

IMPLEMENTASI PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DALAM MENUNJANG TUGAS DAN FUNGSI PEMASYARAKATAN

Rachmayanthy
Universitas Pamulang
yanthyrachma@yahoo.co.id

ABSTRAK

Pelaksanaan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Pemasarakatan dijiwai semangat dan komitmen melakukan reformasi birokrasi pada sektor penyelenggaraan Pemasarakatan.Reformasi birokrasi harus disertai rencana tindak (*action*) yang jelas serta implementasinya secara konkrit dan konsekuen.Salah satu point penting perubahan adalah reformasi di bidang keuangan Negara. Pengimplementasian anggaran berbasis kinerja dalam mewujudkan akuntabilitas Pemasarakatan yang baik dipengaruhi oleh berbagai faktor. Penelitian yang dilakukan adalah penataan sistem anggaran berbasis kinerja di lingkungan Pemasarakatan.Mengkaji bagaimana pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yang telah dilaksanakan di lingkungan Pemasarakatan, baik dari sisi perencanaan maupun dari sisi penggunaan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Penelitian terhadap implementasi sistem anggaran berbasis kinerja di organisasi Pemasarakatan bertujuan untuk mengetahui proses penyusunan anggaran yang dilaksanakan dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Pemasarakatan. Penelitian ini menggunakan metode pendekatankualitatif dengan analisis deskriptif.Berdasarkan teori Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), penyusunan anggara didasarkan pada target kinerja tertentu. Anggaranlah yang disusun sesuai dengan beban target kinerja. Artinya target kinerja bersifat tetap dan menjadi dasar dari penyusunan anggran. Hasil penelitian menunjukkan bahwaProses penyusunan anggaran di Pemasarakatan pada dasarnya sudah mengikuti kaidah dalam Sistem Anggaran Berbasis Kinerja, yang bersifat"*Bottom Up Budgeting*". Dimulai dari menentukan visi dan misi, membuat indikator kinerja, penentuan prioritas program, dan melakukan analisis standar biaya.Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Pemasarakatan antara lainkemampuan tenaga perencana penyusun anggaran belum mengikuti pelatihan anggaran atau yang sudah mengikuti diklat anggaran pindah dimutasikan kebagian teknis Pemasarakatan, masih terdapat personil yang belum memahami perbedaan antara rencana kerja dan rencana kegiatan, penentuan besaran kebutuhan anggaran masih dan hanya mengacu pada analisis standar biaya yang terpusat belum mencerminkan kebutuhan riil di UPT, kebutuhan sarana dan prasarana dominan ditentukan Ditjen Pemasarakatan, sehingga distribusi dan pemanfaatannya bagi UPT justru membebani.

Kata kunci: Konsep Anggaran Berbasis Kinerja, Prinsip-prinsip Penganggran Berbasis Kinerja, Penerapan Penganggaran Berdasarkan Kinerja(*implemantation performance budget*).



I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi birokrasi harus dilakukan guna mewujudkan negara dan pemerintahan yang memenuhi karakteristik *good governance*. Reformasi birokrasi harus disertai rencana tindak (*action*) yang jelas serta implementasinya secara konkrit dan konsekuen. *Action Plan* dan implementasinya dalam reformasi birokrasi sesungguhnya diwujudkan dalam bentuk penerapan anggaran berbasis kinerja. Proses penyusunan dan sasaran yang ingin dicapai dari sistem anggaran berbasis kinerja menggambarkan adanya peluang bagi lembaga negara (kementerian/lembaga), pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan dalam hal ini bagi Masyarakat untuk mengembangkan visi dan misi serta mewujudkan keinginan dan harapan masyarakat yaitu agar Narapidana dapat kembali ketengah-tengah masyarakat menjadi manusia yang baik (reintegrasi sosial). Salah satu point penting perubahan adalah reformasi di bidang keuangan Negara. Reformasi dibidang keuangan Negara memegang fungsi strategis dalam proses perubahan menuju tingkat kemakmuran masyarakat yang lebih baik. Reformasi ini ditandai dengan terbitnya paket Undang-Undang Keuangan Negara yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dan UU No.25 tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional. Paket Undang-Undang ini menjadi gerbong utama pergerakan reformasi di bidang keuangan Negara.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Masyarakat dijiwai semangat dan komitmen melakukan reformasi birokrasi pada sektor penyelenggaraan Masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut telah ditetapkan Visi dan Misi Direktorat Jenderal Masyarakat yang merupakan acuan dalam menjalankan tugas dan fungsi. Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat perubahan-perubahan substansi terkait dengan sistem penganggaran Pemerintah Indonesia. Perubahan tersebut meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

1. Penerapan penganggaran secara terpadu (*Unified Budget*)
Yaitu penggabungan anggaran belanja pemerintah kegiatan identik dengan tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan dalam hal ini oleh Direktorat Jenderal Masyarakat untuk mencapai keluaran/ out put yang diharapkan.
2. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah (*medium term-approach budgeting*)
Kementerian negara/ lembagawajib menghitung *future costs* atas kebijakan strategiknya yang nantinya tertuang dalam bentuk prakiraan maju (*forward estimate*) sehingga sumber-sumber pendanaan dapat direncanakan sedari awal. Dengan demikian akan fokus hanya pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai serta perlunya menyelaraskan kegiatan/ program yang disusun dengan RPJMN Nasional dan Renstra kementerian/ lembaga negara.
3. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*)
Dalam rangka transparansi dan penciptaan *good governance* maka Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja secara penuh. Penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran (*output*) dan hasil



(*outcome*) yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Selanjutnya berdasarkan pasal 7 Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2004, menyebutkan bahwa dalam hal menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Berdasarkan hal tersebut dalam upaya peningkatan kinerja Masyarakat perlu adanya dukungan pengelolaan sistem anggaran yang baik. Sehingga optimalisasi pelaksanaan penggunaan anggaran berbasis kinerja di Masyarakat dapat terwujud.

B. Perumusan Masalah

Adapun perumusan masalah yang difokuskan dalam penelitian ini yaitu: Bagaimanakah penataan sistem anggaran berbasis kinerja di lingkungan Masyarakat ?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini ingin mengkaji bagaimana pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yang telah dilaksanakan di lingkungan Masyarakat, baik dari sisi perencanaan maupun dari sisi penggunaan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Penelitian terhadap implementasi sistem anggaran berbasis kinerja di organisasi Masyarakat bertujuan untuk:

1. Mengetahui proses penyusunan anggaran yang dilaksanakan
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Masyarakat

II. LANDASAN TEORI

A. Konsep Anggaran

Definisi anggaran adalah: semua alokasi sumber-sumber yang dibuat secara terencana (dengan demikian budget dapat dikatakan sebagai satu rencana) mengenai bermacam-macam hal yang akan dilakukan di masa yang akan datang yang didasarkan pada sejumlah variabel penting yang ditujukan untuk mencapai tujuan tertentu dengan mengaitkan antara penerimaan-penerimaan yang diperkirakan dengan pengeluaran-pengeluaran yang direncanakan, serta membentuk suatu dasar untuk mengukur dan mengontrol pengeluaran dan pendapatan. (Karyoso, 2005:109-110)

Sementara Glenn A Welsch mendefinisikan anggaran sebagai "Profit planning and control may be broadly as de fined as sistematic and formalized approach for accomplishing the planning, coordinating and control responsibility of management" (Narumondang Bulan Siregar, 2003:2)

Lebih lanjut mengacu kepada Undang-undang No.17 Tahun 2003 pasal 11 ayat 5 dan pasal 15 ayat 5 yang dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah No.21 Tahun 2004 menyatakan belanja Negara (anggaran) dirinci menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja, dengan demikian dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja masing-masing unit organisasi/ satker, rincian anggaran tersebut harus dirinci kedalam pengeluaran unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan.

Menurut Undang-undang No 17 tahun 2003, penerapan anggaran dibagi menjadi tiga:

- a. Penerapan Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah



Pendekatan ini memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin Fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien.

b. Penerapan Penganggaran Secara Terpadu

Pendekatan ini mengintegrasikan anggaran rutin dan anggaran belanja pembangunan yang merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja.

c. Penerapan Penganggaran Berdasarkan Kinerja

Pendekatan ini dilakukan dengan cara memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam rangka jangka menengah.

1.1. Konsep Anggaran Konvensional

Penyusunan anggaran dengan pendekatan Tradisional menggunakan orientasi input, bukan output. Pada periode berikutnya, suatu unit kerja meminta kenaikan jumlah anggaran pendapatan karena inflasi, maka metoda penyusunan anggaran yang berorientasi input dan menentukan kenaikan anggaran berdasarkan inflasi atau perubahan harga seperti itu disebut *incremental budgeting*. Aturan Anggaran metode tradisional bersifat sentralisasi berorientasi pada input, tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang, Line-item dan incrementalism, batasan departemen yang kaku, menggunakan aturan klasik vote accounting, prinsip anggaran bruto dan bersifat tahunan.

1.2 Konsep Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Budget*)

Konsep ini adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil/ kinerja. Kinerja harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan publik. Konsep penganggaran ini merupakan anggaran yang penyusunannya menggunakan pendekatan "bottom-up budgeting". Anggaran merupakan komitmen antara pimpinan dengan pelaksana. Dengan demikian, anggaran berbasis kinerja dapat memacu pelaksana untuk beraktivitas secara optimal dan atau berperilaku sebagaimana yang diharapkan. Proses perencanaan anggaran dalam sistem anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu penjaringan aspirasi masyarakat dan perencanaan strategis.

Konsep ini dikenal dengan istilah Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) artinya penyusunan anggaran yang didasarkan pada target kinerja tertentu. Anggaranlah yang disusun sesuai dengan beban target kinerja. Artinya target kinerja bersifat tetap dan menjadi dasar dari penyusunan anggaran.

1.3. Prinsip-prinsip Penganggaran Berbasis Kinerja

- 1) Transparansi dan akuntabilitas anggaran
- 2) Disiplin anggaran
- 3) Keadilan anggaran



- 4) Efisiensi dan efektivitas anggaran
- 5) Disusun dengan pendekatan kinerja

B. Ruang Lingkup Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)

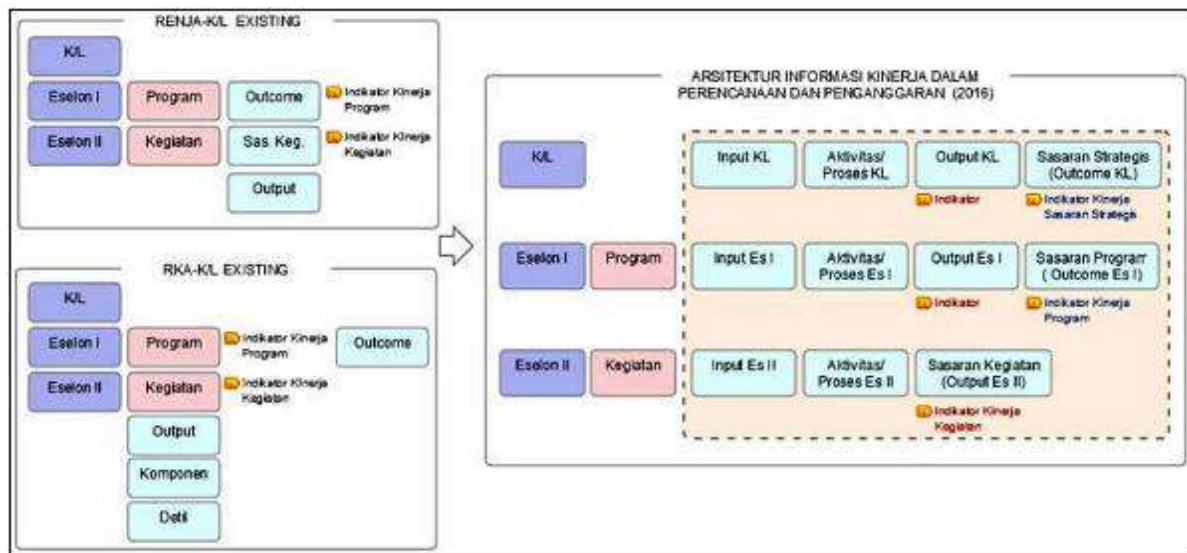
1. Menentukan Visi dan Misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target.
Penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target merupakan tahap pertama yang harus ditetapkan suatu organisasi dan menjadi tujuan tertinggi yang hendak dicapai sehingga setiap indikator kinerja harus dikaitkan dengan komponen tersebut. Oleh karena itu, penentuan komponen-komponen tidak hanya ditentukan oleh Pemerintah tetapi juga mengikutsertakan masyarakat sehingga dapat diperoleh informasi mengenai kebutuhan publik.
2. Menentukan Indikator Kinerja.
Adalah ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran/ tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan suatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahapan perencanaan, tahap pelaksanaan maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi.
Indikator kinerja meliputi:
 - a. Masukan (input), adalah sumber daya yang digunakan dalam suatu proses untuk menghasilkan keluaran yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya.
 - b. Keluaran (output) adalah sesuatu yang terjadi akibat proses tertentu dengan menggunakan masukan yang telah ditetapkan.
 - c. Hasil (outcome), adalah suatu keluaran yang dapat langsung digunakan/ hasil nyata dari suatu keluaran. Indikator hasil adalah sasaran program yang telah ditetapkan.
 - d. Manfaat (benefit), adalah nilai tambah dari suatu hasil yang manfaatnya akan nampak setelah beberapa waktu kemudian. Indikator ini menunjukkan hal-hal yang diharapkan dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi secara optimal.
 - e. Dampak (impact), adalah pengaruh/ akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan. Indikator ini merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi, dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kemudian.
3. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan terhadap pemilihan dan prioritas program.
Kegiatan ini meliputi penyusunan peringkat-peringkat alternatif dan selanjutnya mengambil keputusan atas program/kegiatan yang dianggap menjadi prioritas. Dilakukannya pemilihan dan prioritas program/ kegiatan mengingat sumber daya yang terbatas.
4. Analisa Standar Biaya (ASB)
Merupakan standar biaya suatu program/ kegiatan sehingga alokasi anggaran menjadi lebih rasional. Dilakukannya ASB dapat meminimalisir kesepakatan antara eksekutif dan legislatif melonggarkan alokasi anggaran pada tiap-tiap unit kerja sehingga anggaran tersebut tidak efisien. Dalam penyusunan ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, perolehan data dalam membuat keputusan anggaran, siklus perencanaan anggaran daerah, struktur



APBN/D, dan penggunaan ASB. Dalam menyusun ABK yang perlu mendapat perhatian adalah memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya.

Perolehan data kuantitatif bertujuan untuk :

- Memperoleh informasi dan pemahaman berbagai program yang menghasilkan output dan outcome yang diharapkan.
- Menjelaskan bagaimana manfaat setiap program bagi rencana strategis. Berdasarkan data kuantitatif tersebut dilakukan pemilihan dan prioritas program yang melibatkan tiap level dari manajemen pemerintahan.



Sumber : Kementerian Keuangan

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif.

B. Metode Penelitian

Penelitian dalam bentuk analisis yang dilakukan untuk mengetahui implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja dalam rangka peningkatan pelayanan, pembinaan, perawatan dan bimbingan bagi Warga Binaan Masyarakatan. Berdasarkan titik berat penelitian ini maka ditetapkan beberapa aspek berkaitan dengan pemilihan dan penetapan informan yaitu: Pegawai yang bertugas di bidang perencanaan dan penyusunan anggaran, serta bagian keuangan Ditjen Masyarakatan. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam mengeksplorasi permasalahan penelitian ini dan selanjutnya akan dideskripsikan secara sistematis dan objektif terhadap temuan dokumen terkait permasalahan dengan menggunakan metode studi kasus (*case study*) yang didukung/ dilengkapi dengan *library research*.

C. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah wawancara mendalam, dilakukan dengan menggunakan metode tidak terstruktur artinya wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara agar data yang diperoleh relevan dan saling mengisi dengan kekurangan data yang diperoleh dari hasil pengamatan, dan telaahan dokumen, dilakukan terhadap dokumen-dokumen



penting dalam penelitian, terutama yang ada kaitannya dengan permasalahan penelitian ini.

D. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan pendekatan penelitian kualitatif maka dalam menganalisis data menggunakan teknik analisis data yang bersifat deskriptif analisis yaitu bertujuan untuk menggambarkan kenyataan yang sebenarnya secara lengkap dalam praktik, apa yang dinyatakan oleh key informan yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

E. Objek Penelitian

Adapun penetapan objek penelitian, yaitu: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Berdasarkan Hasil Penelitian

1. Pengelolaan keuangan Pemasyarakatan seringkali diartikan oleh UPT Pemasyarakatan sebagai mobilisasi sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh Kanwil. Padahal dalam konteks yang sebenarnya pengelolaan keuangan Kantor Wilayah terdiri dari:
2. Pengelolaan seluruh sumber-sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan penghematan yang mungkin dapat dilakukan;
3. Ditetapkan oleh DPR, dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui Sekretaris Jenderal, serta diawasi dan dikendalikan oleh seluruh komponen masyarakat dan DPR;
4. Anggaran UPT Pemasyarakatan pada Kanwil berdasarkan tugas dan fungsi pelayanan, perawatan pembinaa dan pembimbingan bagi WBP selain in line dari Sekjen melalui Kanwil juga didapat in line dari Ditjen Pemasyarakatan.
5. Anggaran Kanwil yang ada, diarahkan untuk kegiatan Bintorwasdal ke UPT Pemasyarakatan yang ada diwilayah, melakukan koordinasi, sinkronisasi dan integrasi dengan UPT Pemasyarakatan, antar Divisi pada Kantor Wilayah, dengan instansi terkait, muspida dan lembaga pemerintah maupun non pemerintah guna menunjang tugas dan fungsi UPT Pemasyarakatan;
6. Didasari oleh prinsip-prinsip transparan, ekonomis, efisien/ efektif dan equity.
7. Anggaran berbasis kinerja merupakan penyempurnaan anggaran tradisional. Karakteristik anggaran tradisional sangat berorientasi pada input dengan menggunakan pendekatan *incremental* (menetapkan anggaran dengan menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran periode yang lalu atau pada anggaran tang sedang berjalan) dan keberhasilan organisasi ditentukan oleh kemampuan menyerap anggaran. Sedangkan berbasis kinerja adalah suatu anggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan rencana strategis organisasi.
8. Prinsip anggaran berbasis kinerja adalah pertama, transparansi yang merupakan keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan, evaluasi anggaran; kedua, akuntabilitas yang merupakan pertanggungjawaban pada masyarakat; dan ketiga, ekonomis, efektif dan efisien yaitu pemilihan dan penggunaan sumber daya yang



murah, penggunaan dan masyarakat yang efisien dan dapat mencapai target/ tujuan pelayanan publik.

9. Pembahasan yang dilaksanakan di Sekjen pada Biro Perencanaan pada hakekatnya hanya membahas tentang program, meskipun pada saat pembahasan di Biroren menghasilkan besaran anggaran pada masing-masing program. Namun penentuan besaran anggaran yang sesungguhnya pada saat pembahasan di Ditjen Pas, sekaligus melihat apakah usulan kegiatan yang disampaikan telah sesuai dengan usulan masing-masing satuan fungsi dan pembinaan.
10. Pemahaman pegawai tentang anggaran berbasis kinerja masih belum menyeluruh/lengkap terhadap prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja terutama pada tingkat UPT Pemasarakatan. Pegawai memahami bahwa seluruh aktifitas tugas dan fungsi harus dibiayai oleh anggaran proyek termasuk anggaran rutin.
11. Kegiatan pada tuis pelayanan, perawatan pembimbingan dan pembinaan bagi WBP, sudah ada pada anggaran rutin (belanja rutin dan belanja pegawai), namun pegawai berpersepsi dibiayai oleh belanja non pegawai.
12. Penyusunan anggaran belum sepenuhnya diturunkan dari tujuan dan sasaran (target) dalam kerangka perkiraan, crime rate, asumsi-asumsi makro ekonomi serta perkiraan kondisi kamtib di Lapas Rutan yang dihadapi berdasarkan incremental budget, yaitu mengakumulasi anggaran tahun sebelumnya dengan perkiraan naik/turun 10 s.d 20 % dan disusun berdasarkan penetapan berjenjang sampai UPT. Proses ini belum mengikuti prinsip-prinsip botton-up yang ideal yang melibatkan seluruh pegawai dari setiap unit secara berjenjang sampai ke satuan fungsi dan satuan kerja.
13. Usulan ideal dari UPT Pemasarakatan, Divisi Pemasarakatan dan Ditjen Pemasarakatan, yang dituangkan dalam RAKL tidak sepenuhnya disetujui, rata-rata 20-40 % di drop daru usulan ideal dengan alasan penghematan sampai kepada penetapan DIPA.
14. Realisasi anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan ideal secara langsung mempengaruhi kinerja UPT Pemasarakatan.

B. Pembahasan

Dasar penyusunan anggaran Pemasarakatn mengacu kepada Peraturan Menteri Keuangan RI No. 196/ PMK/2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No.143/PMK.02/2015 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran. Usulan program kegiatan dan anggaran sebagaimana ditetapkan dalam Permenkeu adalah usulan program, kegiatan dan anggaran, dimana disusun berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja.

Selanjutnya penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja meliputi standar analisa biaya, tolak ukur kinerja, standar biaya sehingga menjadi sebuah rancangan dalam bentuk RAKL Ditjen Pemasarakatan. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Ditjen Pemasarakatan dijiwai semangat dan komitmen melakukan reformasi birokrasi pada sektor penyelenggaraan Pemasarakatan. Untuk mewujudkan hal tersebut telah ditetapkan visi dan misi Ditjen Pemasarakatan yang merupakan panduan/acuan dalam



menjalankan tugas dan fungsinya. Visi dan misi selanjutnya dijabarkan dalam tujuan yang lebih terarah dan operasional berupa perumusan tujuan strategis organisasi. Dalam pelaksanaannya, Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pemasarakatan 2015-2019. Untuk mewujudkan yang tertuang dalam Renstra, bahwa program pemsarakatan dapat diarahkan sesuai dengan indikator pada matrik pendanaan dan kelembagaan. Keberhasilan program pemsarakatan akan tercermin dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemsarakatan sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pemsarakatan.

Perjanjian kinerja pada dasarnya adalah pernyataan komitmen pimpinan yang merepresentasikan tekad dan janji untuk mencapai kinerja yang jelas dan terukur dalam rentang waktu satu tahun tertentu dengan mempertimbangkan sumber daya yang dikelolanya. Tujuan khusus perjanjian kinerja antara lain untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan kinerja aparatur sebagai wujud nyata komitmen antara penerima amanah dengan pemberi amanah. Perjanjian kinerja digunakan sebagai dasar penilaian keberhasilan/ kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi, menciptakan tolak ukur kinerja sebagai dasar evaluasi kinerja aparatur, dan sebagai dasar pemberian penghargaan (reward) dan anksi (punishment).

Seiring dengan pengimplementasian sistem anggaran berbasis kinerja dan untuk mewujudkan kinerja Ditjen Pemsarakatan anggaran yang diterima terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, yang semula Tahun 2015 sebesar Rp. 258.153.088.000,-, terus mengalami peningkatan yang sangat signifikan hingga menjadi sebesar Rp.1.359.815.836.000,- pada tahun 2016 dan Tahun 2017 ada kenaikan sebesar Rp.1.616.849.251.000,-

Tabel 4.1
Perkembangan Anggaran Pemsarakatan Tahun 2015-2017

Tahun	Pagu Anggaran	% Perubahan
2015	Rp. 258.153.088.000,-	-
2016	Rp.1.359.815.836.000,-	426,74 %
2017	Rp.1.616.849.251.000,-	18,9 %

Sumber: Bagian Keuangan Ditjen Pemsarakatan

Tabel 4.1 diatas jelas menunjukan bahwa terjadi peningkatan anggaran yang diperoleh Ditjen Pemsarakatan setiap tahunnya, pada tahun 2016 terdapat peningkatan yang luar biasa signifikan dari tahun 2015 dengan prosentase 426,74 % kenaikan ini diakibatkan adanya kegiatan untuk Dukungan Pelayanan Teknis dan Administratif di Lingkungan Ditjen Pemsarakatan yaitu membangun beberapa infrastruktur pembangunan Lapas/ Rutan baru dan diikuti kenaikan anggaran tahun 2017 sebesar 18,9 %.Besaran anggaran yang diperoleh Ditjen Pemsarakatanini, sudah didasarkan pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam Sistem Anggaran Berbasis Kinerja. Dimana dimulai dari disusunnya Renstra Pemsarakatan, dijabarkan dalam program kerja, dan dioprasionalkan dengan rencana kerja.



Rencana kerja disusun tidak hanya pada tingkat pusat Ditjen Pemasaryakatan tapi disusun dari tingkatan yang paling kecil pada satuan tugas dan fungsi yang berada di Unit Pelaksana Teknis Pemasaryakatan (bersifat botton up) yang berjumlah 691 Satker, juga didasarkan pada Renstra dan Program kerja yang sudah dibuat sebelumnya. Namun dalam konteks pembuatan rencana kerja, masih menemukan bahwa renja yang dibuat hanya mengulang (mengcopy paste) dari renja tahun-tahun sebelumnya. Kenaikan beberapa renja yang signifikan adanya pengadaan dan pembangunan satker baru seperti LPKA (Lembaga Pembinaan Khusus Anak) dan LPP (Lembaga Pemasaryakatan Perempuan) untuk membangun infrastruktur dan oprasionalisasi Satker. Masih adanya persoalan anggaran terhadap Renja, padahal dalam sistem anggaran berbasis kinerja, penentuan besaran anggaran dari masing-masing UPT merupakan tolak ukur yang dilakukan dalam menentukan besarnya anggaran yang dibutuhkan oleh masing-masing wilayah, yang pada akhirnya akan juga menentukan besaran anggaran Pemasaryakatan secara keseluruhan.

Untuk lebih jelasnya berikut anggaran berdasarkan program kerja Ditjen Pemasaryakatan tahun 2015-2017 berdasarkan 7 (tujuh) program kerja.

Tabel 4.2
DATA ANGGARAN BERDASARKAN PROGRAM KERJA DIREKTORAT JENDERAL PEMASYARAKATAN

No	Kode Nama Kegiatan	Tahun		
		2015	2016	2017
1	1577 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Bimbingan Kemasyarakatan dan Pengentasan Anak	4.134.947.000	796.657.000	1.499.950.000
2	1578 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Informasi dan Komunikasi	3.750.584.000	870.606.000	2.438.239.000
3	1579 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Kesehatan dan Perawatan	3.307.320.000	1.038.134.000	1.400.000.000
4	1580 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pembinaan Narapidana dan pelayanan Tahanan	2.627.700.000	1.134.095.000	1.100.000.000
5	1581 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara	1.557.900.000	722.387.000	1.428.244.000
6	1582 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Keamanan dan Ketertiban	2.336.800.000	1.276.612.000	2.127.000.000
7	1583 Dukungan Pelayanan Teknis dan Administratif di Lingkungan Ditjen Pemasaryakatan	240.437.837.000	1.353.977.345.000	1.606.855.818.000

Sumber data: Bagian Keuangan Ditjen Pemasaryakatan



Tabel 4.2. di atas memperlihatkan bahwa anggaran yang diterima Ditjen Pemasaryakatan terus mengalami peningkatan yang signifikan, terutama peningkatan anggaran di tahun 2016 khususnya pada akun 1583 yaitu peruntukan kegiatan dukungan pelayanan teknis dan administratif dilingkungan ditjen pemasaryakatan sebesar Rp. 1.353.977.345.000,- besarnya anggaran ini diperuntukan guna pembangunan UPT Pemasaryakatan seperti pembangaunan Lapas baru, renovasi Lapas/LPP, LPKA & Rutan dan pengadaan bidang fasilitatif serta sarana dan prasarana pada UPT Pemasaryakatan. Hal yang sama peningkatan anggaran pada tahun 2017 sebesar Rp. 1.606.855.818.000,-.Namun kenaikan tidak merata pada semua akun. Sehingga jika diperhatikan anggaran penyelenggaraan kegiatandi Bidang Bimbingan Kemasyarakat dan Pengentasan Anak ditahun 2016 sebesar Rp. 796.657.000,- justru mengalami penurunan dibanding kesediaan anggaran dibidang yang sama di tahun 2015 sebesar Rp. 4.134.947.000,- .Begitu juga terdapat penurunan anggaran penyelenggaraan kegiatan di Bidang Informasi dan Komunikasi, penyelenggaraan kegiatan di Bidang Kesehatan dan Perawatan, penyelenggaraan kegiatan di Bidang Pembinaan Narapidana dan pelayanan Tahanan, penyelenggaraan kegiatan di Bidang Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara dan penyelenggaraan kegiatan di Bidang Keamanan dan Ketertiban. Rendahnya porsi anggaran sebagaimana diatas, memperlihatkan bahwa tidak adanya konsistensi perencanaan anggaran berbasis kinerja pada Ditjen Pemasaryakatan sebagaimana yang dituangkan dalam rencana strategis tahun 2015 sampai dengan tahun 2019, yaitu terwujudnya penyelenggaraanbimbingan kemasyarakat dan engentasan anak sesuai standar, pelayanan kesehatan dan perawatan narapidana dan tahanan sesuai standar, penyelenggaraan kegiatanpembinaan narapidana dan pelayanan tahanan sesuai standar, penyelenggaraan kegiatan pengelolaan benda sitaan negara dan barang rampasan negara sesuai standar dan penyelenggaraan kegiatan keamanan dan ketertiban sesuai standar.

Realisasi penggunaan anggaran Ditjen Pemasaryakatan ini dapat dilihat jelas pada Tabel 4.3 berikut ini.

Tabel 4.3
DATA REALISASI ANGGARAN DIREKTORAT JENDERAL PEMASARYAKATAN
BERDASARKAN PROGRAMDALAM PROSENTASE %

No	Kode Nama Kegiatan	Tahun		
		2015	2016	2017
1	1577 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Bimbingan Kemasyarakat dan Pengentasan Anak	3.935.518.019 95.18%	795.062.017 99.80%	1.262.350.032 84.16%
2	1578 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Informasi dan Komunikasi	3.002.583.745 80.06%	866.565.194 99.54%	1.445.832.547 59.30%
3	1579 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Kesehatan dan Perawatan	3.214.494.178 97.19%	1.034.221.176 99.62%	1.336.088.752 95.43%



4	1580 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pembinaan Narapidana dan pelayanan Tahanan	2.083.660.125 79.30%	1.133.593.330 99.96%	1.065.602.100 96.87%
5	1581 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pengelolaan Benda Sitaan Negara dan Barang Rampasan Negara	1.036.283.120 66.52%	722.385.825 100.00%	1.386.742.530 97.09%
6	1582 Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Keamanan dan Ketertiban	1.297.001.675 55.50%	1.242.006.665 97.29%	1.664.324.740 78.25%
7	1583 Dukungan Pelayanan Teknis dan Administratif di Lingkungan Ditjen Pemasyarakatan	137.252.972.378 57.08%	987.551.851.351 72.94%	59.763.780.348 3.72%

Sumber data: Bagian Keuangan Ditjen Pemasyarakatan

Tabel 4.3 di atas memperlihatkan bahwa realisasi anggaran berdasarkan program kerja di tahun 2015 daya serapan anggarannya semuanya tidak mencapai 100 % , bahkan untuk program kerja seperti bidang pembinaan narapidana dan pelayanan tahanan, di bidang pengelolaan benda sitaan negara dan barang rampasan negara, bidang keamanan dan ketertiban, dan dukungan pelayanan teknis dan administratif di lingkungan Ditjen Pemasyarakatan menunjukkan rendahnya daya serap anggaran (rata-rata dibawah 80%). Hal ini bisa terjadi karena beberapa sebab antara lain: faktor kehati-hatian yang cukup tinggi, adanya ketidak sesuaian antara rencana anggaran yang dibuat pada awal pengajuan anggaran dengan kondisi terkini pada saat akan dilaksanakannya (cenderung terjadi perubahan harga yang signifikan), selain itu juga ada perbedaan dalam hal penetapan harga/ biaya standar.

Dimana dalam anggaran berbasis kinerja dikenal adanya penetapan standar biaya yang dapat diajukan sebagai dasar perhitungan dalam pembuatan rencana anggaran. Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran.

Pengertian standar biaya ini menurut buku Pedoman Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/ lembaga dan/ atau lintas wilayah, sedangkan Standar Biaya Khusus (SBK) digunakan oleh Kementerian negara/ lembaga tertentu dan/ atau wilayah tertentu.

Dilingkungan Pemasyarakatan ditemukan dalam penelitian ini bahwa SBK ini belum diterapkan sepenuhnya, terlebih lagi pada bidang keamanan dan ketertiban daya serap anggaran hanya sebesar 55.50%. Hal ini mencerminkan belum terimplementasikannya prinsip anggaran yang berbasis kinerja (yang menekankan prinsip bottom up, yang tentunya harus mengadopsi karakteristik yang hidup dan berkembang di lingkungan Pemasyarakatan baik itu di Ditjen Pemasyarakatan, di Kanwil Kemenkumham pada Divisi Pemasyarakatan maupun di UPT Pemasyarakatan. Hal ini bisa terjadi karena dalam penyusunan anggaran belum mengikuti langkah-langkah yang ditentukan oleh Kementerian Keuangan, yaitu: 1) Identifikasi Prioritas, secara sederhana prioritas merupakan pilihan urutan “penting” atau “kurang penting” dari suatu program/ kegiatan. Hal ini berarti jika ada keterbatasan anggaran



atau kebijakan pemotongan anggaran maka, program/ kegiatan dengan prioritas yang lebih rendah merupakan kegiatan yang pelaksanaannya ditunda terlebih dahulu; 2) Target yang hendak dicapai pada tahun yang dianggarkan, setelah prioritas ditetapkan maka menetapkan target pada masing-masing skala prioritas pada berbagai tingkatan, hal ini berkaitan dengan perumusan indikator kinerja pada tingkat program/ kegiatan; 3) Ketersediaan anggaran yang ada, tahap 1 dan 2 ditetapkan maka langkah berikutnya adalah melihat ketersediaan anggaran. Hal ini dimaksudkan untuk menentukan luas lingkup kegiatan prioritas, sekaligus proses penyaringan kegiatan yang akan mendapat alokasi anggaran pada tahun yang direncanakan.

Bahwa tahapan ini merupakan penyesuaian antara target yang hendak dicapai dengan ketersediaan anggaran.; dan 4) Menuangkan dalam rincian pendanaan, langkah terakhir adalah menuangkan apa yang telah ditetapkan (kegiatan, subkegiatan, prioritas dan jumlah alokasi anggarannya) dalam suatu rincian mengenai tahapan-tahapan kegiatan, besaran detail biaya. Penuangan dalam detail anggaran harus mengacu pada standar biaya yang ada, baik Standar Biaya Umum (SBU) atau Standar Biaya Khusus (SBK). Jika langkah-langkah ini diikuti dan konsisten dilaksanakan niscaya lebih besarnya realisasi anggaran dibandingkan dengan pagu yang telah ditetapkan tidak akan terjadi.

Selanjutnya tabel diatas memperlihatkan bagaimana realisasi anggaran yang didapat dan dipergunakan Pemasarakatan, hanya satu program yang pernah mencapai daya serap 100% itupun hanya pada tahun 2016 yaitu pada program penyelenggaraan kegiatan di bidang pengelolaan benda sitaan negara dan barang rampasan negara. Sedangkan data serapan anggaran tahun 2017 yang tertera merupakan data pada bulan Agustus dan memungkinkan sampai akhir tahun realisasi daya serap anggaran biaya mencapai 100 % pada semua program kegiatan.

Proses pengusulan anggaran dimulai dari awal tahun yani usulan ideal rencana kebutuhan setiap unit satuan fungsi dan pembinaan serta kewilayahan, kemudian sekitar bulan April didapatkan pagu indikatif, untuk kemudian dibahas sampai bulan Agustus diperoleh pagu sementara. Pada bulan November, dari usulan anggaran tersebut, diperoleh pagu tetap untuk kemudian pada bulan Desember ditetapkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Anggaran ialah suatu rencana, uraian tentang kegiatan yang akan dilaksanakan dinyatakan dalam bentuk uang.

Sesungguhnya target output Ditjen Pemasarakatan terletak pada indikator kinerja personil dan organisasi, pada kenyataanya sebagian besar bagian perencanaan program dan bidang teknis telah menyusun indikator kinerja namun indikator tersebut belum dijadikan dasar secara detail untuk menyusun perencanaan anggaran, padahal indikator tersebut menjadi dasar/ basis pencapaian target dengan kebutuhan anggaran. Kendala lain dalam implementasi anggaran berbasis kinerja tersebut adalah tidak sesuainya pagu DIPA yang terealisasi dengan besarnya pengajuan anggaran, secara nyata pagu DIPA tersebut harus didistribusi dan dialokasikan secara merata dalam setiap rencana kegiatan, sehingga banyak terdapat kegiatan yang tidak terserap anggaran yang diakibatkan penurunan kinerja personil Pemasarakatan.

V. KESIMPULAN DAN SARAN



A. Kesimpulan

1. Proses penyusunan anggaran Pemasyarakatan

- Proses penyusunan anggaran di Pemasyarakatan pada dasarnya sudah mengikuti kaidah dalam Sistem Anggaran Berbasis Kinerja, yang bersifat "Bottom Up Budgeting". Dimulai dari menentukan visi dan misi, membuat indikator kinerja, penentuan prioritas program, dan melakukan analisis standar biaya.
- Setiap elemen/ bidang tugas dalam organisasi diberi peluang yang sama untuk mengajukan kebutuhan anggaran dari UPT/satker masing-masing, dalam bentuk rencana kerja yang sudah dilengkapi dengan rincian kebutuhan anggarannya.
- Penyusunan renja dimulai dengan pembentukan pokja. Rencana kerja yang sudah disusun dinaikan secara berjenjang dan dibahas ditingkat, kewilayahan dan berakhir dibahas ditingkat Ditjen. Penyusunan renja sudah didasari prinsip-prinsip transparan, ekonomis, efisien/ efektif dan equity.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Pemasyarakatan.

- Belum sepenuhnya prinsip *bottom up* dalam menyusun anggaran dilaksanakan, sehingga kebijakan yang terpusat menjadi beban bagi wilayah.
- Kemampuan tenaga perencana penyusun anggaran pada semua atuan fungsi secara pendidikan formal belum merata, pengalaman kerja dalam pembuatan anggaran masih minim, sehingga pemahaman tentang anggaran berbasis kinerja masih belum utuh. Disamping itu kemampuan teknis dalam penyusunan anggaran masih rendah hal ini disebabkan sebgaiannya tenaga perencana belum mengikuti pelatihan anggaran atau yang sudah mengikuti diklat anggaran pindah dimutasikan kebagian teknis pembinaan.
- Masih terdapat personil yang belum memahami perbedaan antara rencana kerja dan rencana kegiatan.
- Masih ada rencana kerja yang hanya mengcopy dari rencana kerja tahun sebelumnya.
- Rencana kerja yang dibuat hanya memenuhi syarat administratif saja, karena masih ditemukan rencana kerja yang tidak memuat rincian anggaran yang dibutuhkan.
- Penentuan besaran kebutuhan anggaran masih dan hanya mengacu pada analisis standar biaya yang terpusat (indeks secara nasional), sehingga tidak/ belum mencerminkan kebutuhan riil di UPT.
- Turunnya anggaran dalam bentuk DIPA, tidak pernah sama dengan konsep yang diajukan, yang akhirnya perlu dilakukan lagi penyesuaian-penyesuaian.
- Kebutuhan sarana dan prasarana dominan ditentukan Ditjen Pemasyarakatan, sehingga distribusi dan pemanfaatannya bagi UPT justru membebani.

B. Saran

1. Perlu peningkatan pemahaman melalui diklat tentang anggaran berbasis kinerja bagi petugas Pemasyarakatan di UPT, terutama bagi personil yang bertugas/ berhubungan langsung dengan penyusunan anggaran dan penentuan rencana kerja dan rencana anggaran (Divisi Pas, Bagian TU/ Keuangan) harus terus dilakukan.
2. Penyusunan kebutuhan anggaran sebaiknya mengacu pada analisis standar biaya (ASB) baik yang berlaku nasional (indeks nasional) maupun berdasarkan kepada analisis standar biaya setempat. Penerapan anggaran berbasis kinerja



- disebut standar biaya umum (SBU) dan standar biaya khusus (SBK). Sehingga anggaran yang disusun benar-benar sesuai dengan kebutuhan UPT dimasing-masing wilayah.
3. Sebaiknya dalam penyusunan rencana kerja dan rencana anggaran benar-benar didasari dengan penentuan skala prioritas yang lebih tajam dan penentuan target pada berbagai tingkatan yang lebih realistis (berdasarkan indikator kinerja).
 4. Realisasi penyerapan anggaran sebaiknya tidak melebihi atau kurang dari pagu yang ditetapkan.
 5. Sebaiknya porsi anggaran sesuai dengan tugas dan fungsi UPT yaitu pelayanan, perawatan, pengamanan, pembinaan dan pembimbingan. Adanya harmonisasi dalam anggaran (tidak hanya dominan untuk program tertentu)
 6. Idealnya kebutuhan sapsras diserahkan sepenuhnya kepada wilayah dalam merencanakan dan mengimplementasikannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Edidi 1, Raja Jakarta Grafindo Persada
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2009, *Pedoman Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)*, Buku 2, Jakarta
- Kumorotomo, Wahyudi & Erwan Agus Purwanto (eds), 2005, *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*, MAP Press, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta
- Moleong, Lexy, 1997, *Metode Penelitian Kualitatif*, Cetakan Kedepalan. Bandung ; PT Remaja Rosdakarya
- Muhammad, Farouk dan Djaali, 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*, (Bunga Rampai), Jakarta : Restu Agung
- Pemerintah Republik Indonesia Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Pemerintah Republik Indonesia Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Pemerintah Republik Indonesia Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Negara
- Pemerintah Republik Indonesia Peraturan Menteri Keuangan RI No. 196/ PMK/2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No.143/PMK.02/2015 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
- Pemerintah Republik Indonesia Keputusan Direktorat Jenderal Pemasaryakatan Nomor PAS-19.PR.01.01 Tahun 2015 Tanggal 11 Juni 2015 tentang Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pemasaryakatan 2015-2019
- Subiyantoro, Heru dan Singgih Riphath (eds), 2004, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta
- Sugiono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Cetakan Kesatu, Bandung : Alfa Beta
- Suparlan, Parsudi, 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Kumpulan Karangan, Jakarta, Program Kajian Wilayah Amerika Program Pascasarjana UI

