

Optimalisasi Penganggaran Berbasis Kinerja (Pbk) Sebagai Strategi Peningkatan Kualitas Dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (Rka-K/L)

Retni Rahmi

Asian Banking, Finance, and Informatics Institute Perbanas, Jakarta

Email: retnirahmi@gamil.com

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi dengan kondisi belum optimalnya penganggaran berbasis kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama. Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk: (1) Mengidentifikasi dan menganalisis factor-faktor apa saja yang mempengaruhi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama; (2) Merumuskan strategi peningkatan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama. Pendekatan penelitian ini kualitatif. Teknik pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama terdiri atas faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal yang paling dominan adalah kebijakan pemerintah. Faktor internal adalah kebijakan Menteri Agama, keterswediaan data, dan kemampuan SDM. Sementara itu strategi untuk meningkatkan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Kementerian agama adalah perencanaan dan penggaran berbasis kinerja, penerapan sistem penanggran terpadu, dan kerangka pengeluaran jangka menengah.

Kata Kunci: Penganggaran berbasis kinerja, jangka menengah, dan terpadu



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia dalam tahap melaksanakan reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara dalam rangka mewujudkan *good governance and clean government* di bidang keuangan negara. Bentuk reformasi manajemen keuangan pemerintah adalah dengan menerapkan tiga pendekatan penganggaran, yaitu anggaran terpadu (*unified budgeting*), anggaran berbasis kinerja (*performance base budgeting*), dan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Pendekatan penganggaran berbasis kinerja dianggap sebagai pendekatan yang paling utama dari ketiga pendekatan penganggaran yang ada. Penganggaran berbasis kinerja disusun dengan orientasi output. Penerapan pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) akan menghasilkan efisiensi, efektivitas, dan rasionalitas dalam pengelolaan anggaran. Penggunaan anggaran negara diharapkan akan lebih terarah, terukur dan dapat dipertanggungjawabkan dengan ABK sehingga fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada publik sesuai dengan prioritas pembangunan Nasional.

Sehubungan dengan ABK, Sekretariat Jenderal Kementerian Agama pun berupaya menerapkannya. Namun capaian kinerja Kementerian Agama tahun 2018 atas pelaksanaan RKA-K/L baru sebesar 78,80 persen. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pelaksanaan mekanisme perencanaan dan penganggaran. Konsep penganggaran berbasis kinerja belum dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan serta pengalokasian anggaran ke dalam program kerja dan kegiatan masih kurang tepat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka fokus penelitian ini adalah mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja; serta

merancang strategi yang cocok untuk diterapkan dalam mencapai optimalisasi penganggaran berbasis kinerja sehingga dapat meningkatkan kualitas dokumen RKA-K/L pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama Republik Indonesia. Bertitik tolak dari latar belakang dan fokus penelitian, maka dimunculkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Faktor internal dan faktor eksternal apa saja yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja?
- b. Strategi apa yang cocok diimplementasikan dalam mencapai optimalisasi penganggaran berbasis kinerja sehingga dapat meningkatkan kualitas dokumen RKA-K/L?

TINJAUAN LITERATUR

A. Penelitian Terdahulu

Terdapat sejumlah penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, yakni mengenai anggaran berbasis kinerja. Terdapat penelitian terdahulu dengan lokasi penelitian di Indonesia (seperti penelitian Susanto, 2017; Hendra, 2018; Fatmayanti et al., 2018; Setiawan et al., 2018; Firyani & Hernando, 2019; Hendrawati & Pramudianti, 2020; Pratolo et al., 2020; Sanjaya, 2020; Bottom et al., 2020; Sukriono, 2021). Sejumlah penelitian lain yang mengkaji anggaran berbasis kinerja juga dilakukan dengan lokasi berbagai negara antara lain Mujannah et al (2019), Park (2019), Triyonob et al., 2019; Mauro et al (2021).

Persamaan penelitian-penelitian terdahulu tersebut dengan penelitian ini adalah sama-sama mengenai anggaran berbasis kinerja. Adapun perbedaan penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah mengenai lokasi penelitian. Penelitian-penelitian terdahulu belum ada yang melaksanakan penelitian mengenai anggaran berbasis kinerja pada Sekretaris Jenderal Kementerian Agama RI. Kekosongan pada lokasi penelitian itulah yang diisi oleh penelitian ini, sehingga penelitian ini mengisi *research gap* penelitian terdahulu, dan sekaligus menjadi kebaruan (*research novelty*) penelitian ini.

Berdasarkan hasil penelitian-penelitian terdahulu terdapat berbagai masukan untuk penyempurnaan penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Di antaranya:

1. Perlunya aspek keterampilan SDM terkait penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (Firyani & Hermando, 2019).
2. Perlunya integrasi komunikasi, nilai, dan tujuan bersama dalam organisasi agar mendukung penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (Mauro et al, 2021).
3. Perlu diperhatikan kompetensi manajemen dan sistem penghargaan, karena keduanya berpengaruh positif terhadap penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (Partolo et al, 2020).
4. Partisipasi para pemangku kepentingan perlu diperhatikan, karena berpengaruh terhadap penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (Hendra, 2018).
5. Aspek pertanggungjawaban akuntansi, dan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) turut menentukan dalam keberhasilan penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (Susanto, 2017; Fatmayanti et al., 2018).

B. Kajian Teoritis dan Konsep-Konsep Kunci

1. Manajemen Strategik

Manajemen strategik adalah serangkaian keputusan dan tindakan manajerial yang menentukan kinerja organisasi dalam jangka panjang (Hunger & Wheelen, 2018: 37). Ini termasuk pemindaian lingkungan (keduanya eksternal dan internal), perumusan strategi atau *strategy formulation* (perencanaan strategis atau jangka panjang), strategi pelaksanaan, serta evaluasi dan pengendalian. Awalnya manajemen strategik disebut kebijakan bisnis (*business*

policy), namun kemudian konsep manajemen strategis telah maju secara substansial dengan upaya terkonsentrasi para peneliti dan praktisi (Hunger & Wheelen, 2018: 37).

Terdapat empat fase manajemen strategik, yakni: Fase 1: *Basic financial planning*. Manajer memulai perencanaan yang serius ketika mereka diminta untuk mengusulkan anggaran tahun berikut. Fase 2: *Forecast-based planning*. Karena anggaran tahunan menjadi kurang berguna untuk merangsang perencanaan jangka panjang, manajer berusaha untuk mengusulkan rencana lima tahun. Pada saat ini, mereka mempertimbangkan proyek yang mungkin memakan waktu lebih dari satu tahun. Fase 3: *Externally oriented (strategic) planning*. Frustrasi dengan hal yang sangat politis mengenai rencana lima tahun yang tidak efektif, manajemen puncak mengendalikan proses perencanaan dengan memulai sistem perencanaan strategis formal. Fase 4: *Strategic management*. Menyadari bahwa rencana strategis terbaik pun tidak ada artinya tanpa masukan dan komitmen dari manajer tingkat bawah, maka manajemen puncak membentuk kelompok perencanaan manajer dan karyawan kunci di berbagai tingkatan, dari berbagai departemen dan kelompok kerja. Mereka mengembangkan dan mengintegrasikan serangkaian rencana yang berfokus pada penekanan keunggulan kompetitif organisasi yang sebenarnya. Rencana strategis pada titik ini merinci masalah implementasi, evaluasi, dan pengendalian (Hunger & Wheelen, 2018: 38).

Sementara itu tahapan manajemen strategi meliputi tiga tahapan, yakni perumusan strategi (*strategy formulation*), implementasi strategi (*strategy implementation*), dan evaluasi strategi (*strategy evaluation*). Kegiatan perumusan, implementasi, dan evaluasi strategi terjadi pada tiga hierarki tingkat dalam organisasi besar: korporat, divisi atau unit bisnis strategis, dan fungsional (David, 2011: 6).

2. Manajemen Strategik Sektor Publik

Kebijakan publik (*public policy*) adalah apa yang pemerintah lakukan, mengapa pemerintah melakukannya, dan apa bedanya dengan yang dilakukan oleh pemerintah sebelumnya atau pemerintah yang lain. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah lakukan dan yang pemerintah tidak lakukan. Dengan demikian, kebijakan publik dapat mengatur perilaku, mengatur birokrasi, mendistribusikan manfaat, sampai bagaimana memungut pajak (Dye, 2017: 1).

Dalam praktiknya manajemen strategik pada sektor publik lebih banyak menggunakan istilah perencanaan strategik (*strategik planning*) (Mohammad, 2009). Peran manajemen dalam organisasi sektor publik meliputi (Mardiasmo, 2002): (1) Peran strategik, yaitu peran manajemen organisasi dalam membuat program alternatif yang mendukung strategi organisasi. (2) Pemberian informasi biaya, yaitu memberikan informasi pengeluaran publik yang digunakan oleh pihak internal (pemerintah) dan pihak eksternal. (3) Penilaian investasi, untuk menilai kelayakan investasi seraca ekonomi dan finansial. (4) Penganggaran. (5) Penentuan biaya pelayanan, dan (6) Penilaian kinerja

3. Teori Penganggaran

Anggaran merupakan alat yang memberikan target dan arah. Anggaran memberikan kendali atas lingkungan terdekat, membantu menguasai aspek keuangan dari pekerjaan dan departemen, dan memecahkan masalah sebelum terjadi. Anggaran berfokus pada pentingnya mengevaluasi tindakan alternatif sebelum keputusan benar-benar diimplementasikan (Lauth, 2021). Anggaran merupakan ekspresi formal dari rencana, sasaran, dan tujuan manajemen yang mencakup semua aspek operasi untuk periode waktu yang ditentukan (Shim & Siegel, 2009).

Berdasarkan Shim & Siegel (2009), anggaran merupakan rencana keuangan untuk mengendalikan operasi dan hasil di masa depan. Anggaran diperlukan untuk beroperasi secara

efektif dan efisien. Apabila digunakan secara efektif, anggaran dapat menghasilkan manajemen yang sistematis dan produktif. Penganggaran memfasilitasi kontrol dan komunikasi, serta memberikan motivasi kepada karyawan.

4. Manajemen Strategi Anggaran

Manajemen perencanaan anggaran berbeda tergantung organisasinya karena sesuai periode waktu tertentu untuk mencapai hasil yang diinginkan. Perencanaan harus menghubungkan tujuan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Tujuannya adalah untuk membuat penggunaan terbaik dari sumber daya perusahaan yang tersedia dalam jangka panjang. Penganggaran hanya salah satu bagian dari perencanaan jangka panjang. Anggaran tahunan harus konsisten dengan tujuan jangka panjang bisnis dan perlu memiliki iklim yang kondusif untuk perencanaan dan hubungan yang bersahabat. Tujuan dari perencanaan adalah untuk meningkatkan profitabilitas dengan rencana yang saling terkait (Moses, 2022).

Rencana anggaran merupakan serangkaian detail yang mengimplementasikan strategi. Rencana pelaksanaan biasanya dijelaskan dalam langkah-langkah berurutan termasuk biaya dan waktu untuk setiap langkah ditetapkan tenggat waktunya. Fungsi perencanaan mencakup semua kegiatan manajerial pada akhirnya memungkinkan suatu organisasi mencapai tujuannya. Perencanaan sering disebut sebagai fungsi pertama manajemen. Pada tingkat bisnis tertinggi, perencanaan melibatkan penetapan strategi perusahaan, yakni menentukan bagaimana sumber daya bisnis akan digunakan untuk mencapai tujuannya. Perencanaan juga melibatkan penetapan kebijakan, serta menjadi pedoman sehari-hari yang digunakan oleh manajer untuk mencapai rujukan mereka. Unsur-unsur rencana meliputi tujuan standar kinerja, penilaian kinerja, rencana tindakan, dan angka keuangan (Shim & Siegel, 2009)

5. Penganggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang mencerminkan input sumber daya dan output layanan untuk setiap unit organisasi. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi dan menilai kinerja relatif berdasarkan pencapaian tujuan untuk hasil tertentu. Jenis anggaran ini biasanya digunakan oleh badan dan lembaga pemerintah untuk menunjukkan hubungan antara dana pembayar pajak dan hasil layanan yang diberikan oleh pemerintah federal, negara bagian, atau lokal (Moses, 2022).

Penganggaran berbasis kinerja adalah alokasi dana berdasarkan hasil terprogram yang berkontribusi pada tujuan organisasi. Bagi pemerintah, penganggaran berbasis kinerja menggunakan bukti untuk memaksimalkan alokasi dana ke program yang berhasil dan menjauhi program yang tidak berhasil. Penganggaran berbasis kinerja tidak dimaksudkan untuk menghukum atau memberi penghargaan kepada departemen atau lembaga, melainkan untuk fokus pada kemajuan menuju tujuan yang terukur selama proses anggaran. Pendekatan ini memungkinkan kota untuk membuat dan membenarkan perubahan anggaran yang memenuhi kebutuhan masyarakat dan memajukan prioritas seluruh kota, alih-alih *default ke status quo*.

Anggaran kinerja dirancang untuk memotivasi komitmen karyawan demi menghasilkan hasil yang positif. Kerugiannya termasuk potensi ketidaksepakatan mengenai prioritas pengeluaran dan kurangnya standar biaya terpadu. Proses keputusan anggaran kinerja berfokus pada keluaran atau hasil layanan. Dengan kata lain, alokasi dana dan sumber daya didasarkan pada tujuan khusus yang disepakati oleh komite anggaran dan kepala badan layanan (Kemp & Dunbar, 2015).

Keuntungan di sektor publik adalah peningkatan akuntabilitas pemerintah daerah kepada pembayar pajak, komunikasi kepada publik tentang prioritas, dan mengukur tujuan tertentu wajib pajak ingin tahu di mana dan bagaimana mereka dibelanjakan dan untuk tujuan apa. Demikian pula, organisasi nirlaba menyusun anggaran kinerja untuk menghubungkan masukan dan keluaran untuk misi mereka. Para donor untuk organisasi-organisasi ini juga ingin mengetahui "pengembalian" seperti apa yang diperoleh masyarakat dari sumbangan mereka (Kemp & Dunbar, 2015).

Penganggaran berbasis kinerja memungkinkan kota untuk memperkuat proses penganggaran sehubungan dengan persaingan klaim atas sumber daya dengan menggunakan kriteria objektif untuk: menentukan alokasi sumber daya; memastikan akuntabilitas di antara mereka yang bertanggung jawab atas manajemen; mengalihkan fokus anggaran ke prioritas kota daripada tujuan khusus departemen atau lembaga; membuat proses anggaran lebih transparan; dan melibatkan masyarakat dalam proses penganggaran.

METODE PENELITIAN

Ditinjau dari pendekatan penelitian, pendekatan penelitian ini adalah kualitatif (Cooper & Schindler, 2014: 145). Di antara lima jenis metode penelitian kualitatif, penulis memilih metode studi kasus karena memungkinkan penulis untuk mengeksplorasi secara mendalam dan mendetail terhadap kejadian, proses, dan aktivitas yang diteliti (Creswell & Creswell, 2018). Berdasarkan tujuannya, desain penelitian bersifat deskriptif, yakni penelitian yang menggambarkan suatu subjek, orang, atau peristiwa melalui pengumpulan data, studi mengungkapkan siapa, apa, kapan, di mana, atau berapa banyak, yang menyangkut suatu variabel secara univariat (Cooper & Schindler, 2014: 656).

Lokasi penelitian ini adalah Sekretariat Jenderal Kementerian Agama Republik Indonesia. Sementara itu waktu penelitian dilaksanakan satu waktu, yakni tahun 2022. Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara mendalam (Cooper & Schindler, 2016: 188). Narasumber berasal dari tiga orang pejabat yang merupakan pemangku kepentingan di Kementerian Agama. Teknik pengumpulan data sekunder dilaksanakan melalui metode dokumen (Sugiyono, 2013; Bungin, 2012). Metode analisis dilakukan dengan menggunakan *Strengths – weaknesses – opportunities – threats* (SWOT).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Hasil penelitian adalah menyangkut jawaban atas dua pertanyaan penelitian.

- a. Berdasarkan hasil penelitian, Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama terdiri atas faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah berhubungan dengan faktor global, ketidaksiediaan anggaran, dan politik. Sehingga sifatnya dinamis dan tidak tetap. Selain itu, keterbatasan waktu juga menjadi salah satu faktor oleh kementerian keuangan. Di antara faktor eksternal yang paling dominan mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah kebijakan pemerintah. Adapun faktor-faktor internal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah Kebijakan menteri Agama itu sendiri, ketersediaan data dan sumber daya manusia. Ketiga hal tersebut mempengaruhi kualitas perencanaan.
- b. Strategi untuk meningkatkan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama adalah bagaimana strategi untuk meningkatkan kualitas dokumen anggaran. Strategi untuk mencapai prinsip-prinsip perencanaan dan penganggaran adalah

penerapan sistem penanggaran terpadu (*unified budgeting*), sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), dan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework, MTEF*).

Pembahasan

Pembahasan ini difokuskan pada kajian mengenai jawaban terhadap dua pertanyaan penelitian. Pembahasan pertama adalah tentang faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama. Sementara itu pembahasan kedua tentang strategi peningkatan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama.

Pembahasan tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi dalam Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama

Indonesia sedang menggencarkan reformasi pengelolaan keuangan negara. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara; merupakan tonggak reformasi di bidang manajemen keuangan negara. Di antara reformasi di bidang manajemen keuangan negara tersebut terkait dengan tata cara penyusunan Rencana Pembangunan Nasional yang menekankan pada tiga aspek. Pertama, perencanaan dan penganggaran yang berbasis pada kinerja (*performance based budgeting*). Kedua, perencanaan dan penganggaran tersebut berjangka menengah (*medium term expenditure framework*), dan ketiga, sistem penganggaran terpadu (*unified budgeting*) (Madjid, 2014). Di antara tiga aspek dalam reformasi pada perencanaan dan penganggaran tersebut yang merupakan pembahasan pada penelitian ini adalah penganggaran berbasis pada kinerja (*performance based budgeting*).

Definisi atau pengertian mengenai anggaran berbasis kinerja, menurut Supriyanto, S.Si (Kepala Sub Koordinator Penyusunan Program dan Anggaran) merupakan anggaran yang berdasarkan kinerja setiap struktur organisasi, dan bukan berdasarkan fungsi. Sedangkan menurut RIjai Rohan S.Ag., MA (Kepala Sub Koordinator Penyusunan Program dan Anggaran), penganggaran berbasis kinerja merupakan penganggaran yang mendekati kepada penghargaan, di mana individu akan mendapatkan reward untuk memperoleh anggaran yang lebih besar dalam rangka meningkatkan kinerjanya. Dra. Wirnas berpendapat bahwa Penganggaran berbasis kinerja adalah menyusun anggaran berdasarkan kebutuhan untuk menunjang tugas dan fungsi yang jelas input, output, dan dampaknya. Kementerian Agama menerapkan metode penganggaran ini berdasarkan Undang-undang negara yang mengatur tentang perencanaan dan penganggaran yakni Undang-Undang No. 25 Tentang Pembangunan Nasional, Undang-Undang tentang Keuangan. Selain itu, penganggaran ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencan Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.

Berdasarkan definisi atau pengertian dari ketiga pejabat di Kementerian Agama yang antara mendasarkan pada defisiensi berdasarkan perundang-undangan, maka pengertian mengenai anggaran berbasis kinerja itu berarti penganggaran yang bukan didasarkan pada fungsi setiap struktur organisasi, namun berdasarkan prestasi kerja, karena anggaran ini sebagai penghargaan bagi suatu pencapaian kinerja. Suatu unit, bagian, atau divisi akan memperoleh anggaran lebih besar atau lebih kecil tergantung kinerja masing-masing.

Sistem penganggaran pada Kementerian Agama mula-mula berbasiskan fungsi. Barulah pada tahun 2013 pihak Kementerian Agama melakukan penyesuaian sesuai undang-undang dan menggantikan basis penganggaran menjadi berbasiskan kinerja. Sebagaimana

dikemukakan oleh Supriyanto, S.Si (Kepala Sub Koordinator Penyusunan Program dan Anggaran) Sebelum melakukan penerapan metode penganggaran berbasis kinerja, metode yang pernah diterapkan adalah metode fungsi yang berpedoman pada peraturan Menteri Keuangan. Kemudian peraturan terbaru dilanjutkan berdasarkan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) sejak tahun 2020. Alasan lain mengapa Kementerian Agama mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja, menurut Rijal Roihan S.Ag., MA (Kepala Sub Koordinator Penyusunan Program dan Anggaran), karena pada hakikatnya, Kementerian Agama merupakan lembaga yang berbasis struktur sehingga memiliki penyusunan yang perlu disetujui oleh Kementerian Keuangan dan di serahkan ke Sekretariat Jenderal up biro perencanaan. Kemudian biro perencanaan mengalokasikan anggaran ke unit eselon I, kanwil, perguruan tinggi, balai litbang dan balai diklat.

Maksud ditetapkannya sistem anggaran berbasis kinerja pada Kementerian Agama tersebut adalah sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan. Keunggulan dari penganggaran ini ada pada konsep di mana semakin bagus kinerja, maka anggarannya semakin meningkat. Hal ini dapat mendorong pelaksanaan berbagai program yang dicanangkan oleh Kementerian. Melalui sistem abnggaran berbasis kinerja ini, maka diharapkan kinerja Kementerianjn Agama secara keseluruhan semakin meningkat.

Tahapan penyusunan anggaran berbasis kinerja ini adalah Anggaran bisa disusun oleh unit eselon I masing masing dan Sekretariat Jenderal hanya selaku koordinstor dan membahas bersama tim APIP, setelah itu dilanjutkan ke Kementerian Keuangan untuk di telaah sampai dapat persetujuan DPR. Tahapan dalam pelaksanaan atau penyusunan anggaran berbasis kinerja mengikuti siklus penyusunan yang ada setiap awal tahun. Kementerian Agama menyampaikan kebutuhan dalam pelaksanaan tugas fungsi dan pencapaian target nasional lainnya kepada Kementerian Keuangan. kementerian keuangan kemudian membahas dan menghasilkan penganggaran, serta menanggapi melalui Trilateral meeting. Sehingga keluar pagu anggaran dan pesan-pesan yang sudah di bahas dengan DPR. Berdasarkan hasil wawancara, hampir semua perencanaan penganggaran berhubungan dengan rencana kerja. Rencana kerja terhubung ke Perencanaan Eselon I dan bidang perencanaan Eselon II, serta seluruh perencanaan satuan kerja di daerah (Kanwil, Kankemenag). Selain itu, penganggaran juga melibatkan Kementerian keuangan dan Bappenas. Masing-masing keduanya memiliki sistem yang digunakan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama terdiri atas faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah berhubungan dengan faktor global, ketidaksediaan anggaran, dan politik. Sehingga sifatnya dinamis dan tidak tetap. Selain itu, keterbatasan waktu juga menjadi salah satu faktor oleh kementerian keuangan.

Dari beberapa faktor eksternal tersebut, yang paling dominan mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja menurut Supriyanto adalah kebijakan pemerintah. Sedangkan Rijai Roihan berpendapat bahwa pemahaman pimpinan juga sangat mempengaruhi proses perencanaan. Pemahaman juga berhubungan dengan keterlibatan. Apabila pemimpin memiliki pemahaman pada bidangnya, maka tingkat keterlibatannya akan tinggi, namun apabila pemimpin tidak memiliki pemahaman dan hanya mengulang kebijakan tahun lalu, maka keterlibatannya rendah, dan akhirnya tidak mempengaruhi banyak terhadap kebijakan. Dra. Wirnas sendiri memiliki pendapat berbeda, ia mengatakan bahwa faktor eskternal yang paling dominan adalah perubahan anggaran dan jadwal.

Berdasarkan hasil wawancara, faktor-faktor internal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah Kebijakan menteri Agama itu sendiri,

ketersediaan data dan sumber daya manusia. Ketiga hal tersebut mempengaruhi kualitas perencanaan. Data yang cukup dan SDM yang baik akan membua Kebijakan menteri menjadi salah satu faktor internal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran. Sebagai contoh, dalam dua tahun terakhir terdapat program-program tersendiri dalam Kementerian Agama. Supriyanto mengemukakan bahwa terdapat enam program yang menjadi prioritas Menteri Agama. meski demikian, apabila belum masuk ke dalam Renstra, maka tetap belum teranggarkan. Tetapi dikarenakan itu adalah kebijakan langsung dari menteri, maka mau tidak mau lembaga merencanakan dan menganggarkan program-program tersebut. Anggaran terbagi menjadi anggaran prioritas nasional dan prioritas K/L. Umumnya, prioritas K/L bermacam-macam untuk menambah prioritas nasional dan prioritas masing-masing kepala satuan kerja. Dengan adanya instruksi dari Menteri Agama, semua prioritas K/L menjadi prioritas Menteri Agama. Bahkan prioritas Nasional dapat dioptimalisasi atau diambil anggarannya untuk prioritas Menteri.

Faktor internal yang paling dominan mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja merupakan kebijakan. Kebijakan ini dapat berupa kebijakan menteri atau kebijakan nasional. Menurut Supriyanto, dalam kebijakan Menteri, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) selain dari menteri juga memiliki kebijakan termasuk Kepala Biro Perencanaan. Kebijakan ini meliputi beberapa hal, misalnya kebijakan pembagian anggaran, sarana dan prasarana, yang ditentukan oleh Kementerian Keuangan dan dibagi oleh Kepala Biro Perencanaan dalam bentuk anggaran. Sedangkan menurut Rijal Roihan, kebijakan nasional misalnya dalam penyusunan anggaran, pagu anggaran dan pagu alokasi datang dengan waktu yang hampir mendekati waktu penyerahan, dengan waktu pendek tersebut tidak ada waktu cepat, orang derahnya banyak, dan satker luas sudah pasti terlambat, maka kebijakan dari Kementerian Keuangan tentang waktu penyusunan itu kadang membuat lembaga kesulitan dengan pendeknya waktu. Dra. Wirnas mengemukakan bahwa faktor lain yang cukup dominan adalah adanya revisi. Seringkali revisi dilakukan di tengah-tengah penyusunan anggaran karena adanya perubahan kebijakan dari pemerintah.

Kendala internal dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja terdiri dari kendala teknis dan non teknis. Kendala teknis meliputi anggaran yang tidak ada, data yang kurang akurat atau tidak terbaru, dan tidak adanya sistem untuk mengukur realisasi anggaran. Kendala non teknis meliputi sumber daya manusia yang khusus untuk mengatasi data dan anggaran belum ada yang mumpuni, di mana seharusnya SDM tersebut sudah dibentuk sejak awal.

Berdasarkan hasil wawancara, kendala eksternal dalam penyusunan penganggaran berbasis kinerja salah satunya adalah sistem. Sistem penganggaran Kementerian Agama seringkali bertubrukan dengan sistem milih Bappenas. sistem informasi data terbentur dengan sistem-sistem yang lebih mumpuni. Hal ini diatasi dengan menggunakan sistem eksternal, khususnya pada daerah-daerah yang lebih menguntungkan dalam segi anggaran. Anggaran juga mempengaruhi karena menentukan pembuatan sistem tersebut. Selain itu, waktu yang terbatas juga menjadi kendala dalam proses penyusunan dan adanya perubahan kebijakan anggaran dari Kementerian Keuangan.

Faktor yang mendukung penyusunan anggaran berbasis kinerja secara internal salah satunya adalah kebijakan dari KPA, khususnya penyusunan anggaran berbasis kinerja yang sudah menjadi prioritas nasional. Selain itu, sistem informasi manajemen juga menjadi pendukung sebagai alat untuk menyusun informasi. Satuan kerja masing-masing sesuai dengan alokasi anggaran yang sudah tersedia. Faktor-faktor yang mendukung penyusunan penganggaran berbasis kinerja secara eksternal salah satunya kebijakan dari kementerian keuangan dan Bappenas, ketersediaan peraturan perundang-undangan yang memadai juga mendukung penyusunan anggaran.

Untuk mengatasi faktor eksternal yang kurang mendukung metode penyusunan penganggaran berbasis kinerja, perencanaan, sosialisasi, dan koordinasi merupakan upaya utama. Usulan anggaran harus benar-benar memiliki data yang valid. Misalnya anggaran mengenai bangunan, 34 kanwil akan dipastikan data-data mulai dari umur bangunan, kondisi bangunan, dan rekomendasi kementerian PU. Hal ini juga penting untuk dipenuhi agar usulan anggaran disetujui kementerian Keuangan dan Bappenas. Adanya sosialisasi dalam melakukan penyusunan penganggaran berbasis kinerja agar saat ada faktor eksternal seperti pemblokiran dapat dengan mudah mengatasinya dengan cara memblokir apa-apa saja yang bisa di bloki tanpa mengurangi program prioritas. Kemudian sesering mungkin perlu koordunasi dengan pihak Kementerian Keuangan, Bappenas, dan DPR.

Berdasarkan hasil wawancara, dalam mengatasi faktor internal yang kurang mendukung metode penyusunan penganggaran berbasis kinerja, adalah melakukan sosialisasi dan internalisasi dalam proses penyusunan penganggaran kepada seluruh satuan kerja. Lembaga hanya sebisa mungkin mencukupi data yang diinginkan pihak eksternal. Internalisasi meliputi beberapa hal, misalnya sumber daya manusia perencana yang harus ditingkatkan kompetensinya, karena perencanaan setiap tahun selalu berubah. Dalam penyusunan penganggaran berbasis kinerja, bagian yang paling sulit dilaksanakan adalah ketika banyak kebutuhan tetapi anggaran yang didapatkan dari Kementerian Keuangan tidak mencukupi. Selain itu data yang tidak valid dan kurang terupdate sehingga mempengaruhi anggaran, terutama untuk gaji dan tunjangan kinerja hingga revisi antar program.

Pembahasan tentang Strategi Peningkatan Implementasi Anggaran Kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama

Pembahasan pada sub-bab ini adalah mengenai strategi peningkatan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama. Berdasarkan hasil wawancara dengan tiga narasumber di atas, dapat dirumuskan beberapa alternatif strategi untuk meningkatkan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama. Beberapa alternatif strategi untuk mencapai optimalisasi penganggaran berbasis kinerja sehingga dapat meningkatkan kualitas dokumen. Hal ini dibuat dalam prinsip-prinsip perencanaan dan penganggaran, yaitu penerapan strategi yaitu:

- a. **Sistem penganggaran terpadu (*unified budget*)**. Penganggaran terpadu (*unified budgeting*) berarti memuat semua kegiatan instansi pemerintah dalam APBN yang disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan belanja rutin dengan anggaran belanja pembangunan. Pengintegrasian "Anggaran Rutin" dan "Anggaran Pembangunan" diharapkan mampu menghindari adanya duplikasi penganggaran, yakni pendanaan kegiatan yang sama dari dua sumber anggaran yang berbeda. Implementasi penganggaran terpadu (*unified budgeting*) ditandai dengan adanya restrukturisasi Program dan Kegiatan. Restrukturisasi ini bertujuan agar tugas dan fungsi masing-masing unit Kementerian, eselon I, II, dan III tergambar dengan jelas. Selanjutnya dapat dihindari terjadinya duplikasi program dan kegiatan yang sama yang dikerjakan oleh beberapa instansi yang berbeda. Setiap institusi memiliki tugas yang jelas dan clear, sehingga pengalokasian anggaran menjadi lebih transparan dan efisien dan selanjutnya tanggung jawab masing-masing organisasi juga akan tergambar dengan jelas (Madjid, 2014).
- b. **Sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*)**. Anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*), sehingga setiap rupiah anggaran dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Penganggaran berbasis kinerja dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja

publik dengan output dan outcome yang jelas sesuai dengan prioritas nasional, sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Penganggaran berbasis kinerja memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut, sehingga prinsip-prinsip, transparansi, efisien, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai. Kunci pokok untuk memahami penganggaran berbasis kinerja adalah pada kata “kinerja” (performance). Implementasi penganggaran berdasarkan kinerja juga akan meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik. Dalam mencapai tujuan tersebut, kementerian negara/lembaga diberikan keleluasaan yang lebih besar (*let the manager manage*) yang lebih tinggi atas pembiayaan untuk program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

c. **Kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework, MTEF*)**. MTEF merupakan suatu kerangka kerja yang secara eksplisit menunjukkan keterkaitan antara kedisiplinan pengeluaran pemerintah melalui anggaran untuk membiayai kebijakan prioritas dalam kondisi keterbatasan anggaran (budget constraint). Pendekatan dalam perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dengan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan memberikan pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Dengan melakukan proyeksi jangka menengah dapat dikurangi ketidakpastian pada masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penggaran tahunan tetap dimungkinkan, namun pada saat yang sama harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah (*medium term fiscal sustainability*) (Madjid, 2014).

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa: Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama terdiri atas faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah berhubungan dengan faktor global, ketidaksediaan anggaran, dan politik. Adapun faktor-faktor internal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja adalah Kebijakan menteri Agama itu sendiri, ketersediaan data dan sumber daya manusia. Ketiga hal tersebut mempengaruhi kualitas perencanaan. Strategi untuk meningkatkan implementasi anggaran kinerja pada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama adalah bagaimana strategi untuk meningkatkan kualitas dokumen anggaran. Strategi untuk mencapai prinsip-prinsip perencanaan dan penganggaran adalah penerapan sistem penanggaran terpadu (*unified budgeting*), sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), dan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework, MTEF*).

Bertitik tolak dari hasil penelitian, berikut disampaikan saran-saran sebagai berikut: Saran akademis: (a) Analisis faktor internal yang mempengaruhi implementasi anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Kementerian Agama, terutama mengenai ketersediaan data, dan sumber daya manusia. (b) Analisis mengenai penerapan sistem penanggaran terpadu (*unified budgeting*), sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), (c) Analisis kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework, MTEF*). Saran praktis: disarankan kepada Sekretariat Jenderal Kementerian Agama untuk

memfokuskan pada: (a) Peningkatan ketersediaan data pendukung untuk penyusunan anggaran. Peningkatan ketersediaan data pendukung ini baik dalam pengertian kuantitas maupun kualitas. (b) Peningkatan kapasitas SDM yang menangani secara langsung bagaimana penyusunan anggaran yang memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, Indra. 2010. Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar Edisi Ketiga. Erlangga. Jakarta.
- Bastian, Indra. 2016. Strategi Manajemen Sektor Publik. Salemba Empat. Jakarta.
- Bawono, Icuk Rangga. 2007. Manajemen Strategik Sektor Publik: Langkah Tepat Menuju Good Governance. Purwokerto: Fakultas Ekonomi UNSOED.
- Cooper, D.R.; Shindler, P.S. (2014). Business Reserach Methods. Twelfth Edition. McGraw-Hill International Edition.
- Creswell, J.,H., & Creswell, J.D. (2018). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Merthods Approaches. Fifth edition. Thousand Oaks: SAGE Publication.
- David, F. R., & David, F. R. 2013. Strategic management: Concepts and cases: A competitive advantage approach. Pearson.
- David, F.R. (2011). Strategic Management: Concepts and Cases. Thirteenth edition. New Jersey: Prentice Hall
- Dye, T.R. (2017). Understanding Public Policy. Fifteenth edition. Florida: Florida State University. & Pearson Education Inc.
- Ghozali, I. (2012). Apalikasi Analisis Multivariate dengan Program IBM SPSS (Cetakan VI). Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Hair, J.F., Hult, G.T.M., Ringle, C.M., & Sarstedt, M. (2014). A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling. SAGE Publications, Inc
- Haryono, S. (2017). Metode SEM untuk Penelitian Manajemen AMOS, Lisrel, dan PLS (Cetakan I). Penerbit Luxima Metro Media.
- Kuncoro, M. (2011). Metode Kuantitatif: Teori dan Aplikasi untuk Bisnis & Ekonomi (Edisi keem). UPP STIM YKPN.
- Madjid, N.C. (2014). Diklat Perencanaan dan Penganggaran bagi Kasubbag Umum; Bahan Ajar Konsep Perencanaan dan Penganggaran. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan.
- Mahsun, M. 2006. Pengukuran Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: BPFE.
- Mardiasmo. 2002. Akuntansi Sektor Publik. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2011. Perpajakan, Edisi Revisi. Andi. Yogyakarta.
- Miles, M.B., A.M. Huberman, and I. Saldana. 2014. Qualitative Data Analysis. Edisi Ketiga. United States of America: SAGE.
- Mohamad, Ismail. 2009. Manajemen Strategik Sektor Publik Kajian Analitik. Lembaga Administrasi Negara: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi. Jakarta.
- Munandar, M. 2000. Budgetting: Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja. Cetakan Ketigabelas. Yogyakarta: BPFE.
- Patton, M.Q. (2002). Qualitative Research and Evaluation Methods: 3rd Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Ritson, N. 2013. Strategic Management.
- Santiso, C. (2007). Understanding the politics of the budget. Technical Report, dapat diunduh pada <https://www.researchgate.net/publication/263855373>.
- Sekaran, Uma & Bougie, Roger. (2016). Research methods for business: a skill-building approach. Seventh edition. United Kingdom: John Wiley & Sons

- Sugiyono. 2013. Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods). Bandung: Alfabeta.
- Supranto, J. (2008). Statistik: Teori dan Aplikasi (Edisi ketu). Penerbit Erlangga
- Tabachnick, B.G.; & Fidell, Linda, S.L. (2013). Using Multivariate Statistics. Sixth edition. Boston: Pearson.
- Wheelen, T.L., Hunger, J.D., Hoffman, A.N., & Bamford, C.E. (2018). Strategic Management and Business Policy: Globalization, Innovation, and Sustainability. Fifteenth edition. Global Edition. Harlow: Pearson Education Limited.
- Widarjono, A. (2015). Analisis Multivariat Terapan dengan Program SPSS, AMOS, dan SMARTPLS (Edisi Kedu). UPP STIM YKPN.
- Wijayati, D. T. (2010). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Manajemen Strategik pada Organisasi Non Profit (Studi Manajemen Strategik pada Dinas Propinsi Jawa Timur). Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan, 12(1), 24-32.