan, baik deputi maupun kepala satker yang ada di lingkungan LEMLIT X pada periode 2011. Survei ini bertujuan untuk mendapatkan rekomendasi kriteria alokasi anggaran yang diharapkan oleh para pengambil keputusan pada masa yang akan datang (*wish*). Kriteria alokasi yang dimaksud diklasifikasikan sesuai dengan landasan *intellectual capital navigator* yang telah dikemukakan dalam Bab II.

BAB II

Alokasi Sumber Daya Anggaran

Alokasi sumber daya di organisasi litbang merupakan salah satu bagian penting dalam manajemen litbang. Kegiatan alokasi sumber daya ini dapat dianalogikan sebagai sebuah sistem distribusi dan transportasi dalam perekonomian yang akan memengaruhi aliran barang dan jasa di suatu negara. Adapun tujuan dari kajian literatur ini adalah untuk merumuskan kriteria-kriteria pengalokasian dan proses pengambilan keputusan dalam alokasi sumber daya organisasi litbang berdasarkan teori dan model alokasi sumber daya dalam organisasi, serta model-model pengambilan keputusan dalam organisasi litbang.

2.1 PRINSIP ALOKASI SUMBER DAYA DI ORGANISASI

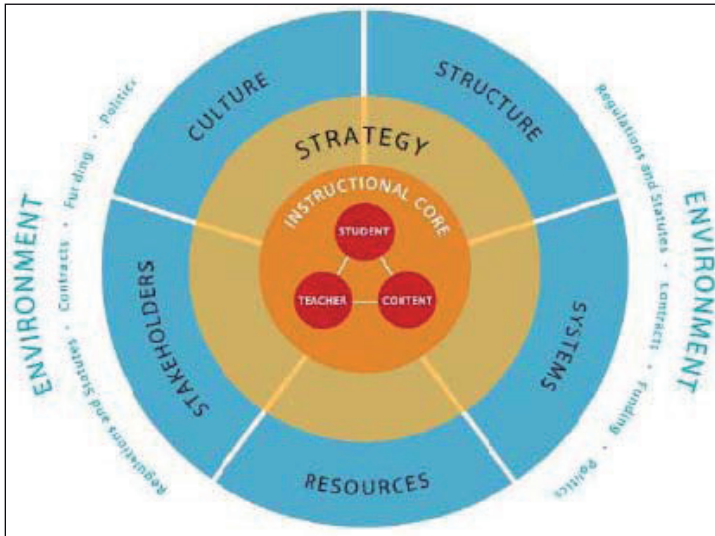
Dalam perencanaan strategis, alokasi sumber daya merupakan rencana dalam menggunakan sumber daya yang tersedia, terutama dalam waktu dekat untuk mencapai tujuan di masa depan. Alokasi sumber daya adalah proses pengalokasian sumber daya untuk berbagai proyek atau unit-unit. Proses alokasi sumber daya dapat bervariasi, bergantung pada jenis proyek yang dijalankan serta ditujukan untuk mengalokasikan kumpulan aset yang tampak

(tangible) serta aset tak tampak (*intangible*) yang dimiliki (Robbins dan Coulter, 2005).

Alokasi sumber daya merupakan aktivitas utama manajemen yang mengarah pada eksekusi strategi. Pendapat ini didukung oleh hasil penelitian Childress (2010) di suatu sekolah milik pemerintah, yang menyatakan bahwa tujuan pengalokasian anggaran adalah untuk mendukung strategi peningkatan kualitas sekolah yang telah ditetapkan sebelumnya atau rencana strategis. Namun, untuk mencapai alokasi anggaran yang koheren dengan strategi organisasi, pengalokasian sumber daya organisasi harus dilakukan secara simultan dengan proses perubahan dan proses penyesuaian pada enam komponen organisasi (Childress, 2010) sebagaimana tampak pada Gambar 2. Enam komponen organisasi tersebut adalah sumber daya, sistem internal organisasi, struktur organisasi, budaya organisasi, pemangku kepentingan, dan lingkungan.

Alokasi sumber daya organisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor dari lingkungan organisasi tersebut. Faktor-faktor tersebut, yaitu peraturan dan regulasi, perjanjian organisasi dengan pihak lain, skema pendanaan organisasi, dan faktor politik dari lingkungan.

Sistem internal organisasi merupakan proses bisnis internal yang telah dan sedang berlangsung di organisasi. Sistem internal organisasi tersebut dapat meliputi sistem penggajian, manajemen sumber daya manusia, sistem rekrutmen karyawan, sistem pengadaan barang, dan sebagainya. Proses alokasi sumber daya memerlukan koherensi dengan sistem internal organisasi. Koherensi antar alokasi sumber daya dengan sistem internal organisasi dapat berupa penyesuaian alokasi dengan sistem internal organisasi. Sebaliknya, alokasi sumber daya organisasi dapat menyebabkan kebutuhan pengaturan ulang sistem internal organisasi.



Sumber: Childress (2010) hlm. 26

Gambar 2. Kerangka Pikir Koherensi antara Alokasi Anggaran dan Strategi

Alokasi sumber daya organisasi memerlukan keselarasan dengan struktur organisasi. Struktur organisasi meliputi individu dalam organisasi, pembagian divisi atau departemen, jenjang karier, dan sebagainya. Alokasi sumber daya harus disesuaikan dengan struktur organisasi atau mungkin juga penerapan alokasi sumber daya tertentu menimbulkan konsekuensi pengaturan ulang struktur organisasi.

Budaya individu secara kolektif akan membentuk budaya organisasi. Proses alokasi sumber daya berjalan simultan dengan proses perubahan budaya organisasi. Misalnya, alokasi anggaran berupa insentif karyawan dikaitkan dengan kehadiran akan mengakibatkan perubahan budaya organisasi menjadi lebih teratur dan menurunnya absensi karyawan.

Prioritas pemangku kepentingan merupakan hal yang harus diperhatikan dalam alokasi sumber daya. Alokasi sumber daya organisasi yang mengacu pada prioritas pemangku kepentingan merupakan bagian dari strategi perusahaan. Proses alokasi sumber daya dapat digunakan sebagai sarana untuk mengelola hubungan organisasi dengan pemangku kepentingannya.

Pada organisasi yang tidak menggunakan pendekatan manajemen strategi dalam pengambilan keputusan, alokasi sumber daya biasanya hanya didasarkan pada faktor politis atau personal. Di lain pihak, manajemen strategi memungkinkan sumber daya untuk dialokasikan sesuai dengan prioritas yang ditentukan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai (LSBF, 2011).

Semua organisasi memiliki setidaknya empat jenis sumber daya yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Menurut Robbins dan Coulter (2005), ada empat sumber daya yang menjadi aset organisasi, yakni finansial, fisik, manusia, dan nonfisik.

Sejumlah faktor dapat menghambat alokasi sumber daya yang efektif. Faktor penghambat tersebut dapat berupa proteksi yang berlebihan terhadap sumber daya terkait, politik organisasi, target strategi yang tidak jelas, keengganan untuk mengambil risiko serta kurangnya pengetahuan (LSBF, 2011).

Menurut Foster (1986), kebutuhan untuk mengalokasikan sumber daya secara tepat sangat dibutuhkan. Terkait dengan alokasi sumber daya di organisasi, dikenal istilah internal market. Klein *et al.* (1998) menerjemahkan internal market sebagai platform di mana sumber daya yang bersifat langka dipertukarkan. Dengan mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan alokasi sumber daya melalui mekanisme internal market, Williamson (1975) menilai bahwa alokasi dana melalui internal market lebih efisien pada

organisasi yang terdiversifikasi. Tiga elemen utama dari internal market menurut Lehmann (2002) meliputi:

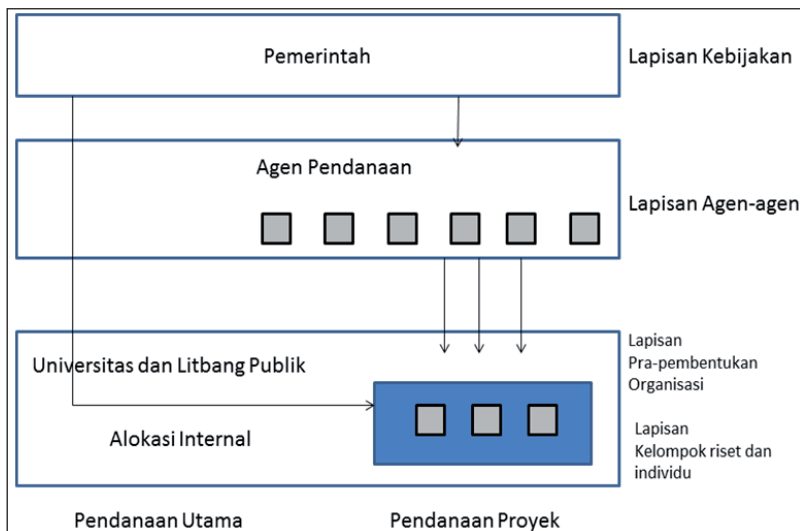
- a. Pemberian kekuatan pengambilan keputusan secara komprehensif kepada karyawan (pemberdayaan);
- b. Peningkatan linkage dan proses secara langsung antara unit-unit yang terlibat;
- c. Tersebar nya kontrol dan intervensi secara detail oleh unit pada hierarki yang lebih tinggi.

2.2 MODEL ALOKASI SUMBER DAYA DI ORGANISASI LITBANG

Alokasi sumber daya telah menjadi bahasan yang cukup panjang di pengelolaan organisasi. Sebagai contoh, alokasi sumber daya dalam organisasi penelitian dan pengembangan (litbang). Sebagian besar studi tentang alokasi sumber daya di organisasi litbang hanya fokus pada salah satu dari sumber daya organisasi, misalnya dana atau sumber daya manusia. Di samping itu, sebagian besar melakukan studi pada bidang tingkat organisasi litbang swasta, dan masih sedikit yang melakukan studi pada bidang litbang publik.

Pengalokasian dana riset di suatu lembaga riset publik/pemerintah merupakan proses alokasi internal organisasi, namun tidak dapat dipisahkan dari sistem pendanaan riset suatu negara. Sistem pendanaan riset publik dapat digunakan untuk mengarahkan lembaga-lembaga riset tersebut untuk menghasilkan luaran kolektif, yakni pengetahuan baru, inovasi ekonomi, dan kontribusi terhadap masyarakat dan budaya (Lepori, 2010:10). Di samping itu, sistem pendanaan di lembaga-lembaga riset pemerintah dapat digunakan sebagai cara untuk mengkoordinasikan lembaga-lembaga riset tersebut. Sistem pendanaan riset publik dapat terdiri atas empat lapisan sistem dengan aktor masing-masing (Lepori, 2010:10)

seperti ditunjukkan pada Gambar 3 berikut ini: (i) lapisan-1 kebijakan: aktor pemerintah; (ii) lapisan-2 agen-agen: aktor adalah agen pendanaan; (iii) lapisan-3 organisasi: aktor lembaga riset pemerintah dan universitas; (iv) lapisan-4 individu dan kelompok riset: aktor manajer dan peneliti. Dengan demikian, studi tentang alokasi sumber daya organisasi tidak dapat berdiri sendiri, namun harus mengkaji paling tidak satu lapisan di atasnya (kebijakan dan/atau lembaga pendanaan) maupun di bawahnya (alokasi di tingkat kelompok riset dan/atau individu).



Sumber: Lepori (2010: 10)

Gambar 3. Sistem Pendanaan Riset Publik

Untuk dapat menciptakan mekanisme pendanaan yang efektif di organisasi litbang pemerintah, selain proses perubahan perlu dipertimbangkan beberapa sumber daya seperti diperlihatkan pada Gambar 4, yakni sumber daya manusia, organisasi, kerja sama, keuangan, dan sumber daya fisik. Sumber daya manusia itu

meliputi ilmuwan yang mempunyai keterampilan, baik internal maupun eksternal, pembeli internal yang berpengalaman dan penuh informasi, kemampuan bermitra, serta pembangunan kompetensi. Sementara itu, sumber daya organisasi mencakup: (i) strategi litbang yang jelas; (ii) tingkat keterhubungan antara pembeli dan litbang; (iii) proses evaluasi yang jelas; (iv) reputasi melalui publikasi serta; (v) Hak Atas Kekayaan Intelektual. Di samping itu, perlu dipertimbangkan sumber daya kerja sama, yakni (i) pembeli dari luar; (ii) kemitraan dengan universitas, organisasi riset, dan industri. Sumber daya keuangan, yaitu anggaran litbang. Sumber daya fisik, yakni (i) bangunan dan (ii) peralatan.

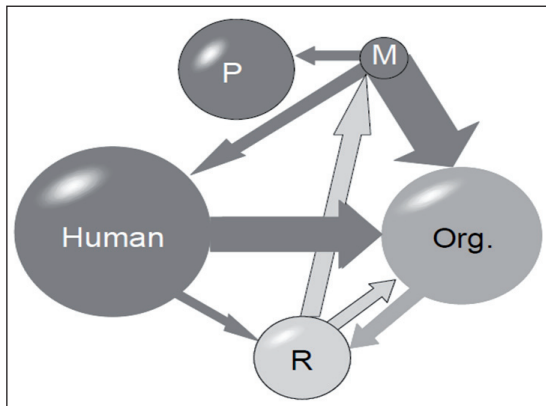
SDM (<i>Human</i>)	Organisasional	Relasional (R)	Anggaran (M)
<ul style="list-style-type: none"> - Peneliti internal dan eksternal yang berpengalaman - Peneliti internal yang berpengalaman dan memiliki akses informasi - Kemampuan bekerja sama - Pengembangan kompetensi 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategi litbang yang jelas - Proses evaluasi yang ketat - Publikasi sebagai pendorong reputasi - HAKI 	<ul style="list-style-type: none"> - Pihak eksternal - Kerja sama dengan universitas, lembaga litbang dan industri 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Anggaran litbang</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Sumber daya Fisik (P)</div> <ul style="list-style-type: none"> - Perlengkapan, peralatan, bangunan/laboratorium, dll

Sumber: Boldt-Christmas, Roos, dan Goran (2007)

Gambar 4. Sumber Daya yang Dibutuhkan untuk Menciptakan Mekanisme Pendanaan yang Efektif di Organisasi Litbang Pemerintah

Sumber daya tersebut saling berhubungan yang akan mengarahkan kemampuan intelektual organisasi litbang yang disebut sebagai *intellectual capital navigator* (Boldt-Christmas, Roos dan Goran 2007). Pada Gambar 5 ditunjukkan beberapa anak panah yang menggambarkan transformasi kepentingan utama dari sudut pandang pendanaan. Anggaran diberikan terutama untuk proyek R&D yang sesuai dengan strategi organisasi (*monetary-organizational*).

zational) dan juga untuk investasi peralatan (*monetary-physical*), serta pengembangan kompetensi (*monetary-human*). Sumber daya manusia mengonversikannya ke dalam proposal proyek R&D serta hasil dan temuan yang terpublikasi (*human-organizational*), juga hubungan dengan pihak eksternal, seperti pelanggan, universitas, lembaga penelitian, badan penelitian internasional, industri (*human-relational*). Pelanggan eksternal berkontribusi terhadap anggaran melalui dukungan terhadap proyek R&D (*relational-monetary*) dan terkadang, pihak eksternal terlibat dalam joint project (*relational-organizational*). Pada akhirnya, riset yang terpublikasi dan reputasi organisasi membantu mempertahankan dan meningkatkan hubungan dengan pihak eksternal (*organizational-relational*).



Sumber: Boldt-Christmas, Roos, dan Goran (2007)

Gambar 5. *Intellectual Capital Navigator*

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keefektifan pengalokasian sumber daya (anggaran) di organisasi litbang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan di luar organisasi litbang, proses perubahan dalam enam komponen organisasi, serta aspek-aspek pengelolaan internal dan hubungan eksternal organisasi. Jika hal ini belum menjadi pertimbangan atau kriteria dalam alokasi ang-

garan litbang, dapat diduga tujuan alokasi anggaran litbang untuk mendukung strategi organisasi dalam pencapaian kinerja tidak akan tercapai.

Di samping kriteria alokasi anggaran, efektivitas alokasi anggaran litbang itu juga perlu didukung oleh suatu mekanisme pengambilan keputusan yang efisien dan efektif pula. Mekanisme ini akan menentukan tingkat partisipasi dari para pemangku kepentingan dan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih jauh proses pengambilan keputusan yang sesuai untuk mendukung efektivitas suatu kebijakan dalam alokasi sumber daya.

BAB III

Kebijakan Alokasi Anggaran

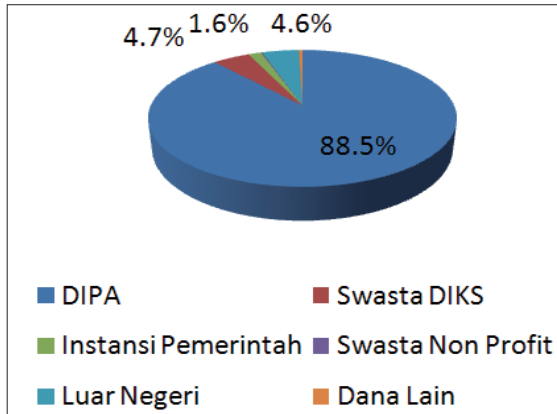
3.1 PERILAKU ORGANISASI LITBANG PEMERINTAH: LEMLIT X

Lembaga litbang pemerintah dan perguruan tinggi merupakan bagian dari penyedia solusi teknologi dalam sistem inovasi nasional. Organisasi litbang pemerintah terdapat di Lembaga Penelitian Kementerian (LPK) dan Lembaga Penelitian Non-Kementerian (LPNK). Setiap kementerian mempunyai badan litbang yang di dalamnya terdapat sejumlah pusat-pusat penelitian. Sementara LPNK seperti LIPI, BPPT, Batan, Lapan, Bakosurtanal, Bapeten, dan BSN langsung berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Presiden. LPNK ini dalam melaksanakan kegiatannya dikoordinasikan oleh Menteri Riset dan Teknologi (Menristek). Perbedaan dalam fungsi dan ruang lingkup bidang litbang yang dilakukan oleh masing-masing kategori ini sebenarnya berdasarkan prinsip membagi habis tugas, tetapi dalam praktik, prinsip tersebut ternyata sulit dilakukan dan kegiatan litbang yang dilakukan terkadang berdekatan atau bersinggungan.

Sesuai arah kebijakan pembangunan iptek 2010–2014, lembaga-lembaga litbang pemerintah ini diharapkan kreatif, inovatif,

dan produktif baik dalam penyediaan teknologi maupun dalam mendorong budaya kreativitas masyarakat. Di sisi lain, sebagai lembaga litbang pemerintah harus dikelola sesuai dengan aturan yang juga berlaku di institusi pemerintah pada umumnya, baik dalam hal aturan kepegawaian, aturan pendanaan dan penganggaran, aturan dalam pengelolaan aset, dan lain sebagainya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan dilematika dalam pengelolaan lembaga litbang pemerintah, antara keinginan menjadi organisasi litbang terkemuka dan aturan-aturan yang diberlakukan seperti aturan kepegawaian.

Secara umum sumber pendanaan litbang pemerintah sebagian besar (88,5%) bersumber dari DIPA lembaga itu sendiri, dan kecil sekali proporsi dana yang bersumber dari swasta (PNBP) dan bantuan luar negeri. Kondisi ini menunjukkan masih rendahnya interaksi lembaga litbang pemerintah dengan organisasi lain khususnya swasta. Kondisi ini menyebabkan rendahnya inovasi litbang pemerintah sehingga belum mampu menjadi aktor yang cukup kuat dalam mendukung sistem inovasi nasional. Hal ini diperkuat pula oleh laporan indikator inovasi industri manufaktur oleh Pappiptek-LIPI (2009), bahwa sumber ide inovasi di industri manufaktur bersumber dari pihak bisnis dan sangat kecil sekali yang bersumber dari litbang pemerintah. Survei Litbang Pemerintah 2006 (Suprpto, 2007) juga menyimpulkan bahwa masih kecil proporsi produk litbang pemerintah yang dikomersialisasikan, yakni 14,5% dan sebagian besar dihasilkan oleh lembaga penelitian di kementerian (21,9%). Lembaga-lembaga penelitian di bawah koordinasi Menristek bahkan lebih rendah proporsi produk yang dikomersialkan, yakni 4,1%. Jika kondisi ini diabaikan maka investasi litbang pemerintah menjadi kurang efektif.



Sumber: Survei Litbang Pemerintah tahun 2006 (Suprpto dkk., 2007)

Gambar 6. Sumber Pendanaan Litbang Pemerintah

Hasil survei lembaga litbang pemerintah tahun 2006 (Suprpto dkk., 2007) memberikan gambaran yang cukup komprehensif tentang karakteristik organisasi ini. Uraian tentang karakteristik litbang pemerintah itu di antaranya sebagai berikut.

1. Sebagian besar lembaga litbang pemerintah melakukan kegiatan penelitian terapan (53%), pengembangan eksperimental (36%), dan penelitian dasar (11%). Di antara lembaga litbang pemerintah yang melakukan kegiatan penelitian dasar adalah LIPI dan Batan, bahkan hampir 39% kegiatan LIPI adalah penelitian dasar.
2. Sejalan dengan pernyataan di atas, kegiatan penelitian pemerintah didominasi penelitian terapan sehingga kegiatan penelitian sebagian besar adalah dalam bidang *engineering and technology* (32%), kemudian *agricultural and environmental sciences* (30%) dan sisanya berturut-turut 18% adalah *social sciences* dan *natural sciences*. Penelitian *natural sciences* terbesar itu adalah di LIPI, yakni 39,9%.

3. Sebagian besar tujuan penelitian di lembaga litbang pemerintah adalah pembangunan ekonomi (59%) dan masih sedikit yang menjawab masalah lingkungan (10%) dan kemajuan pengetahuan (12%). Gambaran ini sesuai dengan fokus area penelitian yang sebagian besar adalah kegiatan terapan serta bidang rekayasa dan teknologi.
4. Proporsi tenaga litbang di litbang pemerintah dibandingkan dengan teknisi dan tenaga administrasi adalah 4:3:3. Kondisi ini menunjukkan bahwa masih besarnya proporsi tenaga administrasi dibandingkan tenaga peneliti, yang justru berbeda kondisinya dibandingkan dengan litbang-litbang di negara maju.

3.2 KEBIJAKAN ALOKASI ANGGARAN LEMLIT X

Kebijakan pengalokasian anggaran diselaraskan dengan pelaksanaan program dan prioritas kegiatan di LEMLIT X. Pengalokasian anggaran ini dikelompokkan dalam lima kategori sebagai berikut ini (Renstra LEMLIT X, 2009).

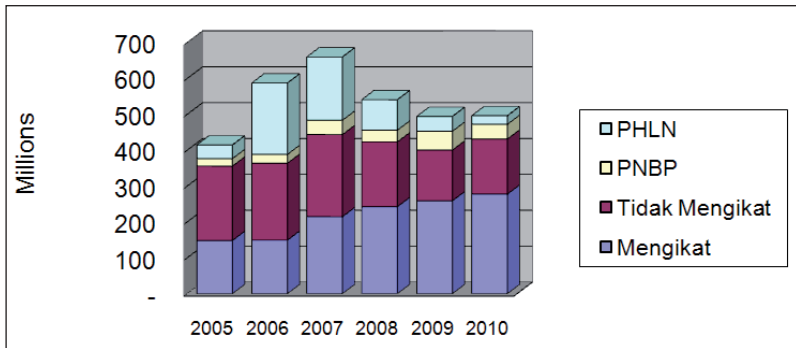
- 1) Program Penelitian, Penguasaan, dan Pemanfaatan Iptek
 - a. Kelompok Penelitian Lanjut (*Advanced research*)
 - b. Kelompok Penelitian Dasar (*Basic research*)
 - c. Kelompok Penelitian *Divisional Cutting Edge*
 - d. Kelompok Penelitian Interdisiplin (*Interdisciplinary Science Research*)
 - e. Kelompok Program Tematik
- 2) Program Dasar
 - a. Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis LEMLIT X lainnya
 - b. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur LEMLIT X

Berdasarkan Renstra LEMLIT X 2005–2010, LEMLIT X mengalokasikan anggaran sebesar 5% dari alokasi anggaran kegiatan nonprioritas di luar gaji untuk melakukan pembangunan serta pengadaan sarana dan prasarana penelitian baru, dan anggaran untuk melaksanakan fungsi LEMLIT X sebagai institusi ilmiah, baik dalam membangun hubungan dengan lembaga ilmiah nasional, regional, dan internasional maupun untuk hal terkait lainnya. Sejauh ini kebijakan anggaran LEMLIT X mengacu pada prinsip perencanaan sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah dan kerja sama dengan berbagai pihak di dalam dan di luar negeri, dengan mengupayakan sumber-sumber pembiayaan dari kerja sama yang semakin meningkat.

LEMLIT X menetapkan sumber anggaran pemerintah melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebagai investasi dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang hasilnya dapat diukur melalui indikator-indikator kinerja. Di samping itu, anggaran DIPA yang terdiri atas komponen mengikat dan tidak mengikat. DIPA dengan komponen mengikat meliputi gaji pegawai, barang, dan pemeliharaan, sedangkan DIPA dengan komponen tidak mengikat mencakup gaji pegawai, barang, dan modal. Baik komponen yang mengikat maupun yang tidak mengikat terus diupayakan agar mencukupi dan meningkat. Selain itu, peningkatan anggaran kegiatan berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) akan terus diupayakan dengan meningkatkan kerja sama dengan pihak-pihak yang berkepentingan.

Namun, selama kurun lima tahun terakhir (2005–2010) tren alokasi anggaran untuk dana mengikat cenderung naik secara signifikan dari tahun ke tahun. Hal ini diindikasikan dari adanya penambahan jumlah pegawai negeri sipil secara nasional sejak tahun 2005, termasuk LEMLIT X di dalamnya sehingga terjadi kenaikan jumlah gaji yang dibayarkan kepada pegawai baru. Di sisi lain,

anggaran tidak mengikat cenderung mengalami penurunan sejak tahun yang sama. Hal ini terjadi kemungkinan karena besarnya anggaran LEMLIT X yang tidak banyak berubah dari tahun ke tahun dan adanya penambahan pegawai baru yang menyerap porsi anggaran tidak mengikat. Selengkapnya bisa dilihat dalam grafik pada Gambar 7 di bawah ini.



Catatan: PHLN = Pinjaman/Hibah Luar negeri ; PNBP = Penerimaan Negara bukan Pajak

Gambar 7. Total Anggaran LEMLIT X (2005—2010)

Program Tematik

Penelitian ini berfokus pada kebijakan alokasi anggaran untuk Program Tematik. Program ini dilaksanakan oleh setiap unit kerja di LEMLIT X sesuai dengan acuan rencana strategis tiap-tiap unit kerja tersebut. Selain itu, dilihat dari proporsinya, pada mayoritas unit (satuan) kerja setara eselon 2 di LEMLIT X, Program Tematik memiliki alokasi anggaran paling besar dibandingkan program lain.

Sebagai upaya untuk mewujudkan program prioritas nasional, LEMLIT X berusaha menempatkan berbagai agenda pembangunan nasional ke dalam program dan kegiatan penelitian, salah satunya adalah Program Tematik. Selama ini, upaya tersebut diarahkan

pada berbagai kegiatan riset dan pengembangan disiplin keilmuan yang sangat mendalam dan menekankan pada peningkatan *core competence* unit kerja masing-masing. Oleh karenanya, LEMLIT X telah menghasilkan berbagai luaran yang bermutu di berbagai disiplin keilmuan.

Melalui pendekatan Program Tematik pula, LEMLIT X menjadi lembaga keilmuan yang paling luas spektrumnya di Indonesia. Di dalam Program Tematik, secara umum proposal dirancang sesuai dengan minat dan kompetensi masing-masing peneliti dan satuan kerjanya, serta disusun secara *bottom-up*. Akan tetapi, ada kecenderungan bahwa kegiatan LEMLIT X menjadi sangat divergen, berskala kecil, dan kurang mampu menjawab sejumlah persoalan mendasar yang dihadapi bangsa dan negara yang saat ini menuntut adanya pendekatan multidisipliner.

Berangkat dari kenyataan di atas, buku ini memiliki aspek strategis dalam menjelaskan kebijakan alokasi anggaran Program Tematik yang mendukung program prioritas nasional dan rencana strategis lembaga. Karena selama ini diyakini belum ada acuan baku dalam penetapan kegiatan dan alokasi anggaran program Tematik di setiap unit kerja atau satuan kerja (satker), kebijakan alokasi anggaran masih berpedoman pada kebijakan yang sudah berlaku pada tahun sebelumnya.

3.3 KEBIJAKAN PENENTUAN PRIORITAS PROGRAM LEMLIT X

Berdasarkan kebijakan anggaran yang selama ini dilakukan, *base line* alokasi pendanaan LEMLIT X secara keseluruhan yang disusun oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas dapat dilihat pada Tabel 2.

Pada Tabel 2 terlihat pendanaan tidak mengikat termasuk alokasi PHLN sebesar 41,3 miliar rupiah, sedangkan untuk TA

Tabel 1. Alokasi Anggaran LEMLIT X 2010–2014 (dalam juta rupiah)

Sumber: Renstra LEMLIT X 2010–2014

Tahun	Mengikat	Tidak mengikat	PNBP	Total
2009	258.938,1	182.864,4	36.822,0	478.624,5
2010	277.502,8	177.774,3	40.904,0	496.181,1
2011	305.253,1	225.904,0	41.000,0	572.157,1
2012	335.778,4	239.504,0	42.000,0	617.282,4
2013	369.356,2	269.504,0	43.000,0	681.470,2
2014	406.291,8	305.235,0	44.000,0	755.526,8

2010 sebesar 20 miliar rupiah. Alokasi anggaran pada Tabel 3.1 tersebut merupakan alokasi dasar yang dibahas pada pertemuan trilateral antara LEMLIT X, Kementerian Keuangan, dan Bappenas pada akhir tahun 2009.

Selain itu, di dalam Renstra LEMLIT X 2010–2014 telah dicantumkan beberapa rencana LEMLIT X untuk membangun dan memperkuat fasilitas dan prasarana penelitian, antara lain untuk APCE, Bioinformatika, dan Metrologi Kimia yang belum mendapatkan alokasi pendanaan. Untuk merealisasikan kegiatan tersebut, diperlukan tambahan dana sekitar 150 miliar rupiah. Hal ini telah disampaikan dan dibahas dalam pertemuan trilateral antara LEMLIT X-Bappenas-Kemenkeu pada Desember 2009. Namun, realisasi berupa tambahan dana sebagai hasil dari pertemuan trilateral tersebut belum dilakukan.

Prioritas program dan kegiatan penelitian di tingkat kedepu-tian dilakukan dengan mengacu pada Rencana Strategis (Renstra) LEMLIT X. Selanjutnya Renstra ini diterjemahkan di tingkat satker di bawah kedeputiannya. Adapun tiap satker dalam menetapkan kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya mengacu pada renstra satkernya. Beberapa kegiatan yang merupakan prio-ritas nasional dikoordinasikan oleh kedeputian masing-masing

yang selanjutnya akan disesuaikan dan dialokasikan kegiatannya kepada setiap satuan kerja di bawah kedeputian tersebut dengan memerhatikan kompetensi dan kepakaran dari satuan kerja yang bersangkutan. Pada tahun 2010, LEMLIT X memiliki tanggung jawab untuk merealisasikan prioritas nasional dalam tiga bidang antara lain energi, pangan, dan lingkungan. Prioritas nasional bidang energi dijalankan oleh Kedeputian B, sedangkan bidang pangan dan lingkungan oleh Kedeputian A.

Di tingkat satker, penetapan prioritas kegiatan dikelola langsung oleh Kepala satker beserta stafnya di bawah koordinasi kedeputian masing-masing. Misalkan, salah satu satker di kedeputian C telah menetapkan lima tolok ukur sebagai acuan dalam menyusun proposal kegiatan dan tolok ukur ini tidak akan berubah selama lima tahun, kecuali ada hal-hal yang mendesak. Setiap peneliti sudah memahami bahwa kegiatan penelitian yang akan diajukan harus sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan. Sebagai contoh, tahun pertama diusulkan penelitian A, maka selama 5 tahun berturut-turut fokusnya akan tetap mengacu kepada A, hanya saja perlu dibuat rincian kegiatan yang akan dilaksanakan selama 5 tahun dan apa saja yang akan dicapai. Dengan demikian, tolok ukur setiap tahun tidak akan berubah, kecuali ada kegiatan penulisan dan penulisan yang perlu.

BAB IV

Pola Alokasi Anggaran

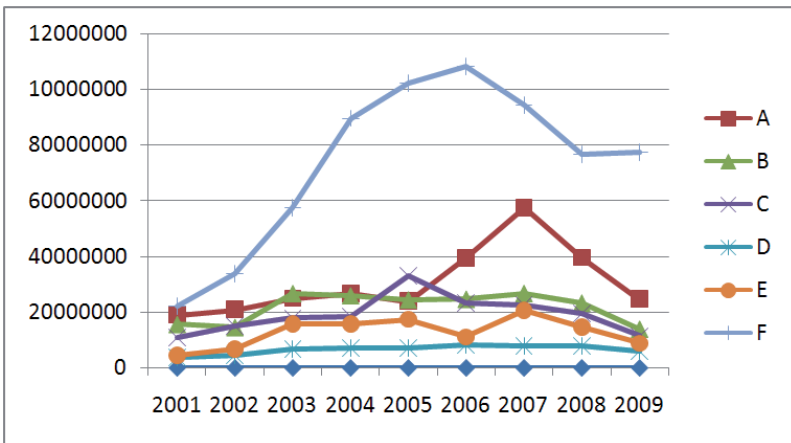
4.1 POLA ALOKASI ANGGARAN UNTUK LEVEL ESELON 1

Sebelum menetapkan kebijakan anggaran yang tepat untuk program tematik, perlu dilihat terlebih dahulu kondisi struktur alokasi anggaran LEMLIT X, baik pada tingkat eselon 1 atau ke deputian maupun eselon 2 atau satuan kerja yang ada di dalamnya. LEMLIT X memiliki lima ke deputian dan satu kesekretariatan. Lima ke deputian tersebut adalah Ke deputian A, B, C, D, dan E. Kesekretariatan mendukung tugas-tugas pimpinan LEMLIT X dan kegiatan organisasi yang berlaku di LEMLIT X. Tiap-tiap eselon 1 tersebut memiliki besaran alokasi yang berbeda-beda sesuai dengan program dan jumlah SDM yang ada di ke deputiannya.

Hasil pemetaan statistik anggaran keenam unit eselon 1 tersebut, bidang kesekretariatan yang selanjutnya disebut Settama (D) ternyata memiliki alokasi anggaran yang paling besar sejak 2001 sampai 2009 dibandingkan ke deputian yang lain (Gambar 8). Meskipun anggaran di Settama naik tajam dan bertahan sampai 2006, akhirnya alokasi anggaran mengalami penurunan yang cukup signifikan pada 2007 sampai 2009. Settama memiliki anggaran yang cukup besar karena Settama bertanggung jawab untuk pengelolaan

beberapa program LEMLIT X, seperti Program Unggulan I dan Unggulan II.

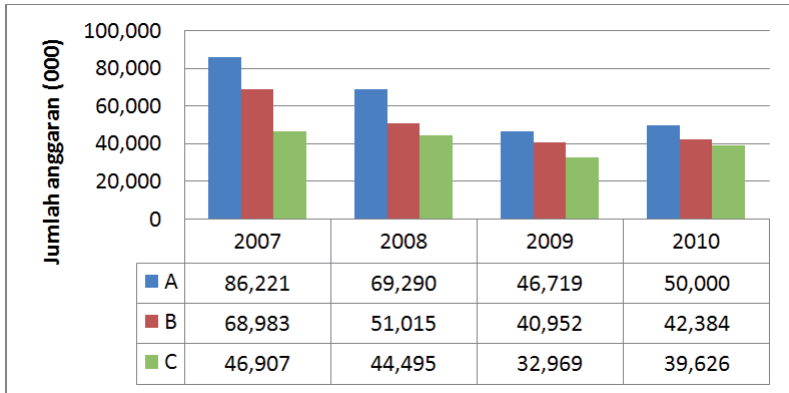
Alokasi anggaran yang cukup stabil selama kurun waktu 10 tahun terakhir adalah Kedeputian C. Hal ini disebabkan karakteristik penelitian sosial yang tidak membutuhkan adanya fasilitas laboratorium maupun bahan penelitian yang harganya mahal sehingga anggarannya tidak banyak berubah dan porsinya tidak terlalu besar.



Sumber: diolah dari data Buku Sumber daya LEMLIT X 2005—2009 dan data dari BPK-LEMLIT X

Gambar 8. Perkembangan Anggaran Unit Eselon 1 di LEMLIT X

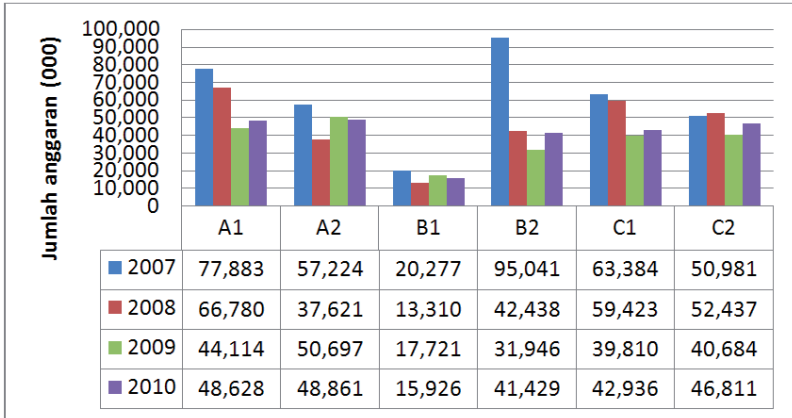
Selain data statistik anggaran total dari kedeputian LEMLIT X tersebut, penelitian ini juga memetakan kebutuhan anggaran per peneliti. Anggaran yang dimaksud merupakan anggaran tidak mengikat yang kebutuhannya digunakan untuk kegiatan penelitian. Sesuai dengan sampel penelitian ini, maka hanya akan dipetakan anggaran peneliti untuk tiga kedeputian dan enam satker yang berada di bawah kedeputian tersebut selama periode 2007 sampai 2010.



Sumber: diolah dari data Buku Sumber daya LEMLIT X 2005-2009 dan data dari BPK-LEMLIT X
Gambar 9. Kebutuhan Anggaran Tidak Mengikat Per Peneliti dari Tiga Kedeputian

Berdasarkan Gambar 9 di atas, anggaran per peneliti untuk level kedeputian, terutama di tiga kedeputian, sejak 2007 sampai 2009 mengalami kecenderungan menurun. Hal ini sesuai dengan penurunan dana tidak mengikat LEMLIT X yang menurun sejak lima tahun terakhir. Akan tetapi, pada 2010, dana kegiatan penelitian di ketiga kedeputian tersebut meningkat kembali dengan kenaikan bervariasi antara 3,5% sampai 20%. Jika dilihat dalam level satker, variasi penurunan bisa diperhatikan lebih jauh dalam Gambar 10 di bawah ini.

Di antara beberapa puslit dari kedeputian yang berbeda, penurunan yang paling signifikan berdasarkan Gambar 10 dialami oleh Puslit B1, yakni anggaran per peneliti berfluktuasi dengan penurunan kurang lebih 33% dan kenaikan 10% dari tahun 2007. Kecenderungan anggaran per peneliti yang semakin menurun tersebut tentu saja tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan peneliti setiap tahunnya. Oleh karena itu, banyak sekali upaya yang dilakukan satker untuk meningkatkan sumber dananya melalui upaya kerja sama atau kolaborasi riset dengan pihak luar.



Sumber: diolah dari data Buku Sumber daya LEMLIT X 2005–2009 dan data dari BPK-LEMLIT X

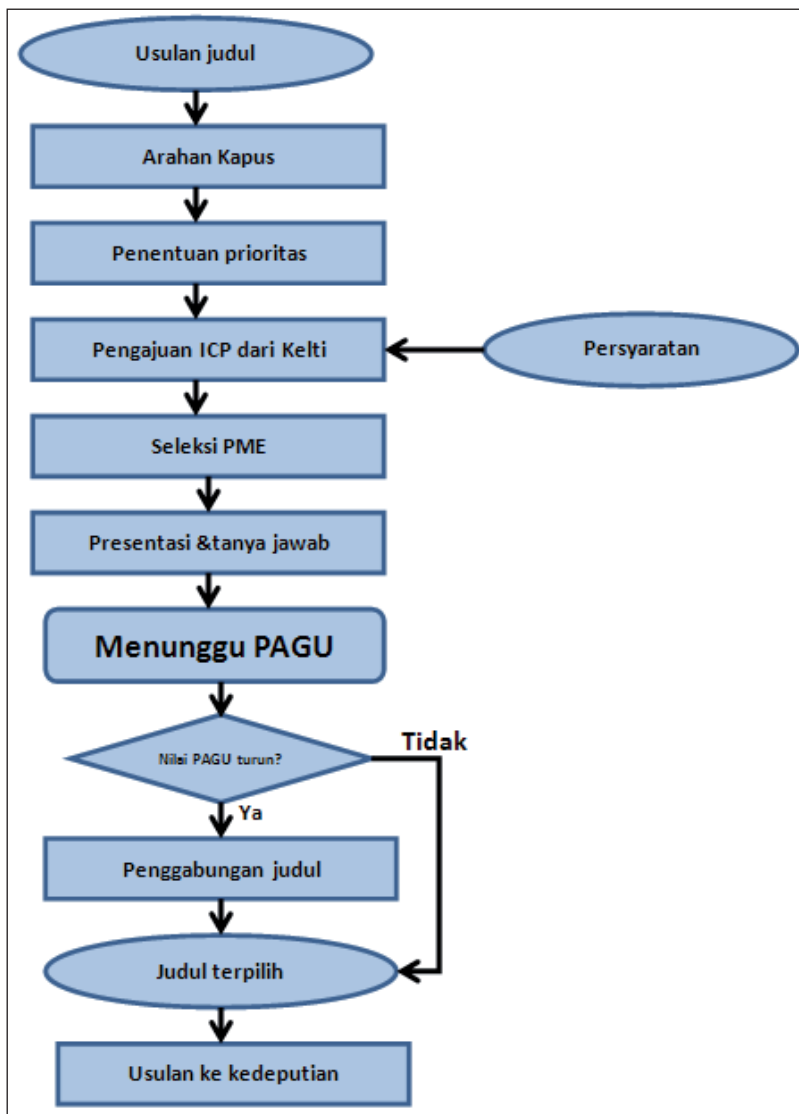
Gambar 10. Kebutuhan Anggaran Tidak Mengikat per Peneliti Untuk 6 Satker

4.2 POLA ALOKASI ANGGARAN UNTUK LEVEL ESELON 2 (SATKER)

Sampai saat ini, pengusulan program dan anggaran penelitian di tingkat satuan kerja bersifat *bottom-up* dan proses penyesuaian kegiatan penelitian mengikuti jumlah anggaran yang diterima, seperti yang diuraikan berikut ini.

Sebelum kegiatan dimulai, para peneliti mengajukan usulan penelitian, selanjutnya usulan-usulan tersebut diseleksi oleh PME satker. Hasil skor seleksi diumumkan dan selanjutnya diusulkan ke tingkat kedeputian. Secara lebih terperinci, untuk menentukan prioritas program, biasanya ketika terdapat banyak judul dan ingin menguranginya menjadi lebih sedikit, Kapus memberikan arahan dalam raker atau rapat staf. Misal dari jumlah yang banyak menjadi 9 kelompok penelitian yang mengajukan usulan, maka dari 9 kelompok penelitian tersebut, ada persyaratan untuk mengajukan,

di antaranya pendidikan minimalnya adalah S2. Setelah banyak pengajuan ICP yang masuk (dengan kriteria pengusul seperti yang telah ditetapkan), akan ada judul besar dan ditentukan batas waktu pengumpulannya. Saat itulah, PME bekerja untuk melakukan seleksi. Setelah selesai, PME mengundang peneliti untuk melakukan presentasi dan tanya jawab dengan asumsi belum mengetahui besarnya anggaran. Setelah itu, dilakukan penilaian sehingga diperoleh skor yang kemudian diumumkan, sambil menunggu turunnya pagu indikatif. Apabila pagu yang dikeluarkan kurang dari yang diajukan atau tidak sesuai dengan proposal, biasanya ada beberapa judul yang digabung. Anggaran minimal yang ditetapkan adalah Rp50 juta, dan yang diterima di tangan biasanya Rp30 juta untuk melaksanakan penelitian termasuk untuk mengikuti seminar-seminar. Selanjutnya, setelah melakukan penyesuaian dengan pagu indikatif satker akan menyerahkan usulan ke kedeputian. Di tingkat kedeputian, usulan penelitian dari seluruh satker akan ditampung dan direkap. Deputi menerima daftar usulan tersebut sambil menunggu berita mengenai naik/turunnya pagu. Apabila nilainya turun, maka yang dilakukan adalah pemotongan secara proporsional. Dari kedeputian, usulan-usulan penelitian tersebut selanjutnya diajukan ke BPK. Usulan penelitian dari seluruh satker di LEMLIT X akan direkap oleh BPK dan disesuaikan dengan DIPA yang diterima. Secara ringkas, proses pengusulan kegiatan penelitian di tingkat satker dapat dilihat pada Gambar 11.



Gambar 11. Proses Pengusulan Kegiatan Penelitian di Puslit A2

Sejak periode 2009, ketika terjadi pergantian pimpinan kepala satker, perencanaan anggaran dan program berawal dari pemberitahuan Settama ke setiap kedeputian termasuk kedeputian A. Deputi A akan meneruskan surat tersebut ke setiap satker di bawahnya. Di Puslit A2 misalnya, kepala satker akan meneruskan informasi mengenai perencanaan anggaran dan program kepada kepala tata usaha (kepala TU). Kepala TU akan menginformasikan-nya kembali kepada peneliti untuk membuat ICP/proposal. Setiap kelompok peneliti (kelti) akan mengusulkan proposalnya melalui pimpinan kelompoknya masing-masing. Usulan dari tiap kelti akan ditampung dan direkapitulasi oleh Kepala TU untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala puslit. Dalam proses ini seleksi tidak dilakukan, namun dimungkinkan adanya revisi proposal. Usulan anggaran dan program tersebut selanjutnya akan disampaikan ke tingkat Kedeputian A.

Faktor-Faktor Alokasi Anggaran di Puslit A2

Dua faktor utama yang memengaruhi alokasi anggaran DIPA tematik di Puslit A2 adalah kesesuaian usulan kegiatan dengan rencana strategis dan ketersediaan anggaran. Lingkup kegiatan yang akan dilakukan bergantung pada anggaran yang tersedia. Acuan dalam kebijakan alokasi anggaran terkait dengan program yang dijalankan satker didasarkan pada renstra, buku putih Ristek dan RPJMN. Acuan tersebut dirasakan masih terlalu luas sehingga perlu penajaman fokus dengan mempertimbangkan jumlah anggaran dan ukuran program/lingkup yang dapat dijalankan dengan anggaran tersebut. Umumnya, total pagu anggaran yang diterima tidak berbeda jauh sehingga alokasi anggaran per kegiatan tidak akan berbeda drastis.

Kebijakan alokasi anggaran DIPA tematik di satker ini didasarkan pada premis dasar bahwa setiap peneliti berhak mendapatkan dukungan dana minimal untuk pengembangan kompetensinya, dan satker wajib mengalokasikan dana untuk memberikan pekerjaan kepada penelitiannya terutama bagi yang kurang mampu bersaing. Dengan pertimbangan tersebut dan setelah memetakan penelitian apa saja yang telah dilakukan selama ini (termasuk dari skema pembiayaan lain seperti RUT, insentif peneliti, dan kompetitif), dan karena anggaran untuk Puslit A2 tidak terlalu besar, pimpinan satker memutuskan agar DIPA tematik lebih ditujukan untuk menghidupi peneliti yang tidak bisa mencari dana sendiri atau kurang agresif atau tidak bisa berkompetisi.

Mengacu pada premis dasar tersebut, implikasi dalam pelaksanaannya adalah pemerataan kesempatan mendapatkan dana DIPA tematik bagi seluruh peneliti dan menerapkan standar biaya per peneliti. Terkadang satu topik beranggotakan banyak orang untuk mengakomodasi peneliti-peneliti yang topiknya tidak disetujui, minimal agar mereka dapat memperoleh dana untuk pembelian bahan sehingga peneliti tersebut tetap dapat menjalankan penelitian sesuai dengan kompetensinya. Satker juga menetapkan standar minimal per peneliti sebesar 50 juta rupiah dengan tetap mempertimbangkan jumlah dana maksimal yang dapat diterima.

Meskipun bersifat pemerataan, satker menetapkan kriteria kualifikasi tertentu bagi koordinator penelitian untuk menjaga kualitas hasil penelitian. Persyaratannya adalah calon koordinator harus memiliki pendidikan minimal S2. Peneliti-peneliti yang tidak dapat berkompetisi tidak akan menjadi koordinator, tetapi hanya menjadi anggota. Peneliti-peneliti tersebut lebih baik mengikuti skema-skema pendanaan yang lain.

Ketiadaan kriteria baku dan lemahnya komunikasi antar-pengelola DIPA di satker dan LEMLIT X menyebabkan kurang

efektifnya hasil yang dicapai dari anggaran DIPA tematik. Satker ini dalam kebijakan anggaran DIPA-nya juga memerhatikan standar minimal kualitas yang harus dijaga dan kemudahan pengelolaannya. Karena kecilnya anggaran DIPA yang diterima sehingga dianggap menjadikan hasil yang diharapkan tidak bisa tercapai, dalam periode ini Puslit A2 pernah menolak mengajukan anggaran DIPA Tematik. Pencarian anggaran lain di luar DIPA dianggap lebih mudah dan lebih besar jumlahnya dibandingkan anggaran DIPA tematik yang kecil dan lebih sulit dikelola. Pertimbangan yang mendasari adalah karena beberapa satker memiliki kerja sama dengan pihak luar sehingga satker tidak perlu memperoleh anggaran dari DIPA.

Satker juga merasa dibebani banyak pekerjaan yang bermacam-macam dengan anggaran yang sedikit. Padahal, jika dibandingkan dengan Puslit A1, anggaran di Puslit A2 hanya seperlima dari puslit lain, seperti Puslit A1. Seharusnya, jika Puslit A2 dianggap penting, anggaran yang diperoleh juga besar. Namun, setelah penolakan pengajuan anggaran itu dilakukan, yang terjadi adalah puslit ini tetap menerima anggaran dengan judul penelitian seperti judul pada tahun sebelumnya, padahal judul tersebut sebenarnya ingin diubah. Setelah itu, tidak dilakukan penolakan lagi karena justru lebih merepotkan.

Tidak terdapat perbedaan nyata dalam kebijakan alokasi anggaran untuk kegiatan penelitian sebelum dan sesudah tahun 2009. Perbedaan hanya tampak pada alokasi anggaran untuk belanja pegawai dan fasilitas (anggaran mengikat). Setelah terjadi pergantian pimpinan satker pada tahun 2009, tidak terdapat perbedaan signifikan dalam alokasi anggaran DIPA tematik di satker ini, mengingat belum ada kriteria baku dalam pengalokasian anggaran tersebut. Fokus kegiatan di setiap satker pun masih didorong untuk tetap mengacu pada renstra masing-masing.

Setelah tahun 2009, faktor yang menjadi pertimbangan alokasi anggaran di Puslit A2 adalah jumlah SDM dan periode lamanya penelitian. Sejumlah SDM peneliti tergabung dalam kelompok peneliti (kelti). Setiap kelti memiliki laboratorium dan fokus bidang penelitian masing-masing. Tiap kelti (laboratorium) akan mengajukan satu ICP/proposal dan puslit wajib mendanai proposal tersebut. Artinya, setiap kelti (laboratorium) akan memperoleh dana untuk melakukan kegiatan penelitian. Apabila ada dua proposal misalnya, tetap akan dipilih satu saja yang diajukan, tetapi proposal yang lain bisa tetap berjalan dengan memasukkan kegiatannya dalam proposal yang disetujui (sharing). Jumlah anggaran untuk satu kelti antara 150 juta hingga 250 juta. Variasi anggaran antarkelti biasanya didasarkan pada banyaknya jumlah peneliti dalam satu kelti, semakin banyak jumlah penelitiannya maka anggarannya akan semakin besar. Hal ini hampir sama jika dibandingkan dengan kondisi pada periode kepemimpinan sebelumnya. Namun, pada periode ini ada tambahan pertimbangan lain, yakni apabila ada proyek penelitian yang bersifat multiyears, maka akan terus didanai apabila hasilnya memuaskan dan sesuai dengan indikator pencapaian.

Perbedaan Pola Alokasi Anggaran Antarsatker

Total anggaran yang diterima satker ditentukan oleh anggaran sebelumnya dan proporsi kenaikan anggaran tahun tersebut. Pola anggaran yang demikian direspons berbeda oleh satker dalam mengalokasikan anggarannya kepada peneliti. Meskipun berada dalam satu ke deputian yang sama, Puslit A1 dan Puslit A2 memiliki perbedaan terkait dengan proses dan aspek strategis dalam alokasi anggaran kegiatan DIPA Tematik, misalnya kriteria SDM peneliti serta jumlah kegiatan yang boleh diikuti peneliti (menyangkut kegiatan lain di luar DIPA tematik). Perbedaan tersebut secara ringkas diperlihatkan pada Tabel 2.

Tabel 2. Komparasi Kondisi Alokasi Anggaran di Puslit A1 dan Puslit A2

No.	Kategori	Puslit A1	Puslit A2
1.	Proses alokasi anggaran	<i>Bottom-up</i> (ada sedikit unsur <i>top-down</i> sejak tahun 2011)	<i>Bottom-up</i>
2.	Acuan baku/faktor yang dipertimbangkan dalam alokasi anggaran total	Nilai anggaran tahun sebelumnya, ditambah kenaikan rasional dari pemerintah	Nilai anggaran tahun sebelumnya, ditambah kenaikan rasional dari pemerintah
3.	Aspek strategis kegiatan DIPA tematik	Memperkuat kelembagaan; pelaksanaan tugas satker (tidak semua peneliti terlibat)	Penguatan kompetensi peneliti (ada unsur pemerataan, dengan mempertimbangkan kebutuhan minimum peneliti)
4.	Acuan baku alokasi anggaran DIPA Tematik	Periode 2005–2009: pemerataan untuk semua peneliti; prioritas pada isu-isu kontemporer. Pertimbangan alokasi: jumlah peneliti, jumlah proposal yang masuk, kesesuaian dengan prioritas Periode 2009–sekarang: prioritas untuk dana pen-damping kegiatan kolaborasi riset dengan pihak asing	Pertimbangan kesesuaian topik penelitian dengan renstra, kesesuaian anggaran yang diusulkan dengan yang tersedia. Program DIPA Tematik lebih ditujukan untuk menghidupi peneliti yang kurang dapat berkompetisi.

Sumber: Survei lapangan Pappiptek-LEMLIT X, 2011

Perbandingan Kriteria Alokasi Anggaran di Tingkat Satker dan Deputi

Kriteria alokasi anggaran di tingkat satker ditujukan untuk kegiatan penelitian, sementara kriteria alokasi anggaran di tingkat deputi lebih ditujukan untuk belanja pegawai barang dan modal. Pertim-

bangan keputusan alokasi anggaran di kedeputian A didasarkan pada jumlah kegiatan dan jumlah SDM di satker. Nilainya sendiri sudah diperoleh dari BPK, dan untuk kegiatan penelitian (tidak mengikat) nilainya tidak banyak berubah dari tahun ke tahun, perubahan hanya terjadi untuk anggaran mengikat.

4.3 FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN

Dari hasil uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, ada beberapa hal penting yang perlu digarisbawahi sebagai faktor-faktor yang memengaruhi pengalokasian anggaran LEMLIT X untuk tahun 2000–2010 sebagai berikut.

1) Fungsi Anggaran DIPA Tematik

Anggaran DIPA Tematik masih dianggap berfungsi untuk pemerataan. Sekitar 60% dari responden satuan kerja (satker) menyatakan bahwa alokasi DIPA Tematik yang diterima oleh satuan kerja setiap tahun dialokasikan untuk seluruh usulan kegiatan puslit dan meng-ikutsertakan seluruh tenaga peneliti dan penunjang (administrasi dan fungsional lainnya). Artinya, seluruh pegawai dalam satuan kerja tersebut terlibat dalam kegiatan yang didanai oleh anggaran DIPA Tematik. Anggaran DIPA Tematik merupakan media pembinaan kompetensi peneliti muda. Responden juga menyatakan bahwa alokasi DIPA Tematik ditujukan untuk pembinaan kompetensi peneliti muda pada waktu-waktu tertentu, misalnya ketika rekrutmen peneliti baru dilakukan dalam beberapa tahun terakhir ini. Anggaran DIPA Tematik sebagian besar digunakan untuk kegiatan penelitian yang melibatkan peneliti muda. Para peneliti senior lebih disarankan untuk mengakses dana penelitian di luar DIPA Tematik,

seperti program penelitian Kompetitif LEMLIT X atau program kerja sama dengan pihak luar LEMLIT X.

2. Manajemen Kegiatan DIPA Tematik di tingkat LEMLIT X

- 1) Tidak ada penilaian, evaluasi, dan monitoring terhadap usulan kegiatan dari *bottom up* di tingkat LEMLIT X sebagai korporat. Kelayakan usulan program DIPA Tematik lebih banyak diputuskan di tingkat eselon II. Selain itu, tidak tersedia kriteria evaluasi yang dapat dijadikan rujukan oleh satuan kerja.
- 2) Perencanaan tidak mempertimbangkan hasil implementasi program sebelumnya. Sebagian narasumber menyatakan bahwa perencanaan yang dibuat tidak mempertimbangkan hasil implementasi tahun-tahun sebelumnya. Hal ini menyebabkan kegiatan penelitian DIPA Tematik LEMLIT X menjadi marginal dan tidak berkesinambungan dan bersinergi satu sama lain. Besar kemungkinan hal ini terjadi karena tidak dimilikinya *road map* kegiatan di tingkat satker.
- 3) Tidak ada kriteria dalam perencanaan alokasi anggaran DIPA Tematik di tingkat LEMLIT X. Kriteria untuk alokasi dana DIPA Tematik justru di bangun di tingkat Satker. Masing-masing satker memiliki kriteria sendiri untuk mengalokasikan dana DIPA Tematik. Ketidaksamaan kriteria yang dibangun oleh para satker ini menyebabkan perbedaan dalam mengalokasikan dana DIPA di tingkat satker. Misalnya, ada beberapa satker yang mengalokasikan dana DIPA Tematik untuk kepentingan pembinaan peneliti muda, di sisi lain ada beberapa satker yang mengalokasikannya untuk tujuan pemerataan kegiatan bagi pegawai satker yang bersangkutan.

- 4) Struktur organisasi LEMLIT X dibangun atas dasar bidang keilmuan. Dalam praktik pengambilan keputusan dan alokasi dana untuk kegiatan, beberapa responden menyatakan terjadi ego sektoral karena berbeda bidang ilmu dan tidak ada upaya untuk mensinergikannya dalam bentuk kegiatan besar yang menyertakan seluruh satker LEMLIT X.
3. Sarana Pendukung Program DIPA Tematik LEMLIT X

Sistem informasi program yang ada saat ini di intra LEMLIT X belum dimanfaatkan, baik oleh satker, BPK LEMLIT X maupun pimpinan LEMLIT X untuk kepentingan proses pengambilan keputusan dalam alokasi anggaran.
 4. Pengambil Kebijakan (Pelaku/Aktor) dalam Program DIPA Tematik
 - 1) Kepala satker adalah pengambil keputusan utama dalam alokasi anggaran penelitian di tingkat satker. Anggaran DIPA Tematik di LEMLIT X lebih ditentukan oleh usulan yang berasal dari satker.
 - 2) Satker tidak responsif terhadap usulan inisiatif baru. Informasi tentang adanya usulan untuk inisiatif baru yang diberikan oleh pemerintah melalui Departemen Keuangan c.q. Dirjen Anggaran kepada satker (kesempatan ke-1 sampai ke-3) dalam pengajuan anggaran setiap tahunnya tidak dimanfaatkan dengan baik oleh satker. Penentuan besar anggaran untuk satker setiap tahunnya lebih didominasi oleh besarnya anggaran pada tahun sebelumnya yang kemudian disesuaikan dengan kenaikan anggaran tahun tersebut. Satker jarang sekali membuat program baru untuk menambah alokasi anggaran.
 - 3) LEMLIT X belum “*powerful*” dalam melakukan negosiasi penambahan atau perbaikan program/kegiatan untuk

kenaikan anggaran. Hampir seluruh responden secara individu menyatakan bahwa LEMLIT X belum memiliki kemampuan, baik untuk bernegosiasi dengan Departemen Keuangan cq. Direktorat Jenderal Anggaran, Bappenas, dan Menristek dalam meningkatkan alokasi anggaran LEMLIT X.

5. Renstra LEMLIT X. Responden menyatakan bahwa cakupan Renstra LEMLIT X dinilai terlalu luas. Selain renstra, satker, dan ke deputian juga belum mengacu pada hasil kesepakatan raker pimpinan yang selalu diadakan setiap awal tahun. Program-program yang muncul saat raker bukan merupakan hasil penggodogan dan rencana matang para satker, tetapi lebih merupakan pemikiran sesaat pada waktu raker dilakukan, tanpa persiapan atau rencana yang matang.

BAB V

Pengambilan Keputusan Alokasi Sumber Daya di Organisasi Litbang

5.1 PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Pengambilan keputusan berarti menganalisis berbagai alternatif dan akhirnya sampai pada keputusan dalam menghadapi situasi tertentu tentang apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Dalam pemahaman ini, pengambilan keputusan berarti mencapai suatu kesimpulan atau keputusan akhir yang dapat ditetapkan sebagai solusi dari suatu masalah (Singla, 2009).

Menurut Adler dan Rodman (2008), secara teoretis terdapat empat metode pengambilan keputusan, sebagaimana berikut ini.

- 1) Kewenangan Tanpa Diskusi (*authority rule without discussion*)

Metode pengambilan keputusan ini sering kali digunakan oleh para pemimpin otokratik atau dalam kepemimpinan militer. Metode ini memiliki beberapa keuntungan, yaitu cepat, dalam arti ketika organisasi tidak mempunyai waktu yang cukup untuk memutuskan apa yang harus dilakukan. Selain itu, metode ini cukup sempurna dan dapat diterima kalau pengambilan keputusan yang dilaksanakan berkaitan dengan persoalan-persoalan rutin yang tidak mempersyaratkan

diskusi untuk mendapatkan persetujuan para anggotanya. Namun, jika metode pengambilan keputusan ini terlalu sering digunakan, akan menimbulkan persoalan-persoalan, seperti munculnya ketidakpercayaan para anggota organisasi terhadap keputusan yang ditentukan pimpinannya karena mereka kurang berpartisipasi bahkan tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan akan memiliki kualitas yang lebih bermakna, apabila dibuat secara bersama-sama dengan melibatkan seluruh anggota kelompok, daripada keputusan yang diambil secara individual.

2) Pendapat Ahli (*expert opinion*)

Kadang-kadang seorang anggota organisasi oleh anggota lainnya diberi predikat sebagai ahli (*expert*) sehingga memungkinkan memiliki kekuatan dan kekuasaan untuk membuat keputusan. Metode pengambilan keputusan ini akan bekerja dengan baik, apabila seorang anggota organisasi yang dianggap ahli tersebut memang benar-benar tidak diragukan lagi kemampuannya dalam hal tertentu oleh anggota lainnya. Dalam banyak kasus, persoalan orang yang dianggap ahli tersebut bukanlah masalah yang sederhana karena sangat sulit menentukan indikator yang dapat mengukur orang yang dianggap ahli (*superior*). Ada yang berpendapat bahwa orang yang ahli adalah orang yang memiliki kualitas terbaik untuk membuat keputusan, namun sebaliknya tidak sedikit pula orang yang tidak setuju dengan ukuran tersebut. Karenanya, menentukan apakah seseorang dalam kelompok benar-benar ahli adalah persoalan yang rumit.

3) Kewenangan setelah diskusi

Sifat otokratik dalam pengambilan keputusan ini lebih sedikit apabila dibandingkan dengan metode yang pertama

karena metode Kewenangan setelah diskusi (*authority rule after discussion*) ini mempertimbangkan pendapat atau opini lebih dari satu anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, keputusan yang diambil melalui metode ini akan meningkatkan kualitas dan tanggung jawab para anggotanya di samping juga munculnya aspek kecepatan (*quickness*) dalam pengambilan keputusan sebagai hasil dari usaha menghindari proses diskusi yang terlalu meluas. Dengan perkataan lain, pendapat anggota organisasi sangat diperhatikan dalam proses pembuatan keputusan, namun perilaku otokratik dari pimpinan kelompok masih berpengaruh. Metode pengambilan keputusan ini juga mempunyai kelemahan, yaitu anggota organisasi akan bersaing untuk memengaruhi pengambil atau pembuat keputusan. Artinya, para anggota organisasi yang mengemukakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan, berusaha memengaruhi pimpinan kelompok bahwa pendapatnya yang perlu diperhatikan dan dipertimbangkan.

4) Kesepakatan (*consensus*)

Kesepakatan atau konsensus akan terjadi jika semua anggota dari suatu organisasi mendukung keputusan yang diambil. Metode pengambilan keputusan ini memiliki keuntungan, yakni partisipasi penuh dari seluruh anggota organisasi akan dapat meningkatkan kualitas keputusan yang diambil, sebaik seperti tanggung jawab para anggota dalam mendukung keputusan tersebut. Selain itu, metode konsensus sangat penting, khususnya berhubungan dengan persoalan-persoalan yang kritis dan kompleks. Namun, metode pengambilan keputusan yang dilakukan melalui kesepakatan ini tidak lepas juga dari kekurangan-kekurangan. Hal yang paling menonjol adalah dibutuhkannya waktu yang relatif lebih banyak dan lebih lama

sehingga metode ini tidak cocok digunakan dalam keadaan mendesak atau darurat.

Keempat metode pengambilan keputusan di atas, menurut Adler dan Rodman (2008), tidak ada yang terbaik dalam arti tidak ada ukuran-ukuran yang menjelaskan bahwa satu metode lebih unggul dibandingkan metode pengambilan keputusan lainnya. Metode yang paling efektif yang dapat digunakan dalam situasi tertentu, bergantung pada faktor-faktor.

- 1) jumlah waktu yang ada dan dapat dimanfaatkan;
- 2) tingkat pentingnya keputusan yang akan diambil oleh kelompok;
- 3) kemampuan-kemampuan yang dimiliki oleh pemimpin kelompok dalam mengelola kegiatan pengambilan keputusan tersebut.

Keputusan tidak hanya ditentukan oleh proses dalam pengambilan keputusan, tetapi juga oleh dasar pengambilan keputusan. Hal inilah yang dikemukakan oleh George R. Terry (1977), bahwa terdapat lima dasar (basis) dalam pengambilan keputusan, yaitu (1) intuisi; (2) pengalaman; (3) fakta; (4) wewenang; dan (5) rasio.

1) Intuisi

Pengambilan keputusan berdasarkan intuisi adalah pengambilan keputusan yang berdasarkan perasaan yang sifatnya subjektif. Dalam pengambilan keputusan berdasarkan intuisi ini, meski waktu yang digunakan untuk mengambil keputusan relatif pendek, tetapi keputusan yang dihasilkan sering kali relatif kurang baik karena sering kali mengabaikan dasar-dasar pertimbangan lainnya.

2) Pengalaman

Pengambilan keputusan berdasarkan pengalaman memiliki manfaat bagi pengetahuan praktis karena dengan pengalaman

yang dimiliki seseorang, dapat diperkirakan keadaan sesuatu, dapat diperhitungkan untung-ruginya dan baik-buruknya keputusan yang akan dihasilkan.

3) Wewenang

Pengambilan keputusan berdasarkan wewenang biasanya dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahannya, atau oleh orang yang lebih tinggi kedudukannya kepada orang yang lebih rendah kedudukannya. Hasil keputusannya dapat bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama dan memiliki otentisitas (otentik), tetapi dapat menimbulkan sifat rutinitas, mengasosiasikan dengan praktik diktatorial dan sering melewati permasalahan yang seharusnya dipecahkan sehingga dapat menimbulkan kekaburan.

4) Fakta

Pengambilan keputusan berdasarkan data dan fakta empiris dapat memberikan keputusan yang sehat, solid, dan baik. Dengan fakta, tingkat kepercayaan terhadap pengambil keputusan dapat lebih tinggi sehingga orang dapat menerima keputusan yang dibuat dengan rela dan lapang dada.

5) Rasional

Pada pengambilan keputusan yang berdasarkan rasio, keputusan yang dihasilkan bersifat objektif, logis, lebih transparan, dan konsisten untuk memaksimalkan hasil atau nilai dalam batas kendala tertentu sehingga dapat dikatakan mendekati kebenaran atau sesuai dengan apa yang diinginkan. Pengambilan keputusan secara rasional ini berlaku sepenuhnya dalam keadaan yang ideal.

Dalam memahami tugas mereka, orang yang melakukan penganggaran menggunakan pendekatan incremental untuk melihat sejarah penggunaan anggaran di masa lalu. Anggaran tahun lalu

membentuk dasar pertimbangan anggaran tahun ini. Wildavsky (1979) menemukan bahwa anggaran terfragmentasi sebagai departemen masing-masing berdasarkan permintaan tanpa melihat atau mempertimbangkan anggaran secara keseluruhan. Sering kali item-item anggaran (*line item budgets*) disajikan sehingga sulit fokus pada program, tetapi mudah untuk membandingkan dari satu tahun ke tahun lainnya. Masalah yang sering muncul dan belum terpecahkan, dikirimkan ke sebuah komite khusus atau berlalu apa adanya alias diabaikan sehingga tidak terselesaikan. Penganggaran dilakukan dengan mempertimbangkan secara berurutan daripada secara simultan. Fragmentasi yang melekat dalam penganggaran inkremental umumnya menentukan format anggaran *line-item* yang akan digunakan.

Wildavsky (1975) menemukan perbedaan penganggaran antara negara/institusi kaya dan negara/institusi miskin. Perbedaan ini karena ukuran kekayaan, anggaran, dan prediktabilitas kekayaan itu. Ukuran anggaran, mengubah hubungan item anggaran. Wildavsky (1975) memperlihatkan bahwa negara atau institusi yang kaya dengan sumber daya tertentu masuk dalam penganggaran incremental, tidak ada pemotongan atau masalah yang harus dilakukan sehingga konsentrasi dapat ditempatkan pada penambahan proyek-proyek besar. Adanya komitmen untuk menjaga anggaran sehingga setelah anggaran tersebut selesai, pengeluaran dapat dilakukan. Dia menemukan bahwa negara miskin dengan sumber daya yang terbatas atau tertentu memiliki beberapa keputusan untuk dibuat. Mereka menambahkan sedikit pada waktu yang baik dan mengambil sedikit pada waktu atau kondisi yang buruk.

Rubin (1990) melakukan hipotesis bahwa kualitas anggaran bergantung pada kelengkapan informasi yang relevan, kualitas informasi yang digunakan, berapa kali sebuah keputusan dipertimbangkan kembali, adanya kriteria yang diformulasi secara eksplisit

dalam pengambilan keputusan, derajat keputusan dibuat dengan maksud memaksimalkan tujuan, dan ketepatan waktu dalam pengambilan keputusan.

5.2 PENGAMBILAN KEPUTUSAN ALOKASI ANGGARAN DI LEMLIT X

Sistem pengambilan keputusan dalam mengalokasikan anggaran merupakan hal yang kritikal di samping penetapan kriteria alokasi anggaran di sebuah organisasi litbang. Sistem ini haruslah jelas menggambarkan apa, siapa, dan bagaimana anggaran tersebut dialokasikan pada berbagai tingkat keputusan. Pada bagian ini diuraikan hasil analisis terhadap sistem pengambilan keputusan pada studi kasus di organisasi litbang publik dalam konteks negara berkembang, yakni LEMLIT X. Analisis dilakukan pada berbagai level keputusan dan periode waktu berbeda. Di bagian awal dikemukakan terlebih dahulu hasil analisis pada tingkat eselon 1 (pucuk pimpinan organisasi), selanjutnya di tingkat eselon 2 (antar-deputi dan kepala satker di dalam kedeputian masing-masing), serta di tingkat yang lebih rendah, yakni tingkat peneliti (antar-kepala satker dengan peneliti di dalam satker masing-masing).

Analisis dilakukan dengan membandingkan sistem pengambilan keputusan antara dua periode sistem anggaran, yakni sebelum tahun 2005 dan setelah tahun 2005. Penetapan dua periode analisis dengan pertimbangan bahwa terdapat perbedaan sistem penganggaran pemerintah pada dua periode tersebut.

5.2.1 *Periode Sebelum Tahun 2005*

Sistem pengambilan keputusan mengalami perubahan karena adanya perubahan kewenangan LEMLIT X. Semula, LEMLIT X yang dipimpin oleh Ketua LEMLIT X bertanggung jawab lang-

sung terhadap presiden. Kondisi ini memberikan independensi pada LEMLIT X dalam penentuan alokasi anggarannya. Namun, ketika LEMLIT X dipimpin oleh Kepala LEMLIT X yang pertanggungjawabannya melalui Kementerian Riset dan Teknologi, proses pengalokasian menjadi dipengaruhi oleh kebijakan Kementerian Riset dan Teknologi. Secara umum terjadi kenaikan anggaran LEMLIT X dengan rata-rata proporsi sama dari tahun ke tahun, yakni 10%, yang 40%-nya adalah anggaran tidak mengikat yang diperuntukkan untuk kegiatan penelitian dan pembelian alat/bahan penelitian. Dari 40% anggaran tidak mengikat tersebut, anggaran terbesar dialokasikan untuk Program Tematik (70%) yang didistribusikan kepada para satker atas usulan proposal peneliti. Meskipun alokasi anggaran Program Tematik itu cukup besar, penggunaannya sebagian besar atau lebih kurang 90% sudah ditentukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk mendukung program unggulan nasional sehingga diperkirakan hanya 10% anggaran itu yang masih dapat digunakan untuk mendukung program LEMLIT X. Hal ini sejalan dengan peran LEMLIT X sebagai lembaga pemerintah. Dengan kondisi peruntukan demikian, sulit diharapkan untuk menjadikan anggaran Program Tematik sebagai instrumen bagi pimpinan LEMLIT X.

Aktor dan Peranannya

Pengambilan keputusan dalam alokasi anggaran litbang melibatkan banyak aktor, dengan peranannya masing-masing.

1. Peneliti merupakan pemilik ide kegiatan dan pelaksana kegiatan;
2. Satker: seleksi proposal, pengajuan anggaran dan negosiasi dengan Bappenas dan Dirjen Anggaran (DJA), dan implementasi;

3. Deputi: seleksi proposal, pengajuan anggaran, negosiasi di tingkat G8 dan negosiasi langsung dengan pihak luar (Bappenas dan DJA);
4. Biro Perencanaan dan Anggaran (Renran): administrasi pelayanan atau rekapitulasi anggaran;
5. Deputi Umum: memberikan catatan terhadap usulan setiap deputi;
6. Pimpinan LEMLIT X (G-8) mengetahui atau menyarankan dan sebagai penengah di antara kedeputian dalam alokasi anggaran.

Proses

Setiap satker di lingkungan LEMLIT X mengusulkan proposal secara bottom up kepada Bappenas atas persetujuan deputi. Proposal yang diajukan peneliti mengacu pada program lima tahunan pemerintah. Sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran dimulai dari pengajuan proposal di tingkat satker yang kemudian dikaji mendalam, dan dibawa dalam rapim kedeputian untuk diperiksa dan diputuskan oleh rapim. Bahan ini langsung dinegosiasikan dengan Bappenas oleh kepala satker dan deputi. Proses dialog tentang anggaran ini langsung terjadi antarsatker dengan Bappenas. Pagu anggaran ditentukan dari proses negosiasi langsung antarsatker/deputi dengan Bappenas atau yang dikenal sebagai proximity personal sehingga ditentukan oleh kemampuan/kepakaran dan kepiawaian masing-masing dalam meyakinkan kedua institusi tersebut. Untuk proyek bantuan luar negeri, setelah mendapat persetujuan Bappenas, satker harus bernegosiasi dengan Kementerian Keuangan.

Sistem pengalokasian, baik di tingkat pimpinan LEMLIT X maupun di tingkat deputi tidak dapat dipisahkan dari proses penyusunan proposal kegiatan. Pada periode sebelum tahun 2005,

kewenangan sektoral mendominasi proses pengambilan keputusan. Kondisi ini muncul akibat proses negosiasi secara informal dapat dilakukan langsung antara pihak Bappenas dengan tiap-tiap satker dan deputi, bahkan dengan peneliti. Akibatnya, setiap satker atau deputi berpandangan bahwa mereka memperjuangkan sendiri dalam mendapatkan anggaran dan sudah sewajarnya tidak diperlukan lagi proses penyesuaian. Permasalahan muncul ketika dana yang turun tidak sebesar yang mereka ajukan.

Di era sebelum tahun 2005, ketika fungsi korporasi LEMLIT X belum cukup kuat, sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran dari LEMLIT X kepada deputi didominasi oleh setiap kedeputian (*personal approach/proximity*). Alokasi ditentukan oleh kemampuan deputi untuk meyakinkan programnya (*shadow system*). Sementara pimpinan LEMLIT X (Kepala, Wakil Kepala, dan Settama) tidak punya kewenangan yang cukup dalam mengambil keputusan kecuali hanya mengetahui atau menyarankan. Pimpinan LEMLIT X tidak menentukan prioritas program yang akan didanai.

Ketika dana turun, setiap deputi berusaha mempertahankan programnya, fungsi Kepala LEMLIT X hanya sebagai penengah. Deputi Umum misalnya hanya membantu administrasi dan memberikan catatan pada pimpinan untuk menilai usulan. Sementara Biro Perencanaan dan Keuangan hanya sebagai unit pelayanan dan tidak berhak memotong anggaran.

Ketika setiap pihak saling mendominasi, menyebabkan proses formal terkadang tidak cukup untuk menghasilkan sebuah keputusan dan kesepakatan. Proses formal digunakan untuk mempelajari peta masing-masing. Rapat-rapat pimpinan lebih bersifat monitoring dan bukan membicarakan teknis alokasi anggaran. Oleh karena itu, proses formal ini terkadang harus diikuti oleh pertemuan informal atau dibawa keluar rapim untuk mendapatkan kesepakatan.

Implikasi

Karena sistem keputusan yang desentralistis dan berjalannya proses-proses informal (personal) tersebut serta belum berjalannya fungsi perencanaan korporat, maka yang terjadi adalah mengutamakan kepentingan masing-masing dalam pelaksanaan program sehingga sulit mewujudkan sinergi program penelitian di LEMLIT X. Ditambah lagi rencana strategis belum menjadi acuan sehingga program yang dijalankan belum bisa menjawab visi dan misi LEMLIT X.

5.2.2 Periode Sesudah Tahun 2005

Sebagai koreksi terhadap sistem pengambilan keputusan yang sangat desentralistis dan hanya mengacu pada usulan tiap-tiap satker (*bottom up*), sesudah tahun 2005 LEMLIT X mengembangkan program-program lain yang bertujuan memperkuat sinergi LEMLIT X (proposal diharapkan mengacu pada renstra kedeputian dan LEMLIT X) sekaligus memberikan ruang bagi berkembangnya sistem korporasi. Di samping Program Penelitian Tematik, dikembangkan pula Program Penelitian Kompetitif, Program *Top Down*, dan Program Pengembangan Kapasitas SDM. Program Tematik lebih ditujukan untuk memperkuat kompetensi peneliti.

Kondisi ini mencerminkan telah mulai terjadi pergeseran dalam pola pengambilan keputusan pada periode setelah tahun 2005 dengan berkurangnya desentralisasi dalam alokasi. Proses ini merupakan bentuk negosiasi penyelesaian masalah dalam sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran.

Aktor dan Peranannya

Berikut ini aktor beserta perannya dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran litbang pada periode setelah tahun 2005.

1. Peneliti: pengusul ide penelitian dan pelaksana penelitian;
2. Satker: melakukan seleksi proposal, dan pengajuan anggaran (ditambah simulasi 10%) dengan mempertimbangkan jumlah peneliti pertama, dan implementasi kebijakan;
3. Deputi: seleksi proposal (minim substansi), pengajuan anggaran (ditambah simulasi 10%) serta melakukan proses negosiasi di tingkat G8;
4. BPK: merekapitulasi usulan kegiatan sebagai bahan untuk simulasi anggaran yang kemudian diusulkan ke pimpinan;
5. Settama: menyampaikan hasil simulasi pada wakil kepala dan diteruskan kepada deputi;
6. Pimpinan LEMLIT X (kepala/waka): memutuskan anggaran dan juga menyampaikan usulan kegiatan ke Bappenas;
7. Dirjen Anggaran mengolah usulan dan memonitor kinerja keuangan.

Proses

Sistem pengambilan keputusan Program Penelitian Tematik tetap mengikuti program *bottom up*. Para peneliti mengajukan usulan penelitian, ditampung dan diusulkan ke tingkat kedeputian. Di tingkat kedeputian usulan penelitian dari seluruh satker akan ditampung dan direkapitulasi, namun dengan tingkat seleksi yang lebih minim. Usulan-usulan penelitian tersebut selanjutnya diajukan ke Biro Perencanaan dan Keuangan (BPK). Usulan penelitian dari seluruh satker di LEMLIT X akan direkapitulasi oleh BPK dan disesuaikan dengan DIPA yang diterima. Penyesuaian

ini berdasarkan hasil simulasi yang dibuat oleh BPK atas dasar informasi yang secara informal diperoleh dari Dirjen Anggaran, dan belum ada kriteria yang jelas dalam membuat simulasi. Hasil simulasi anggaran ini disampaikan oleh Sekretaris Utama LEMLIT X kepada Kepala LEMLIT X dan Waka LEMLIT X. Selanjutnya, keluar keputusan Kepala LEMLIT X berupa pagu tiap-tiap deputi. Keputusan ini disampaikan deputi kepada kepala satker masing-masing. Pada periode setelah 2005 ini, pendekatan yang semula bersifat pendekatan informal secara personal (*personal proximity*) sudah jauh berkurang, dan lebih bersifat formal secara institusi.

Berdasarkan alur pengambilan keputusan tersebut, terlihat pola pengambilan keputusan “satu pintu”, yakni melalui keputusan Kepala LEMLIT X. Untuk menunjang sistem pengambilan keputusan seperti itu, Kepala LEMLIT X dibantu oleh Waka LEMLIT X, Settama, dan BPK melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap pagu anggaran yang telah diinformasikan pemerintah. Selanjutnya, kepala LEMLIT X menginformasikan kepada para deputi dalam rapat pimpinan LEMLIT X. Alokasi anggaran yang diterima satker diserahkan pada kebijakan tiap-tiap deputi dan kepala satker untuk mengimplementasikan hasil keputusan tersebut.

Implikasi

Implikasi dari sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran litbang periode setelah tahun 2005 dapat diuraikan sebagaimana berikut.

1. Proses desentralisasi terbatas dalam pengalokasian anggaran.
2. Sistem penganggaran (*budgeting system*) mulai berjalan secara korporat, tetapi belum didukung fungsi perencanaan yang andal sehingga fokus dan arah kegiatan belum jelas.

3. Semakin berkurang pendekatan informal dan personal dengan pihak terkait di luar LEMLIT X (*shadow system* berkurang) dan belum terbangunnya pendekatan formal dan institusional. Hal ini ditunjukkan masih sedikitnya informasi yang tersedia bagi pemangku kepentingan tentang kinerja lembaga, dan semakin rendahnya keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses perencanaan.

5.2.3 Perbandingan Sistem Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran Sebelum dan Sesudah Tahun 2005

Pada tahun 2005, diberlakukan sistem anggaran terpadu, yakni sistem yang melebur anggaran rutin dan anggaran pembangunan dalam satu format anggaran. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 7/2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004–2009. Selanjutnya, RPJM itu dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan yang menjadi pedoman penyusunan RAPBN. Perubahan ini seharusnya memengaruhi pola penganggaran di LEMLIT X, tetapi perubahan tidak begitu nyata dan hanya pada sampai tatanan administratif.

Perubahan yang cukup signifikan tampak dalam sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran. Sistem pengambilan keputusan dalam organisasi berubah dari desentralistis menjadi lebih tersentralisasi. Semula proses penganggaran lebih banyak diperankan satker dan deputi, sementara settama berperan dalam administrasi. Selanjutnya berubah menjadi lebih dikelola secara korporasi dengan keputusan Kepala LEMLIT X. Pendekatan yang bersifat personal kepada pihak-pihak terkait di luar LEMLIT X (DJA dan Bappenas) semakin berkurang, namun tidak diimbangi oleh pendekatan yang bersifat kelembagaan (*institutional approach*) yang umumnya didukung oleh sistem informasi yang kompeten.

Kondisi ini cenderung berdampak pada belum adanya perubahan yang signifikan terhadap alokasi anggaran yang disediakan untuk LEMLIT X. Menurut Bappenas, pendekatan (*proximity*) secara institusional formal dengan dukungan data yang akurat terkait program dan pencapaian serta pelibatan para pemangku kepentingan tetap dibutuhkan untuk memberikan gambaran tentang kinerja Bek lembaga. Dengan demikian, para pemangku kepentingan selalu mendapat informasi terkini dan dilibatkan dalam proses perencanaan dan kemajuan Bek lembaga.

5.3 PENGAMBILAN KEPUTUSAN ALOKASI ANGGARAN DI LEVEL SATKER PADA KEDEPUTIAN A

5.3.1 *Puslit A1*

Aktor yang Berperan dalam Proses Pengambilan Keputusan

Aktor dalam pengambilan keputusan alokasi sumber daya anggaran di tingkat satker dipegang langsung oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), dalam hal ini kepala pusat, terutama pada saat proses pengajuan usulan penelitian yang telah dilakukan seleksinya di lingkungan satker. Kepala pusat beserta kepala bidang dan *project monitoring and evaluation* (PME) satker menjalankan fungsi manajemen dalam pengambilan keputusan kegiatan penelitian tematik yang akan diusulkan kepada kedeputian terkait. Pengambilan keputusan dilakukan secara berjenjang oleh individu (pejabat struktural & PME), dari level rendah ke level yang lebih tinggi. Pengambilan keputusan juga dilakukan saat rapat pimpinan untuk kemudian disampaikan kepada pejabat eselon 1 LEMLIT X, yaitu para Deputi, Settama, Wakil Kepala, dan Kepala LEMLIT X.

Masalah Alokasi Sumber Daya di Puslit A1

Sistem alokasi anggaran di LEMLIT X belum menciptakan mekanisme pendanaan yang efektif disebabkan oleh kurang terintegrasinya sistem perencanaan anggaran dengan sumber daya lainnya (rencana program, SDM, sarana prasarana, dan jejaring) dari level deputy hingga ke level satker (Puslit A1). Secara ideal, sumber daya anggaran seharusnya memiliki interaksi dengan sumber daya lain sehingga interaksi tersebut dapat memperkuat sumber daya lainnya seperti yang dijelaskan oleh intellectual capital navigator.

Akibat dari sistem pengalokasian yang belum terintegrasi tersebut, anggaran litbang khususnya DIPA Tematik di Puslit A1 belum efektif dalam mendukung pencapaian kinerja satker, yang ditunjukkan dari:

1. Tingkat pencapaian publikasi dan HAKI yang bersumber dari DIPA Tematik masih rendah. Sementara, tingkat pencapaian luaran (publikasi) dan HAKI justru lebih banyak didorong oleh kolaborasi riset dengan pihak asing berupa kerja sama dari bantuan hibah Jepang.
2. Investasi peralatan yang diwujudkan dari dukungan sumber daya anggaran dan sumber daya fisik masih terbatas. Ternyata alokasi anggaran yang ada selama ini belum memungkinkan satker untuk memiliki peralatan yang layak untuk mendukung kinerja yang tinggi. Investasi peralatan banyak diperoleh dari bantuan luar negeri (PHLN), karena tingginya kepedulian pihak luar negeri terhadap aset-aset yang seharusnya dimiliki oleh Puslit A1, yang juga dibutuhkan oleh kalangan internasional, seperti museum herbarium.
3. Kondisi ini tampaknya karena masih minimnya upaya lobi yang terkoordinasi oleh LEMLIT X (*institutional proximity*) ke Dirjen Anggaran (Kementerian Keuangan), usaha meyakinkan

DPR, dan sosialisasi tentang pentingnya biodiversitas dan Bek ke pemerintah yang belum dilakukan secara maksimal. Hal ini kemungkinan berdampak pada masih rendahnya perhatian pemerintah yang ditunjukkan dengan rendahnya alokasi dana litbang pemerintah untuk sarana, prasarana, dan kegiatan untuk biodiversitas. Anggaran DIPA tematik belum cukup efektif mendukung pengembangan kompetensi individu peneliti, baru pada kompetensi satker. Hal ini mengingat banyaknya jumlah peneliti dengan tingkat kebutuhan akan kegiatan pengembangan kompetensi yang sangat beragam.

Kurangnya pemahaman pengambilan keputusan terhadap manajemen litbang terkait anggaran (terutama di luar LEMLIT X) juga mengakibatkan kebijakan yang diambil menjadi kurang tepat sehingga mengakibatkan kurang tepatnya prioritas riset di LEMLIT X, termasuk pembinaan SDM yang kurang baik. Hal ini juga disebabkan karena proposal riset DIPA Tematik tidak dikompetisikan. Berdasarkan hasil wawancara, sebagian narasumber mengungkapkan bahwa LEMLIT X dianggap belum memahami ilmu-ilmu yang perlu dikembangkan berdasarkan nilai strategisnya, termasuk ilmu-ilmu dasar yang justru semakin ditinggalkan. Hal ini memperlihatkan kurangnya dukungan sumber daya anggaran terhadap aspek organisasional. Terkait dengan perubahan alokasi anggaran, misalnya karena ada penghematan, maka peneliti dipaksa membuat judul penelitian yang tidak terkait erat dengan kompetensi satker dan/atau bersifat populer. Hal ini dapat berdampak negatif terhadap peningkatan kompetensi satker dan pengembangan SDM. Para pengambil keputusan seharusnya lebih memilih untuk mengorbankan satu atau beberapa proyek (dengan catatan harus tetap dicarikan dana alternatif).

Permasalahan lain adalah tidak adanya kebijakan yang konsisten di LEMLIT X, juga kebijakan pemerintah yang mendukung riset yang karakteristiknya berbeda dengan aktivitas/kegiatan lainnya. Anggaran di LEMLIT X memiliki kecenderungan tiap tahun naik-turun bergantung pada prioritas isu yang sedang marak. Hal ini kurang sesuai dengan riset-riset yang dibutuhkan, khususnya di Puslit A1 yang membutuhkan pendanaan untuk riset yang bersifat jangka panjang hingga dapat memperoleh hasil yang diharapkan. Perubahan prioritas yang terjadi selama ini juga menimbulkan dampak semakin ditinggalkannya penelitian dasar. Prioritas saat ini, seperti program nasional lebih diorientasikan pada keperluan yang mendesak. Hal ini semakin mengesampingkan penelitian dasar yang memang bukan ditujukan sebagai solusi instan atas permasalahan yang dihadapi. Di samping itu, perubahan prioritas tersebut juga menjadikan peneliti-peneliti yang bergerak di penelitian dasar berupaya untuk sependai mungkin mengemas judul penelitian dengan mengaitkannya dengan isu yang sedang berkembang. Hal ini dinilai kurang baik karena peneliti menjadi dipaksa untuk “melacurkan diri” dengan membuat judul-judul yang populer dan bukan menekankan pada esensi keilmuan. Panduan pemerintah juga berorientasi pada riset-riset yang berorientasi manfaat nyata sehingga hanya ilmu-ilmu terapan yang bisa mencapainya.

Terkait dengan PNB, LEMLIT X mengeluarkan kebijakan bagi puslit yang memperoleh PNB, anggaran mengikatnya akan dikurangi karena dianggap dapat “mencari uang sendiri”. Hal ini menyebabkan timbulnya pemikiran bahwa puslit tidak perlu mencari PNB karena pada akhirnya akan berdampak terhadap pemotongan anggaran DIPA. Karena keterbatasan anggaran di satker, puslit yang “pintar” mencari PNB seharusnya mendapatkan “bonus” atau stimulus karena memiliki kemampuan untuk mencari anggaran sendiri dan hal tersebut bisa dinilai sebagai sebuah prestasi.

Pencapaian Kinerja Renstra dengan Alokasi Anggaran yang Ada

Beberapa permasalahan yang ada secara tidak langsung berimplikasi terhadap pencapaian kinerja setiap satker. Pada umumnya, satker melakukan berbagai penyesuaian dan mencari solusi sendiri untuk mengatasi terbatasnya jumlah anggaran yang dialokasikan. Dari hasil wawancara, dengan kondisi anggaran yang ada sekarang, ada beberapa indikator kinerja utama (IKU) yang telah berhasil dicapai oleh Puslit A1, antara lain jumlah tulisan ilmiah di jurnal dan jumlah paten atau HaKI. Dengan adanya anggaran dari luar negeri (PHLN) dan anggaran DIPA yang diterima setiap tahun, Puslit A1 telah mencapai kinerja itu setiap tahunnya.

5.3.2 Puslit A2

Aktor yang Berperan dalam Proses Pengambilan Keputusan

Pada periode sebelum tahun 2009, aktor yang paling berperan dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat satker adalah kepala pusat, terutama dalam pembuatan keputusan akhir. Untuk tingkat kedeputian, aktor yang paling berperan adalah deputi. Setelah terjadi pergantian kepemimpinan pada tahun 2009, diperoleh informasi bahwa aktor yang berperan dalam pengalokasian anggaran di Puslit A2 adalah kepala pusat, kepala bidang, kasubbag, PME, dan peneliti senior. Pengambilan keputusan alokasi anggaran biasanya dilakukan dalam rapat.

Permasalahan yang Pernah Dihadapi dalam Alokasi Anggaran

Dari hasil wawancara diketahui bahwa permasalahan alokasi anggaran kurang didukung oleh aturan mengenai rentang waktu pendanaan. Untuk satu penelitian, pendanaan DIPA tematik di-

batasi maksimal hanya sekitar 2 tahun sampai 3 tahun. Rentang waktu penelitian tersebut kurang sesuai dengan penelitian di bidang bioteknologi, yang biasanya merupakan riset jangka panjang dan yang membutuhkan waktu kurang lebih selama 6–10 tahun. Sebagai contoh riset bioteknologi untuk menghasilkan benih padi yang unggul memerlukan tahapan panjang mulai dari pengumpulan plasma nutfah, *breeding*, dan tahapan-tahapan selanjutnya. Pendanaan riset bioteknologi membutuhkan komitmen untuk fokus ke prioritas termasuk dalam hal pendanaannya juga. Kondisi seperti ini dapat menjadi hambatan bagi peneliti, baik untuk menghasilkan publikasi maupun HaKI yang dapat meningkatkan reputasi LEMLIT X. Keterbatasan waktu penelitian ini juga berdampak bagi pengembangan kompetensi satker ataupun individu peneliti di satker tersebut karena tidak dapat menghasilkan suatu penelitian yang “utuh”, yang bersifat signifikan dan hasilnya bisa dirasakan langsung oleh masyarakat atau pengguna.

Manajemen waktu dalam alokasi anggaran masih belum baik. Perencanaan anggaran dalam bentuk proposal umumnya harus dikumpulkan setahun sebelum pelaksanaan kegiatan penelitian. Kondisi ini kurang sesuai dengan penelitian BB karena penelitian tahun depan seharusnya adalah lanjutan penelitian tahun ini. Peneliti mengalami kesulitan untuk menyusun proposal karena mereka belum mengetahui hasil penelitian yang sedang dilakukan sekarang.

Budaya meniru anggaran dari tahun sebelumnya untuk “mengejar waktu” pengajuan anggaran masih terjadi sampai saat ini. Sebagai contoh anggaran untuk babat rumput. Apabila dihitung dengan benar (menghitung luas x SBU) maka diperoleh nilai 2x anggaran tahun sebelumnya. Oleh karenanya, bila yang digunakan adalah nilai tahun lalu maka yang terjadi adalah anggaran tidak mencukupi ketika digunakan tahun ini.

“Bottleneck” masalah anggaran menurut salah satu responden adalah anggaran yang diterima LEMLIT X tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimal, atau dengan kata lain anggaran minimum LEMLIT X kurang. Hal ini berakibat pada sistem pengalokasian anggaran yang tidak melihat kebutuhan sehingga unsur utama yang dipertimbangkan adalah kecukupan dana. Apabila program/kegiatan tersebut tetap berjalan pun, hasilnya tidak akan sesuai dengan yang diharapkan karena dipaksakan. Hal ini tentunya merupakan masalah besar, namun bukanlah masalah yang bisa diselesaikan sendiri oleh LEMLIT X karena melibatkan pihak eksternal, terutama kebijakan pemerintah.

Narasumber dari Puslit A2 juga mengeluhkan terlalu singkatnya tahap perencanaan, yaitu waktu untuk pengajuan program dan anggaran, kadang hanya dalam hitungan hari. Hal ini membuat perencanaan program kurang maksimal sehingga pembuatannya terkesan asal-asalan. Namun, apabila dilihat kembali, sebenarnya hal ini tidak perlu terjadi karena kegiatan DIPA Tematik sendiri merupakan kegiatan rutin yang tidak banyak berubah rutinitasnya dari tahun ke tahun.

Pencapaian Kinerja Renstra dengan Alokasi Anggaran yang Ada

Alokasi anggaran yang diterima saat ini “telah dianggap” mencukupi untuk mencapai target program prioritas nasional. Sementara untuk program-program yang lain, anggaran diperoleh misalnya dengan melakukan konsorsium penelitian sehingga dapat memperoleh bantuan dana dari luar.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa aktor yang berperan dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran di kedua puslit di bawah Kedeputian A adalah kepala pusat dan deputi A. Namun, pengam-

bilan keputusan pengalokasian anggaran tersebut masih menyisakan problematika terutama dalam menyelaraskan antara ketersediaan sumber daya anggaran dan sumber daya lain yang dibutuhkan agar dapat menciptakan mekanisme pendanaan yang baik. Permasalahan yang timbul tidak hanya disebabkan oleh faktor internal saja, tetapi juga faktor eksternal, yakni terkait dengan aturan atau kebijakan pemerintah.

5.4 Pengambilan Keputusan Alokasi Anggaran di Level Satker pada Kedepatian B

Sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran di level satker pada Kedepatian B diwakili oleh dua satker sebagai sampel, yaitu Puslit B1 dan Puslit B2. Sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran di level satker meliputi aktor pengambil keputusan, interaksi yang terjadi antaraktor, permasalahan dalam alokasi anggaran, serta ketercapaian renstra dengan alokasi anggaran yang ada.

5.4.1 Puslit B1

Aktor yang Berperan dalam Proses Pengambilan Keputusan

Di Puslit B1, terdapat aktor khusus yang berperan dalam sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran. Aktor yang dimaksudkan di sini adalah pihak yang paling berperan dalam pengambilan keputusan mengenai kegiatan apa saja yang akan didanai dan berapa besarnya alokasi anggaran untuk kegiatan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian, di Puslit B1 aktor yang berperan dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran adalah kepala pusat. Meskipun demikian, proses pengambilan keputusan alokasi anggaran di Puslit B1 merupakan proses yang melibatkan banyak pihak di satker.

Sistem pengambilan keputusan di Puslit B1 diawali dengan proses bottom up dalam bentuk pengusulan kegiatan penelitian dari para peneliti di satker. Selanjutnya, dilakukan serangkaian proses seleksi terhadap usulan kegiatan tersebut dengan menetapkan kriteria-kriteria tertentu. Tim yang melakukan seleksi adalah tim PME yang di dalamnya juga beranggotakan para kepala bidang dan peneliti senior di Puslit B1. Menurut penjelasan salah satu narasumber, dalam proses seleksi tersebut juga dimungkinkan untuk dilakukan sinergi beberapa usulan penelitian serta dimungkinkan pula dilakukan penajaman fokus penelitian agar hasilnya lebih signifikan. Hasil seleksi dari tim PME yang berupa ranking proposal inilah yang kemudian diajukan kepada kepala satker untuk pengambilan keputusan yang terakhir sebelum diusulkan ke kedeputian B. Di tingkat kedeputian biasanya tidak lagi dilakukan seleksi proposal secara substansi, namun kedeputian lebih berperan dalam hal menginformasikan penyesuaian besar anggaran sesuai dengan pagu indikatif.

Permasalahan dalam Alokasi Anggaran

Hasil wawancara dengan beberapa narasumber mengungkapkan bahwa di Puslit B1 terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi saat melakukan alokasi anggaran kegiatan penelitian. Salah satu permasalahan alokasi anggaran adalah ketidakpastian dalam hal kebijakan alokasi anggaran. Ketidakpastian kebijakan alokasi anggaran ini berimplikasi pada sering terjadinya kebijakan yang bersifat mendadak mengenai pemotongan ataupun pengembalian dana anggaran penelitian. Hal ini baik secara langsung maupun tidak, berpengaruh pada kegiatan penelitian dan sering kali berdampak pada kurang maksimalnya capaian luaran kegiatan karena penelitian tidak dapat berjalan seperti rencana yang telah disusun sebelumnya.

Permasalahan selanjutnya adalah fungsi evaluasi alokasi anggaran yang belum berjalan dengan maksimal di Puslit B1. Salah satu narasumber menyampaikan terdapat permasalahan "trust" dalam sistem evaluasi anggaran yang berupa hasil evaluasi yang disampaikan kurang sesuai dengan kondisi nyata di satker. Selain itu, fungsi evaluasi juga kurang maksimal karena hasil evaluasi di Puslit B1 belum dijadikan masukan atau pertimbangan dalam proses alokasi anggaran tahun selanjutnya. Seharusnya hasil evaluasi ini bisa dijadikan masukan untuk melakukan perbaikan proses alokasi anggaran tahun berikutnya.

Permasalahan internal yang dihadapi Puslit B1 dalam alokasi anggaran adalah ego sektoral yang masih dominan di satker. Ego sektoral yang dimaksud, yaitu para peneliti masih cenderung hanya melakukan penelitian sesuai dengan bidang kepakaran masing-masing dan cenderung enggan melakukan penelitian di luar bidang kepakarannya. Hal ini berimplikasi pada sulitnya melakukan penelitian yang bersinergi satu sama lain karena keragaman topik penelitian. Implikasi dari fenomena yang terjadi di Puslit B1 ini adalah jumlah penelitian banyak dengan fokus yang beragam sehingga luaran penelitian juga kurang signifikan. Mulai tahun 2010 Puslit B1 mencoba melakukan refocusing penelitian dengan menggabungkan beberapa usulan penelitian yang secara substansi dapat disinergikan. Hal ini bertujuan agar hasil atau luaran penelitian lebih signifikan.

Ketercapaian Program dengan Renstra

Program atau kegiatan penelitian dapat dievaluasi keberhasilannya melalui sejauh mana luaran program tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap pencapaian rencana strategis satker. Hasil wawancara dengan ketiga narasumber menyebutkan

bahwa Renstra LEMLIT X masih memiliki spektrum yang sangat luas dan tidak fokus sehingga satker mengalami kesulitan dalam menerjemahkannya. Dari hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa capaian program dengan alokasi yang ada saat ini belum dapat mencapai target sebagaimana yang ada di renstra. Salah satu narasumber menyebutkan bahwa dari awal penyusunan program kegiatan tidak dilandasi oleh arah yang jelas serta batas-batas programnya juga tidak jelas sehingga program yang ada tidak fokus. Apabila dilihat dari sisi renstra, Renstra LEMLIT X sendiri masih sangat luas dan tidak pernah dievaluasi pencapaiannya. Penilaian keterkaitan pencapaian program dengan alokasi anggaran juga sulit untuk dilakukan karena sampai saat ini belum ada indikator untuk menilai keberhasilan program berdasarkan alokasi anggarannya. Selama periode tahun 2003–2010, hasil wawancara menyebutkan bahwa untuk Puslit B1, target renstra sulit dicapai bila hanya mengandalkan alokasi anggaran dari dana DIPA Tematik. Untuk mencapai target renstra, Puslit B1 perlu mencari alternatif dana pendamping dari skema yang lain, misalnya dari skema Insentif Ristek ataupun Program Kompetitif.

5.4.2 Puslit B2

Aktor yang Berpengaruh dalam Alokasi Anggaran

Dalam sistem pengambilan keputusan alokasi anggaran di Puslit B2, terdapat aktor tertentu sebagai pengambil keputusan alokasi anggaran. Hasil wawancara dengan dua orang narasumber dari puslit ini menyebutkan bahwa aktor yang dianggap berperan penting sebagai pengambil keputusan alokasi anggaran di Puslit B2 adalah kepala pusat. Peran strategis ini terutama dalam menentukan proposal mana sajakah yang akan disetujui untuk diajukan ke tingkat kedeputian bersama PME satker.

Permasalahan dalam Alokasi Anggaran

Hasil wawancara dengan narasumber mengungkapkan adanya beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Puslit B2 dalam proses alokasi anggaran. Permasalahan utama yang dihadapi oleh Puslit B2 dalam hal alokasi anggaran adalah belum berjalannya fungsi manajemen alokasi anggaran secara keseluruhan. Fungsi manajemen yang dimaksud adalah perencanaan, pengorganisasian/pengaturan, pelaksanaan, dan kontrol. Idealnya keempat fungsi alokasi anggaran tersebut dapat berjalan dengan baik sehingga bisa menjadi masukan satu sama lain. Salah satu permasalahan yang timbul akibat belum berjalannya fungsi manajemen tampak pada fungsi perencanaan. Salah satu narasumber menyatakan bahwa selama ini perencanaan alokasi anggaran yang dilakukan oleh Puslit B2 belum menggunakan hasil evaluasi pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar perencanaan alokasi anggaran. Idealnya hasil evaluasi pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya dijadikan sebagai masukan terkait dengan kelemahan yang terjadi pada tahun sebelumnya agar tidak terulang lagi di alokasi anggaran tahun berikutnya.

Ketercapaian Program dengan Renstra

Penilaian ketercapaian program yang dikaitkan dengan Renstra LEMLIT X, tidak terlepas dari persepsi mengenai Renstra LEMLIT X bagi satker. Salah satu narasumber di Puslit B2 mengungkapkan bahwa Renstra LEMLIT X masih terlalu luas dan tidak fokus sehingga menyebabkan satker mengalami kesulitan untuk menerjemahkan renstra menjadi fokus-fokus penelitian. Apabila dilihat dari alokasi anggaran yang ada dikaitkan dengan capaian program, narasumber menyatakan bahwa capaian program dengan alokasi anggaran DIPA Tematik masih jauh dari target renstra. Keterbatasan anggaran menyebabkan penelitian yang dilakukan Puslit B2

cenderung kecil dan luaran yang dihasilkan juga kurang signifikan. Untuk meminimalisasi permasalahan ini, Puslit B2 berusaha mencari skema pendanaan lain untuk mendukung keterbatasan dana dari skema DIPA Tematik, misalnya dari skema dana Insentif Ristek dan DIPA Program Kompetitif.

5.5 PENGAMBILAN KEPUTUSAN ALOKASI ANGGARAN DI LEVEL SATKER PADA KEDEPUTIAN C

5.5.1 *Puslit C1*

Aktor yang Berperan dalam Proses Pengambilan Keputusan

Aktor yang berperan dalam proses pengambilan keputusan anggaran di tingkat satuan kerja adalah kepala pusat yang merupakan Kuasa Pengguna Anggaran. Pengambilan keputusan ini terutama pada saat proses pengajuan usulan penelitian yang telah diseleksi di lingkungan satker. Kemudian kepala pusat beserta kepala bidang dan PME satker melakukan penyesuaian terhadap usulan yang diajukan berdasarkan besar anggaran yang diterima seperti penghapusan kegiatan, merevisi jumlah perjalanan dan hari kunjungan dalam kegiatan penelitian atau menghilangkan kegiatan pendamping seperti penulisan buku. Hal ini berindikasi dengan penguatan *core competence* Puslit C1 yang tidak optimal.

Penetapan kompetensi dasar ini melibatkan para peneliti dengan melakukan rapat pleno berulang-ulang. Dari rapat pleno tersebut ditentukan tema-tema yang akan dijadikan acuan proposal yang akan diajukan oleh para peneliti sehingga proposal yang diajukan lebih terarah dengan *core competence* yang dimiliki oleh Puslit C1. Empat *core competence* yang menjadi acuan para peneliti di Puslit C1 adalah pembangunan daerah, industri dan kedaerahan, keuangan dan perbankan, dan ekonomi syariah. Pada awalnya, penelitian

yang dilakukan di Puslit C1 sifatnya kecil-kecil dengan jumlah yang cukup banyak. Kemudian dibuat inisiatif untuk membuat penelitian dalam bentuk besar dalam empat *core competence* yang dibuat dengan tujuan agar penelitian yang dilakukan memiliki dampak lebih besar bagi LEMLIT X dan bangsa.

Masalah Alokasi Sumber Daya di Puslit C1

Berdasarkan gambaran yang diperoleh dari wawancara dan survei, terlihat bahwa sistem alokasi anggaran di LEMLIT X belum melakukan mekanisme pengalokasian anggaran yang efektif dari tingkat pusat hingga satuan kerja. Hal ini menyebabkan beberapa masalah atau kendala yang dihadapi oleh satuan-satuan kerja di LEMLIT X, seperti terjadi di Puslit C1.

Permasalahan yang dihadapi adalah tidak berjalannya fungsi evaluasi program yang dijalankan dengan baik. Fungsi evaluasi dirasakan belum menjadi masukan dalam proses pengalokasian anggaran tahun berikutnya padahal seharusnya hasil evaluasi dapat dijadikan masukan untuk melakukan perbaikan proses alokasi anggaran tahun berikutnya sehingga penelitian yang dilakukan lebih baik.

Permasalahan lainnya adalah adanya ego sektoral karena berbeda bidang ilmu dan tidak ada upaya untuk mensinergikan dalam bentuk kegiatan besar yang menyertakan seluruh satker LEMLIT X. Para peneliti cenderung untuk melakukan penelitian sesuai dengan bidang kepakarannya masing-masing dan enggan melakukan penelitian di luar bidang kepakarannya. Hal ini berimplikasi pada sulitnya melakukan penelitian yang bersinergi satu sama lain karena keragaman topik penelitian.

Ketercapaian Renstra dengan Alokasi Anggaran yang Ada

Ketercapaian renstra dengan alokasi anggaran di Puslit C1 masih jauh dari yang diharapkan. Renstra LEMLIT X dirasakan terlalu besar untuk dijangkau oleh Puslit C1. Dengan anggaran yang ada serta sumber daya manusia yang dimiliki belum memungkinkan untuk mencapai Renstra LEMLIT X. Di samping spektrumnya yang luas, Renstra LEMLIT X dinilai tidak fokus sehingga satker seperti Puslit C1 sulit dalam menerjemahkannya dalam kegiatan penelitian yang dilakukan oleh puslit. Renstra LEMLIT X dinilai kurang diinformasikan dengan baik kepada para peneliti di lingkungan LEMLIT X termasuk para peneliti di Puslit C1. Akibatnya, para peneliti tidak mengetahui apa isi Renstra LEMLIT X dan mereka cenderung lebih fokus pada minatnya sendiri-sendiri.

5.5.2 Puslit C2

Aktor yang Berperan dalam Proses Pengambilan Keputusan

Proses pengambilan keputusan dalam pengalokasian sumber daya di Puslit C2 dilakukan secara berulang-ulang dengan melibatkan semua pihak yang ada di satuan kerja tersebut, seperti kepala satker, PME satker, para peneliti terutama peneliti senior, serta bagian tata usaha. Pada akhirnya kepala satker di satuan kerja tersebut yang akan menentukan hasil akhirnya.

Masalah Alokasi Sumber daya di Puslit C2

Berdasarkan gambaran yang diperoleh dari hasil wawancara, terlihat bahwa sistem alokasi anggaran di LEMLIT X belum menciptakan mekanisme pengalokasian anggaran yang efektif dari tingkat pusat hingga satuan kerja, salah satunya di Puslit C2. Permasalahan yang dihadapi puslit ini terkait dengan alokasi

anggaran yang diterima tidak sesuai dengan yang dibutuhkan. Anggaran yang diterima tidak mencukupi kebutuhan minimum sehingga pencapaian program dan kinerja kurang optimal. Akibat anggaran yang tidak mencukupi ini, hasil kegiatan yang dilakukan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Anggaran yang minimal ini berimplikasi juga jika pada tahun anggaran berjalan dibutuhkan dana untuk kegiatan khusus yang tiba-tiba dibutuhkan seperti masalah serangan ulat bulu dan masalah Papua. Di samping itu, permasalahan yang dihadapi adalah kekurangan anggaran untuk meningkatkan sarana prasarana satker. Alokasi anggaran yang ada selama ini belum memungkinkan satker untuk memiliki sarana-prasarana yang layak untuk mendukung kinerja yang tinggi.

Ketercapaian Renstra dengan Alokasi Anggaran yang Ada

Pencapaian renstra dengan alokasi anggaran di tingkat satker dianggap telah memenuhi target yang dicapai sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan. Namun, ketercapaian Renstra LEMLIT X dengan alokasi anggaran di Puslit C2 sama dengan puslit-puslit lain di lingkungan Kedeputian C. Ketercapaian renstra dengan alokasi anggaran yang ada dinilai masih sangat jauh karena Renstra LEMLIT X terlalu luas.

BAB VI

Kriteria Alokasi Anggaran

Sebagai salah satu alternatif solusi dalam memecahkan permasalahan pengalokasian anggaran diperlukan kriteria acuan bagi para pembuat keputusan di lingkungan LEMLIT X. Langkah-langkah yang diperlukan dalam perumusan kriteria tersebut akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut.

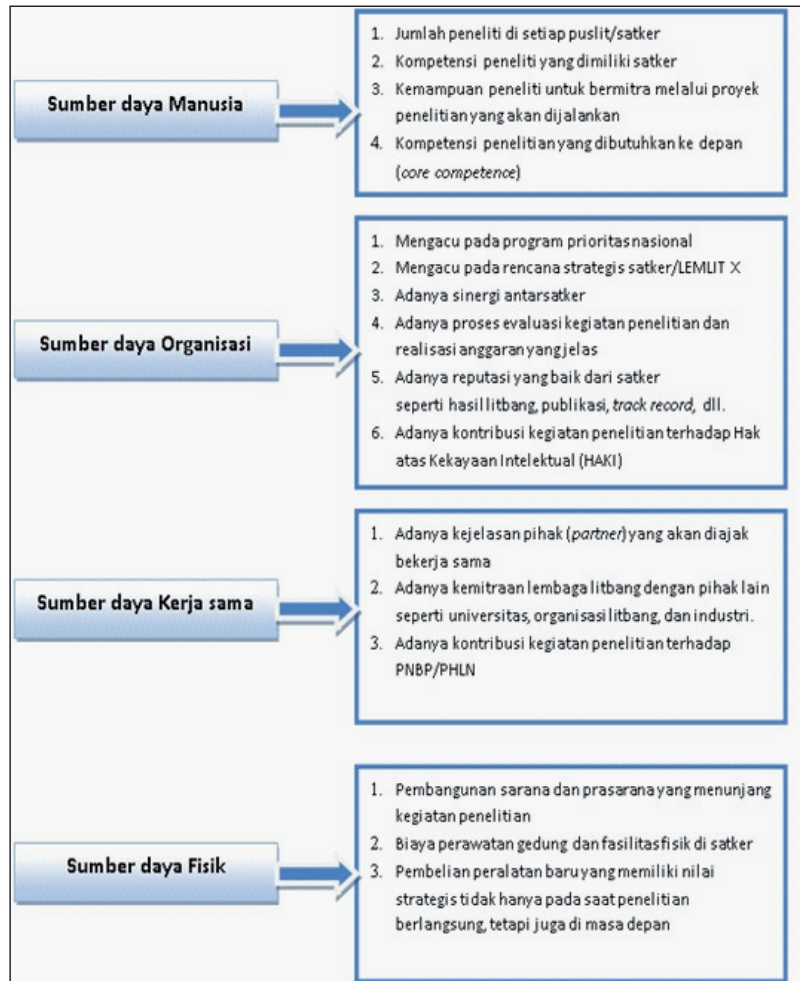
6.1 RUMUSAN KRITERIA ALOKASI

Salah satu fungsi penganggaran APBN adalah fungsi alokasi. Anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi alokasi anggaran LEMLIT X menganut beberapa fungsi penting terutama dalam proses alokasi, distribusi, dan kestabilan. Sebagai upaya untuk mencapai fungsi alokasi yang mencerminkan tujuan LEMLIT X sebagai lembaga litbang pemerintah yang memiliki tanggung jawab dan kredibilitas terhadap penggunaan anggaran negara maka pada bagian ini diuraikan beberapa hal yang menjadi kriteria utama dalam realisasi fungsi alokasi.

Ada dua definisi yang ditampilkan dalam kuesioner, yaitu definisi mengenai kriteria keutamaan sumber daya dan subkriteria sumber daya. Definisi kriteria mencakup variabel yang menjadi aspek yang diprioritaskan dalam pengambilan keputusan alokasi sumber daya anggaran secara umum, antara lain sumber daya manusia, organisasi, sumber daya fisik, dan kerja sama (relasional). Definisi subkriteria menjelaskan secara terperinci dari kriteria utama yang sudah disebutkan sebelumnya. Uraian yang dimaksudkan tersebut dijelaskan sesuai dengan konsep yang terdapat dalam intellectual capital navigator dan diformulasikan dengan hasil kegiatan wawancara untuk melengkapi kriteria-kriteria lain di luar konsep yang diacu.

Untuk mengetahui kriteria alokasi yang diprioritaskan dalam penelitian ini, dilakukan pembobotan kriteria berdasarkan survei yang melibatkan responden dari deputi dan kepala satker di lingkungan LEMLIT X saat ini. Dari hasil pengumpulan data tersebut, telah terkumpul 19 kuesioner, yang dua di antaranya adalah responden dari deputi, dan 17 kuesioner diisi oleh responden kepala satker di lingkungan LEMLIT X yang menjabat saat ini.

Berikut ini klasifikasi kriteria alokasi anggaran yang sudah dilakukan dalam penelitian ini.



Sumber: Hasil survei Pappiptek LEMLIT X, 2011

Gambar 12. Klasifikasi Kriteria Alokasi Anggaran

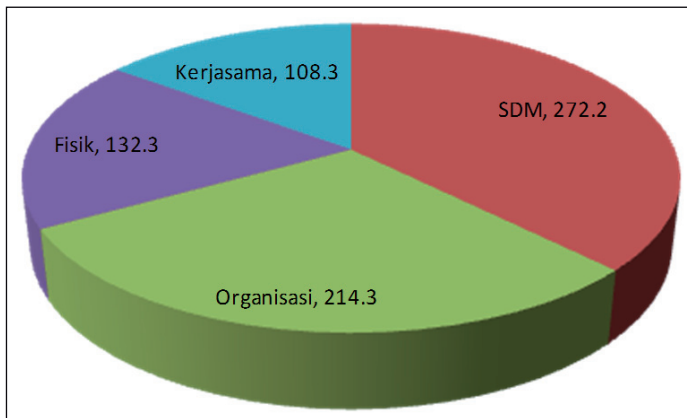
6.2 PRIORITAS KRITERIA ALOKASI ANGGARAN

Dalam buku ini dikemukakan pula hasil survei melalui kuesioner yang didistribusikan kepada satker-satker di lingkungan LEMLIT X. Tujuan kuesioner ini untuk memperoleh persepsi mengenai prioritas kriteria alokasi anggaran DIPA Tematik di LEMLIT X. Responden yang mengisi kuesioner ini adalah pengambil keputusan kebijakan alokasi anggaran, yaitu deputi dan kepala Satker. Responden ini diambil sebagai sampel karena kedudukannya sebagai pengambil keputusan di setiap level kedeputusan maupun satker memegang peranan yang penting, dan cukup mewakili aspirasi dari unit kerjanya. Dari hasil pengisian kuesioner telah dikumpulkan 19 kuesioner dari 52 satker yang dinyatakan valid yang ada di lingkungan LEMLIT X. Ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam pengumpulan data survei ini, di antaranya beberapa responden terpilih tidak mengembalikan kuesioner yang sudah dikirimkan, ada responden yang menolak untuk mengisi kuesioner, dan lain sebagainya. Akibatnya, keterwakilan jawaban dari segi jumlah yang telah dicapai dalam penelitian ini tidak kurang dari 30% sehingga hal ini menjadi salah satu keterbatasan dalam pelaksanaan survei ini.

Dari hasil tersebut, terlihat bahwa kriteria SDM merupakan kriteria yang dianggap paling penting oleh para pengambil keputusan sebagai dasar pengalokasian anggaran di LEMLIT X. Kriteria lain yang dianggap penting (dilihat dari nilai skornya) adalah kriteria organisasi, diikuti oleh kriteria fisik, dan kerja sama.

Selain melihat kriteria tersebut, dilakukan pula pembobotan untuk melihat proporsi subkriteria dari tiap-tiap kriteria. Pada setiap kriteria dilakukan analisis menggunakan prinsip Pareto pada subkriteria-subkriteria penyusunnya sehingga diperoleh subkriteria yang perlu diprioritaskan di LEMLIT X. Prinsip Pareto dapat digunakan untuk memilih keputusan dengan isu yang paling

penting untuk ditangani dari begitu banyak keputusan dengan aturan 80–20. Dalam hal ini, dihitung persentase dari tiap-tiap subkriteria untuk kemudian dihitung persentase kumulatifnya. Prioritas subkriteria diambil hingga nilai persentase kumulatif mencapai 80% dan persentase ini telah mewakili 20% subkriteria sisanya. Dari hasil perhitungan diperoleh 12 subkriteria yang dinilai perlu diprioritaskan di LEMLIT X yang ditunjukkan pada Tabel 6. Dari hasil pembobotan menggunakan prinsip Pareto terlihat bahwa aspek kompetensi inti (*core competence*) menjadi subkriteria yang dianggap paling penting, diikuti oleh subkriteria kompetensi peneliti di satker. Hasil perhitungan skor kriteria alokasi anggaran di LEMLIT X secara keseluruhan dapat dilihat pada Gambar 13.



Gambar 13. Hasil Perhitungan Skor Kriteria Alokasi Anggaran di LEMLIT X

Hasil perhitungan skor subkriteria alokasi anggaran disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Hasil Perhitungan Skor Subkriteria Alokasi Anggaran LEMLIT X

No.	Kriteria	Skor	Persen-tase	Persen Kumulatif
1	Kompetensi penelitian yang dibutuhkan ke depan (<i>core competence</i>)	331	8,7%	8,7%
2	Kompetensi peneliti yang dimiliki satker	326	8,5%	17,2%
3	Kemampuan peneliti untuk bermitra melalui proyek penelitian yang akan dijalankan	307	8,0%	25,2%
4	Jumlah peneliti di setiap puslit/satker	306	8,0%	33,2%
5	Mengacu pada rencana strategis satker/ LEMLIT X	264	6,9%	40,1%
6	Adanya proses evaluasi kegiatan penelitian dan realisasi anggaran yang jelas	258	6,7%	46,9%
7	Adanya reputasi yang baik dari satker seperti hasil litbang, publikasi, <i>track record</i> , dll.	257	6,7%	53,6%
8	Mengacu pada program prioritas nasional	231	6,0%	59,6%
9	Adanya sinergi antar-satker	221	5,8%	65,4%
10	Adanya kontribusi kegiatan penelitian terhadap Hak atas Kekayaan Intelektual (HAKI)	213	5,6%	71,0%
11	Pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan penelitian	173	4,5%	75,5%
12	Pembelian peralatan baru yang memiliki nilai strategis tidak hanya pada saat penelitian berlangsung, tetapi juga di masa depan	162	4,2%	79,8%
13	Biaya perawatan gedung dan fasilitas fisik pada satker	159	4,2%	83,9%
14	Adanya kejelasan pihak (<i>partner</i>) yang akan diajak bekerja sama	154	4,0%	87,9%

No.	Kriteria	Skor	Persen-tase	Persen Kumulatif
15	Adanya kemitraan lembaga litbang dengan pihak lain seperti universitas, organisasi litbang, dan industri.	136	3,6%	91,5%
16	Adanya kontribusi kegiatan penelitian terhadap PNB/PHLN	113	3,0%	94,5%
17	Lainnya (terkait SDM)	91	2,4%	96,8%
18	Lainnya (terkait organisasi)	56	1,5%	98,3%
19	Lainnya (terkait kerja sama)	35	0,9%	99,2%

Sumber: Hasil Survei Tim, 2011

Berdasarkan hasil survei, analisis lanjut digambarkan dalam suatu model kriteria alokasi anggaran yang mencerminkan harapan-harapan (*wishes*) para pengambil keputusan terhadap kebijakan anggaran LEMLIT X ke depan. Dalam hal ini kriteria alokasi anggaran diproyeksikan untuk pencapaian Rencana Strategis LEMLIT X sampai tahun 2014. Selain itu pemilihan kriteria alokasi anggaran juga mempertimbangkan visi LEMLIT X menuju lembaga litbang berkelas dunia. Model alternatif yang ditemukan dari hasil survei ini menunjukkan proporsi yang paling besar terletak pada SDM (272), diikuti organisasi (214), fisik (132), dan kerja sama (108).

Sebagai lembaga riset yang memiliki otoritas di bidang keilmuan, keberadaan SDM litbang menjadi aspek utama dan strategis. Hasil ini juga sinergis dengan kondisi LEMLIT X pada lima tahun terakhir yang telah mengupayakan penambahan tenaga peneliti baru di setiap satker. Peneliti-peneliti muda tersebut masih banyak memerlukan pembinaan dan peningkatan kompetensi inti yang dapat memperkuat kegiatan penelitian. Kapasitas dan kompetensi SDM tidak hanya mencakup skala individu, tetapi meliputi juga kapasitas organisasi (korporat). Kedua kompetensi ini menjadi penggerak utama ketercapaian program penelitian di LEMLIT X.

Pentingnya pengembangan SDM peneliti muda terkait pula dengan adanya upaya mengatasi kesenjangan pengetahuan antar-generasi (*knowledge gap generation*) yang lebih besar. Hal ini perlu untuk dilakukan oleh LEMLIT X mengingat setiap satker perlu memelihara kompetensi inti melalui proses *trickle down effect* dari peneliti senior kepada peneliti muda.

Alokasi anggaran yang lebih menitikberatkan pada prioritas SDM bisa direalisasikan dalam berbagai bentuk, misalnya pembinaan SDM melalui pendidikan formal (S2 atau S3), pendidikan dan pelatihan (*training*), seminar, *workshop*, dan lain-lain. Alokasi anggaran untuk pengembangan SDM membutuhkan investasi khusus sehingga pencapaian kompetensi SDM yang andal dapat mendorong tercapainya kegiatan penelitian yang berkualitas.

Sebagaimana dijelaskan dalam kerangka *intellectual capital navigator*, setiap sumber daya memiliki keterkaitan atau interdependensi satu sama lain. Hal ini terbukti dari hasil penelusuran kuesioner kriteria alokasi anggaran yakni tidak hanya proporsi SDM yang tinggi, tetapi proporsi organisasi dianggap cukup penting dalam memengaruhi alokasi anggaran selama ini dan ke depan. Aspek organisasi yang dianggap penting terutama terletak pada keterkaitan suatu program penelitian dengan rencana strategis LEMLIT X dan prioritas program nasional yang telah ditetapkan pemerintah. Selain itu, proses evaluasi terhadap pelaksanaan program yang terintegrasi juga diyakini sangat penting diberikan prioritas yang lebih tinggi sebagai bahan masukan untuk rencana program tahun selanjutnya. Hal lain yang mendapat perhatian para pengambil keputusan terutama dalam melihat sumber daya organisasi adalah kontribusi unit kerja seperti kinerja penelitian seperti publikasi, paten, produk prototipe, dan lain-lain. Kinerja setiap unit kerja dianggap sangat berpengaruh terutama dalam memperbaiki dan

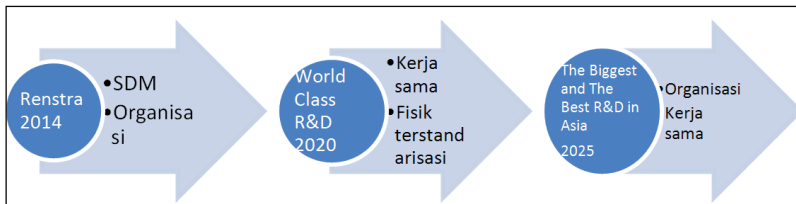
meningkatkan reputasi organisasi sehingga kepercayaan pemerintah sebagai penyandang dana penelitian bisa lebih baik.

Dari hasil survei juga ditemukan isu yang berkaitan dengan sinergi program penelitian yang terjadi di LEMLIT X. Selama sepuluh tahun terakhir, untuk mengupayakan adanya sinergi antar-satuan kerja dan menjembatani kompetensi satker agar menghasilkan keluaran yang lebih potensial, LEMLIT X telah menjalankan suatu program sinergi yang disebut dengan Program Kompetitif. Sementara Program Tematik yang menjadi fokus penelitian ini dianggap prioritasnya sebagai program untuk meningkatkan *core competence* dari satker. Akan tetapi, dalam implementasinya program ini belum mampu memberdayakan kompetensi satker sesuai dengan kebutuhannya. Dengan adanya kebijakan anggaran LEMLIT X yang bersifat desentralisasi selama ini ternyata satker-satker di lingkungan LEMLIT X masih sulit untuk disinergikan satu sama lain. Seharusnya desentralisasi yang dimaksud bukan kewenangan yang diberikan dalam bentuk “*project*”, tetapi dititikberatkan pada sinergi program. Dengan demikian, alokasi anggaran yang akan dipercayakan untuk merealisasikan sinergi program lebih besar dan dapat dilakukan secara terintegrasi, bahkan dapat mengurangi pemborosan atau inefisiensi yang mungkin ada.

Dari beberapa tinjauan tersebut, model yang akan dipertimbangkan adalah model dengan alokasi anggaran yang menitikberatkan pada sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya organisasi. Keduanya menjadi fondasi utama dalam menggerakkan program penelitian dan pengembangan LEMLIT X paling tidak sampai tahun 2014 dengan memperhatikan beberapa kondisi ketersediaan SDM peneliti muda yang besar selama lima tahun terakhir dan kebutuhan LEMLIT X dalam mencetak SDM dengan kompetensi yang lebih tinggi. Meskipun demikian, hal ini tidak akan mungkin

dilakukan dengan meninggalkan peran dari sumber daya lain seperti kerja sama dan ketersediaan sarana dan prasarana fisik.

Sumber daya kerja sama akan bisa dilaksanakan setelah SDM yang berkompentensi mampu menghasilkan kinerja riset yang berkualitas baik sehingga bisa memunculkan kepercayaan (*trust*) dari stakeholders lain yang benar-benar membutuhkan hasil luaran atau produk LEMLIT X. Dengan demikian, harapan LEMLIT X sebagai litbang berkelas dunia beberapa tahun terakhir bisa diwujudkan dengan adanya riset kolaborasi yang semakin luas dengan berbagai negara. Selain itu, ketersediaan infrastruktur LEMLIT X yang harus memenuhi standar minimum internasional bisa segera terealisasi maksimal sampai tahun 2020. Bahkan, jangkauan yang lebih jauh bisa diupayakan oleh LEMLIT X melalui penguatan sumber daya organisasi dan kerja sama pada tahun 2025 menuju lembaga litbang terdepan di kawasan Asia Pasifik. Proyeksi ini akan meningkatkan kepercayaan diri LEMLIT X untuk menjadi lembaga litbang yang besar, dengan hasil yang signifikan dan benar-benar nyata dapat dinikmati oleh penggunaanya sebagaimana komitmen pimpinan LEMLIT X saat ini.



Gambar 14. Skenario Kriteria Alokasi Sumber Daya LEMLIT X

BAB VII

Penutup

Anggaran pemerintah untuk kegiatan riset di Indonesia tergolong masih sangat kecil dibandingkan negara lain di Asia. Selama sepuluh tahun terakhir persentase anggaran litbang pemerintah dari GDP pun tidak berubah signifikan dari angka 0,1% (Indikator Iptek, 2010). Hal serupa dapat dilihat dari studi kasus LEMLIT X yang memiliki anggaran litbang sangat kecil dengan fluktuasi perubahan kurang lebih 10% karena pengaruh inflasi. Apalagi lembaga litbang pemerintah ini memiliki ketergantungan yang cukup besar terhadap sumber pendanaan dari anggaran pemerintah karena belum banyak memanfaatkan sumber pendanaan lain untuk mendukung program penelitiannya.

Dalam proses pengelolaan dana yang terbatas tersebut, ternyata masih banyak kompleksitas yang dihadapi sebuah lembaga litbang. Ketiadaan kriteria alokasi anggaran yang baku mengakibatkan proses pendanaan lebih bersifat inkremental. Proses inkremental seharusnya melihat kinerja pencapaian program masa lalu, tetapi proses inkremental yang terjadi di sebagian besar lembaga litbang pemerintah lebih berfokus pada pertimbangan kondisi anggaran tahun sebelumnya tanpa ada masukan terhadap kinerja program.

Terdapat empat hal yang perlu menjadi pertimbangan dalam alokasi anggaran kaitannya dengan perencanaan strategis suatu lembaga litbang pemerintah. Pertama, perlu adanya proses evaluasi terhadap perencanaan strategis melalui kajian *foresight* dan rekam jejak (*road mapping*) yang melibatkan pemangku kepentingan. Perencanaan lembaga litbang ke depan perlu memadukan kapasitas dan kebutuhan pemangku kepentingan sehingga diharapkan akan melahirkan program yang lebih fokus, inovatif, dan jelas. Kedua, perencanaan seharusnya tidak hanya bersifat tahunan, namun dimungkinkan melalui perencanaan tiga tahun, sehingga kelangsungan atau keberlanjutan kegiatan dan program menjadi lebih terjamin. Ke depan, pola ini dimungkinkan sesuai dengan ketentuan yang dikeluarkan Dirjen Anggaran, Kementerian Keuangan, yakni pelaksanaan kegiatan di setiap LPNK dimungkinkan untuk bisa direalisasikan secara *multiyears*. Program tersebut selanjutnya digunakan sebagai bahan bagi kepala satuan kerja dan PME untuk memilih kegiatan yang akan diusulkan ke tingkat pusat. Ketiga, proses birokrasi (pengalokasian dan revisi anggaran) yang dilakukan dalam waktu yang sangat singkat baik dari Dirjen Anggaran ke lembaga litbang dan belum terbangunnya sistem monitoring dan evaluasi efektivitas anggaran, mendorong munculnya perilaku inkrementalis. Perubahan dilakukan secara linear atas pertimbangan perilaku alokasi anggaran sebelumnya. Pola anggaran demikian seharusnya dapat diprediksi karena pola demikian terus terjadi dari tahun ke tahun. Ke depan, sistem penganggaran Dirjen Anggaran memuat unsur evaluasi terhadap pencapaian luaran pada tahun berjalan. Oleh karena itu, komitmen terhadap luaran serta penguatan sistem monitoring dan informasi menjadi kritikal bagi lembaga litbang ke depan. Keempat, proses pengalokasian anggaran harus didukung oleh kriteria alokasi anggaran yang terukur, layak, dan dapat diterima semua pihak.

Mengacu pada kondisi empiris di atas, perlu dikaji dengan *best practices* dengan negara lain (contoh Malaysia), dan kajian teoretis tentang sistem pengambilan keputusan. Studi best practice di negara Malaysia, pada tingkat makro, menunjukkan interaksi dan penguatan sistem perencanaan dan sistem penganggaran adalah kritikal dalam pencapaian kinerja litbang. Kementerian Sains, Teknologi dan Inovasi (Ministry of Science, Technology and Innovation) di Malaysia merupakan aktor yang berperan sebagai pengelola program nasional dan penentu proposal dan alokasi anggaran. Sementara lembaga akademik lain, yaitu Akademik Sains Malaysia (Academy Science of Malaysia) bertindak sebagai penyeleksi kegiatan mengacu pada program yang telah disepakati, baik jangka pendek maupun menengah sehingga mendorong proses pendanaan yang lebih bertanggung jawab dan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Adler, R.B. dan Rodman, G. 2008. *Understanding Human Communication, Edisi Kesepuluh*. New York: Oxford University Press.
- Arifin, M. dkk. 2010. "Evaluasi Hasil Litbang Kompetitif untuk Menetapkan Kluster Unggulan". Makalah disajikan dalam *Seminar Manajemen Litbang 2010. Strategi LEMLIT X Menuju Lembaga Litbang Terdepan di Indonesia* Pappiptek-LEMLIT X, 22 Desember 2010, Kampus LEMLIT X Jakarta.
- Boldt-Christmas, L., G. Roos and S. Pike. 2007. "Designing a Funding Mechanism in a Government R&D Organization: Applying the Intellectual Capital Lens", Paper presented at the 28th McMaster World Congress, Hamilton ON, Canada, 24–26 January.
- Childress, S. 2010. *Investing in Improvement: Strategy and Resource Allocation in Public School Districts*. Harvard: Harvard Business School.
- Cibulka, J.G. 1987. "Theories of Education Budgeting: Lessons from Management of Decline." *Educational Administration Quarterly*, Vol. 23 (1).
- David, M. and Sutton, C. 2004. *Social Research: The Basics*. London: Sage Publications.

- Flick, U. 2002. *An Introduction to Qualitative Research. Second Edition*. London: Sage Publications.
- Foster, R.H. 1986. Innovation: Die technologische Offensive, Wiesbaden dalam Boldt-Christmas, L., G. Roos and S. Pike (2007): "Designing a Funding Mechanism in a Government R&D Organization: Applying the Intellectual Capital Lens", Paper presented at the 28th McMaster World Congress, Hamilton ON, Canada, 24–26 January.
- Gaillard, J. 2010. "Measuring Research and Development in Developing Countries: Main Characteristics and Implications for the Frascati Manual". *Science, Technology & Society*, Vol. 15(1), pp. 77–111.
- Hennik, Monique M. 2007. *International Focus Group Research: A Handbook for the Health and Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- Klein, J, Gee, D and Jones, H. 1998. "Analysing Clusters of Skills in R&D–Core Competencies, Metaphors, Visualization, and the Role of IT". *R&D Management*, Vol. 28(1), pp. 37–42.
- Lehmann, P. 2002. Interne Märkte, Unternehmenssteuerung zwischen Abwanderung und Widerspruch, Wiesbaden dalam Boldt-Christmas, L., G. Roos and S. Pike (2007): "Designing a Funding Mechanism in a Government R&D Organization: Applying the Intellectual Capital Lens", Paper presented at the 28th McMaster World Congress, Hamilton ON, Canada, 24–26 January.
- Lepori, B. 2010. "Coordination Modes in Public Research Funding". Research Policy (forthcoming).
- LSBF (London School of Business and Finance). 2011. "Resource Allocation". Diakses pada http://www.zainbooks.com/books/management/strategic-management_32_resource-allocation.html.
- Meiningsih, S. dkk. 2009. *Indikator Iptek Indonesia 2009*. Jakarta: Pusat Penelitian Perkembangan Iptek (Pappiptek) LEMLIT X.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2002. Frascati Manual. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development.
- _____. 2010. *Renstra LEMLIT X 2009–2014*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Rubin, Irene S. 1990. "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?". *Public Administration Review*, Vol. 50(2).

- Robbins, S. P. and Coulter, M. 2005. *Management 9th Edition*. Prentice Hall. USA: Pearson Education International.
- Sielke, C. C. 1995. "Budgetary Decision-Making: Is It Rational, Incremental or Garbage Can?". Makalah dipresentasikan pada American Association of School Administrators Conference, New Orleans , LA, February 1995.
- Singla, R.K. 2009. *Business Management* . Delhi, India: V.K. (India) Enterprises.
- Smith, Robert W and Thomas D. Lynch. 2004. *Public Budgeting in America*. 5th Edition. New Jersey: Pearson.
- Suprpto, F dkk. 2007. "Laporan Survey Penelitian dan Pengembangan Lembaga Pemerintah 2006". Deputi Bidang Program Riptek. KNRT. Jakarta. Diakses dari www.ristek.go.id tanggal 22 Februari 2011.
- Terry, George R. 1977. *Principles of Management*. (7th Ed.). New York: R. D. Irwin.
- Wildavsky, A. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. Boston: Little & Brown.
- Wildavsky, A. 1979. *The Politics of the Budgetary Processes*. Boston: Little Boston.
- Williamson, O. 1975. "Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications." *A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: The Free Press.

BIOGRAFI PENULIS

LUTFAH ARIANA

Lahir di Tulungagung pada tanggal 11 November 1981. Pernah mengenyam pendidikan S-1 di fakultas Teknologi Pertanian Universitas Gajah Mada (2000–2004), kemudian melanjutkan pendidikannya kembali pada Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia selama satu tahun sampai akhirnya berhasil mencapai Master of Public Policy dari National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) Tokyo Jepang (2009–2010). Sejak 2005 menjadi peneliti di Pusat Penelitian Perkembangan Iptek, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Pappiptek LIPI). Saat ini sedang menekuni bidang Manajemen Litbang dan Kebijakan Iptek di Indonesia.

TRINA FIZZANTY

Lahir di Padang, 28 Maret 1968. Menempuh pendidikan terakhir Doktor bidang integrative Iptek systems dari University of Queensland-Australia. Penulis merupakan Kepala Bidang Sistem Manajemen Iptek Pusat penelitian Perkembangana Iptek Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PAPPIPTEK LIPI) dan aktif melakukan penelitian yang ditekuni mengenai kebijakan iptek bidang

pangan, complex adaptive systems di bidang manajemen dan telah menghasilkan beberapa karya tulis ilmiah hasil penelitian berupa buku dan jurnal, baik di dalam negeri maupun luar negeri.

WATI HERMAWATI

Lahir di Sukabumi, Jawa Barat pada tanggal 4 Mei 1961. Pendidikan terakhirnya adalah Master of Administration dari School of Management, Asian Institute of Technology Bangkok, Thailand (1993). Saat ini yang bersangkutan bekerja sebagai Peneliti Utama pada Pusat Penelitian Perkembangan Iptek lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Pappiptek LIPI). Bidang penelitian yang banyak dilakukannya antara lain berhubungan dengan pengelolaan manajemen teknologi, pengelolaan penelitian dan pengembangan (R&D Management), dan berbagai isu gender dalam kebijakan dan aplikasi teknologi pada berbagai bidang, seperti energi baru dan terbarukan, pertanian, teknologi informasi, pendidikan dan pemerintahan daerah.

DIAN PRIHADYANTI

Lahir di Demak, 19 Juli 1983. Merupakan Peneliti Muda (III D) pada bidang Penelitian Sistem Manajemen Iptek pada Pusat Penelitian Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Pappiptek LIPI). Jenjang pendidikan Magister ditempuh pada Teknik Industri Universitas Indonesia.

NUR LAILI

Lahir di Surakarta, 6 April 1985. Menamatkan Sarjana jurusan Teknik Industri di Universitas Sebelas Maret Surakarta dan saat ini sedang menempuh pendidikan pascasarjana jurusan Magister Teknik Industri di Universitas Indonesia melalui Program Karya Siswa Kementerian Riset dan Teknologi. Penulis adalah peneliti bidang Penelitian Sistem Manajemen Iptek Pusat Penelitian Perkembangan Iptek Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Pappiptek LIPI)

PURNAMA ALAMSYAH

Lahir di Bandung, pada tanggal 22 Oktober 1983. Merupakan peneliti bidang Penelitian Sistem Manajemen Iptek pada Pusat Penelitian Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Pappiptek LIPI). Jenjang pendidikan SI ditempuh pada Jurusan Manajemen, Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran. Penulis telah menghasilkan beberapa karya tulis ilmiah/hasil penelitian serta jurnal ilmiah di bidang manajemen iptek dan litbang, dan aktif dalam sejumlah seminar dan forum ilmiah.

Perilaku Organisasi Litbang dalam Alokasi Anggaran dan Skenario Kebijakan

Alokasi Anggaran Litbang Pemerintah

(LEMLIT X)

Buku ilmiah ini mengangkat persoalan mengenai pengelolaan sumber daya (*resources management*) di lembaga litbang pemerintah, terutama yang terkait dengan ketiadaan kriteria baku dalam pengalokasian sumber daya. Dalam upaya mewujudkan pencapaian tersebut, sebuah proses reformasi menyeluruh yang fokus pada penataan alokasi sumber daya manusia (*human resource allocation*) dan penataan sistem penganggaran (*budgeting system*) menjadi sangat penting dilakukan. Proses ini juga dikaitkan dengan kenyataan bahwa pencapaian kinerja litbang saat ini belum maksimal dalam memenuhi orientasi jangka panjang menuju lembaga litbang berkelas dunia (*world class R&D*).

Terbitan ini juga mengemukakan perilaku organisasi, khususnya dalam proses pengambilan keputusan alokasi sumber daya di organisasi litbang pemerintah, mulai dari level terkecil (unit riset) sampai ke level organisasi dengan berpijak pada empat sumber daya yang perlu diperhatikan dalam proses alokasi sumber daya di organisasi publik menurut kerangka teoretis *Intellectual Capital Navigator*, yaitu sumber daya manusia, organisasional, relasional, fisik, dan anggaran (*budget*). Merujuk pada hal tersebut, terbitan ini akhirnya turut mengulas beberapa permasalahan secara sistematis dengan menyertakan usulan yang dapat diimplementasikan dalam menetapkan kriteria alokasi sumber daya demi pencapaian kinerja organisasi yang lebih baik.



Buku Obor

Distributor:

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 319 26978, 392 0114
Faks. (021) 319 24488
E-mail: yayasan_obor@cbn.net.id

LIPI Press

ISBN 978-979-799-779-3



9 789797 997793