

Performance Budgeting: Suatu Alternatif Pencapaian Good Governance

Suryo Pratolo & Muchamad Imam Bintoro

E-mail: s_pratolo@yahoo.com

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

ABSTRACT

We hope that District Autonomy implementation does not move the Corruption, Collusion & Nepotism (KKN) from central government to the central of district. If it is happened, it will make the only part of center district people wealth. To avoid this matter, the district government must manage it financial efectively. One of the district financial management object is district expenditure using the budget mechanism. There are many method in budgeting system. They are line item budgeting and Performance one. Recently, Indonesian characteristic budgeting system is like the line item budgeting that have so many weakness (Baswir, 1999). This article discus about the line item and performance budgeting characteristic. The second characteristic is more advantages than the first relatively. So in this article, the researchers try to promote the district expenditure concept base on performance budgeting. The aim of this article is giving the description about how the performance budgeting support district expenditure management in achieving good governance, so the Indonesian district autonomy can be implemented successfully.

Key words : *District Autonomy, Corruption, Collusion, Nepotism (KKN), Performance Budgeting System, Good Governance*

ABSTRAK

Kami berharap bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah tidak memindahkan Korupsi, Kolusi Nepotisme (KKN) dari pemerintah pusat ke pusat kabupaten. Jika terjadi, itu akan membuat satu-satunya bagian dari orang kaya kabupaten pusat. Untuk menghindari hal ini, pemerintah kabupaten harus mengelolanya keuangan secara efektif. Salah satu objek pengelolaan keuangan kabupaten pengeluaran kabupaten menggunakan mekanisme anggaran. Ada banyak metode dalam sistem penganggaran. Mereka adalah item baris penganggaran dan Kinerja satu. Baru-baru ini, sistem penganggaran karakteristik Indonesia adalah seperti item baris penganggaran yang memiliki begitu banyak kelemahan (Baswir, 1999). Artikel ini diskus tentang item baris dan karakteristik kinerja penganggaran. Karakteristik kedua adalah keuntungan lebih dari yang pertama relatif. Jadi dalam artikel ini, para peneliti mencoba untuk mempromosikan pengeluaran kabupaten konsep berbasis kinerja penganggaran. Tujuan dari artikel ini adalah memberikan gambaran tentang bagaimana dukungan kabupaten manajemen pengeluaran anggaran

kinerja dalam mencapai pemerintahan yang baik, sehingga otonomi daerah Indonesia dapat dilaksanakan dengan sukses.

Kata kunci: Kabupaten Otonomi, Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN), Kinerja Penganggaran System, Good Governance

PENDAHULUAN

Pada masa orde baru pemerintah Indonesia menerapkan anggaran dengan pendekatan tradisional. Anggaran tradisional ini menempatkan penekanan utama pada apa saja yang akan diterima dan dibelanjakan bukan pada tujuan dari pengeluaran anggaran yang bersangkutan.

Karakteristik anggaran tradisional di atas memiliki banyak kelemahan. Kelemahan utama dari sistem anggaran tradisional adalah tidak terukurnya kinerja pelaksanaan anggaran, sehingga menjadikan penggunaan anggaran tidak transparan dan tidak akuntabel. Hal ini disebabkan penentuan besarnya anggaran bersifat *incremental* atau ditentukan berdasarkan nilai anggaran tahun lalu dengan penambahan dalam prosentase tertentu. Secara historis anggaran ditentukan atas dasar anggaran tahun sebelumnya, tanpa mempertimbangkan apakah anggaran tersebut telah mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya atau masih diperlukan adanya pengeluaran-pengeluaran tertentu. Dengan sendirinya fungsi anggaran bukanlah bagian yang integral dari proses perencanaan yang strategis, tapi lebih merupakan proses terpisah yang diikuti oleh tiap bagian dalam usaha mencapai alokasi anggaran terbesar yang masih dimungkinkan.

Dampak dari penerapan anggaran tradisional di atas sudah sangat kita rasakan yaitu pemerintahan yang tidak transparan dan tidak akuntabel di masa orde baru dengan dibuktikan maraknya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Pada era reformasi ini diharapkan terberantasnya praktik-praktik KKN sehingga dapat terwujud pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu prasyarat dari *good governance* adalah terciptanya transparansi dan akuntabilitas anggaran yang sulit dicapai apabila pemerintah masih menerapkan anggaran tradisional. Salah satu alternatif terciptanya transparansi dan akuntabilitas anggaran adalah dengan penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) oleh pemerintah baik pusat maupun daerah.

Pada bagian selanjutnya dari tulisan ini akan diuraikan mengenai konsep-konsep yang berkaitan dengan apa dan bagaimana suatu anggaran kinerja (*performance budgeting*) dapat membantu kita dalam mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*).

KAJIAN TEORI

Konsepsi *Good Governance*

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk meleksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan

meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Menurut *World Bank*, *good governance* merupakan perwujudan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta pencapaian *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya kewiraswastaan (LAN, 2000)

Konsepsi Belanja Daerah Dan Elemen-Elemennya

Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang mengurangi kekayaan (kas) pemerintah daerah.

Secara garis besar elemen belanja pemerintah pusat/daerah adalah sebagai berikut :

Belanja Rutin (Recurrent Expenditure)

Belanja Rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah asset atau kekayaan daerah.

Belanja rutin terdiri dari:

- (1) Belanja administrasi umum, misalnya belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas, dan biaya pemeliharaan.
- (2) Belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik.

Belanja modal (Capital Expenditure)

Belanja modal adalah pengeluaran yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah, dan selanjutnya akan menambah belanja rutin, seperti biaya operasional dan pemeliharaan.

Belanja modal dapat dibagi menjadi:

- (1) Belanja publik adalah belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum. Contoh belanja publik misalnya pembangunan jembatan dan jalan raya, pembelian alat transportasi massa dan pembelian mobil ambulans.
- (2) Belanja aparatur adalah belanja yang manfaatnya secara tidak langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Contoh belanja aparatur misalnya pembelian kendaraan dinas, pembangunan gedung pemerintahan, pembangunan rumah dinas, dan sebagainya.

Belanja transfer

Belanja transfer adalah pengalihan uang dari pemerintah daerah, dengan kriteria:

- (1) Tidak menerima secara langsung imbal barang dan jasa seperti yang layak terjadi dalam transaksi pembelian dan penjualan.

- (2) Tidak dimaksudkan untuk dibayarkan kembali di masa yang akan datang, seperti layaknya yang diharapkan pada suatu pinjaman.
- (3) Tidak mengharapkan adanya keuntungan (*return*), seperti layaknya yang diharapkan pada kegiatan investasi.

Pengeluaran/belanja transfer terdiri atas angsuran pinjaman, dana bantuan, dan dana cadangan.

Belanja tidak tersangka

Belanja tidak tersangka adalah seluruh pengeluaran yang disediakan untuk keperluan penanganan kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, bencana sosial, dan kejadian lainnya yang dapat membahayakan daerah.

Prinsip-Prinsip Belanja Daerah Yang Harus Dipenuhi Untuk Pencapaian *Good Governance*

Berkaitan dengan pelaksanaan *good governance* pada suatu negara, maka UNDP (*United Nation Development Program*) memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, yang meliputi adanya :

- (1) ***Participation***. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- (2) ***Rule of Law***. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- (3) ***Transparency***. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- (4) ***Responsiveness***. Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*.
- (5) ***Consensus orientation***. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- (6) ***Equity***. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- (7) ***Efficiency and Effectiveness***. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- (8) ***Accountability***. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- (9) ***Strategic Vision***. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan (LAN & BPKP, 2000).

Berkaitan dengan karakteristik pencapaian *good governance* di atas, maka prinsip-prinsip utama belanja daerah yang harus dipenuhi dalam mencapai *good governance* adalah meliputi **akuntabilitas**, ***value for money***, **kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*)**, **transparansi**, dan **pengendalian**. Penjelasan dari prinsip-prinsip di atas adalah sebagai berikut:

Akuntabilitas Belanja Daerah

Akuntabilitas belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penggunaan uang publik (*public money*) kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut yaitu DPRD dan masyarakat luas. Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para pemimpin daerah adalah:

- (1) Aspek legalitas pengeluaran daerah. Setiap transaksi yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya.
- (2) Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran daerah secara baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

Adapun prinsip-prinsip akuntabilitas belanja daerah yang harus dipenuhi meliputi:

- (1) Adanya suatu sistem akuntansi dan sistem anggaran yang dapat menjamin bahwa belanja daerah dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pengeluaran daerah yang dilakukan dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- (3) Pengeluaran daerah yang dilakukan berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil, dan manfaat yang akan diperoleh.

Value for Money

Pengeluaran daerah harus didasarkan pada konsep *value for money* yang tercermin dalam istilah 3E yaitu **ekonomi, efisiensi dan efektivitas**. Pengertian dari ketiga istilah tersebut dijabarkan sebagai berikut:

Ekonomi

Ekonomi adalah perbandingan antara input masukan dengan input value (nilai uang). Ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Pengertian ekonomi mencakup pula pengertian bahwa pengeluaran daerah hendaknya dilakukan secara berhati-hati (*prudence*) dan keuangan daerah harus digunakan secara optimal tanpa pemborosan (hemat). Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu.

Efisiensi

Efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara output/keluaran yang dihasilkan terhadap input/masukan yang digunakan. Proses kegiatan operasional telah dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya diperbandingkan secara relatif terhadap kinerja usaha sejenis atau antar kurun waktu (*spending well*)

Efektivitas

Efektivitas merupakan perbandingan antara outcome dengan output (keluaran). Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijaksanaan (*spending wisely*). Efektivitas dapat berarti diselesaikannya suatu kegiatan pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia; dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang direncanakan.

Efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak dari keluaran program dalam mencapai tujuan program (yaitu *outcome* atau hasilnya dalam mencapai tujuan fungsional dan tujuan akhir). Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, saat itu dikatakan makin efektif proses kerja dari unit kerja atau instansi yang dimaksud.

Kejujuran Dalam Mengelola Keuangan Publik (Probity)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan dedikasi yang tinggi. Dengan demikian, kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

Transparansi

Transparansi adalah untuk keterbukaan pemerintah membuat kebijakan-kebijakan pengeluaran daerah sehingga dapat diketahui dalam membuat kebijakan-kebijakan pengeluaran daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Pengendalian

Belanja daerah harus sering dimonitor, yaitu dengan dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians pengeluaran daerah agar dapat segera mungkin dicari penyebab timbulnya varians danantisipasi ke depan.

Karakteristik Sistem-Sistem Anggaran

Berikut ini dipaparkan karakteristik anggaran tradisional yang selama ini mirip dengan sistem anggaran yang diterapkan di Indonesia, dan anggaran berbasis kinerja untuk dibandingkan tingkat dukungannya terhadap pencapaian *good governance*.

Sistem anggaran tradisional (Line Item Budgeting)

Sistem anggaran tradisional (*line item budgeting*) dikenal juga sebagai sistem anggaran berdasarkan objek pengeluaran. Titik berat perhatian sistem anggaran ini terletak pada segi pelaksanaan dan pengawasan pelaksanaan anggarannya. Dari segi pelaksanaan, yang dipentingkan adalah besarnya hak tiap lembaga negara/daerah sesuai dengan objek pengeluarannya masing-masing. Pembelanjaan negara/daerah diharapkan sesuai dengan peraturan dan

prosedur yang berlaku. Namun demikian, perhatian terhadap hasil akhir dari pembelanjaan negara/daerah itu boleh dikatakan sedikit sekali sehingga selama pembelanjaan pengeluaran negara/daerah itu dianggap sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku, pembelanjaan itu dapat dibenarkan. Sedangkan dari segi pengawasan, yang dipentingkan adalah kesahihan bukti transaksi dan kewajaran laporan. Laporan biasanya dibuat berdasarkan metoda tata buku tunggal yang bersifat dasar tunai. Sehingga yang terungkap melalui laporan hanyalah sekedar realisasi pelaksanaan anggaran. Sedangkan prestasi di balik realisasi pengeluaran tersebut cenderung terabaikan.

Dengan karakteristik seperti di atas, maka dalam sistem anggaran tradisional terdapat kecenderungan pada tiap-tiap departemen dan atau lembaga negara/daerah untuk membuat daftar rencana pengeluaran dengan jumlah yang dibesar-besarkan. Dengan keyakinan bahwa jumlah itu pasti akan dikurangi oleh pihak yang berwenang mensahkannya. Sebaliknya rencana penerimaan biasanya dibuat dengan jumlah yang sekecil-kecilnya agar relisasinya kelak tidak menjadi beban bagi departemen dan atau lembaga negara/daerah yang bersangkutan.

Berbagai kecenderungan sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan betapa tidak adanya alasan yang rasional dalam menentukan besar kecilnya anggaran dalam sistem anggaran tradisional ini. Kesimpulan ini diperkuat oleh kenyataan bahwa biasanya menjelang berakhirnya tahun anggaran, terjadi perlombaan dalam menghabiskan sisa anggaran. Hal ini disebabkan oleh terdapatnya keyakinan bahwa bila jumlah pengeluaran yang telah dianggarkan tidak terhabiskan, maka pihak yang berwenang akan mengurangi jatah pengeluaran departemen dan atau lembaga negara/ daerah yang bersangkutan untuk tahun anggaran berikutnya.

Sehingga secara singkat dapat disimpulkan bahwa sistem anggaran tradisional pada dasarnya lebih menekankan perhatian pada segi administrasi saja, yang antara lain meliputi :

- a. Penyusunan anggaran, yaitu pembuatan perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara/ daerah sesuai dengan masing-masing jenisnya.
- b. Pengesahan oleh lembaga yang berwenang.
- c. Pembelanjaan, yaitu pelaksanaan anggaran yang ditandasi dengan diajukannya surat permintaan membayar kepada negara/daerah, melalui kantor pembayar.
- d. Pembuatan laporan yaitu pencatatan realisasi penerimaan dan pengeluaran oleh bendaharawan di dalam pembukuannya.
- e. Pertanggungjawaban kas, yaitu pertanggungjawaban realisasi pengeluaran. Dalam hal ini setiap pengeluaran identik dengan biaya.

Selama ini karakteristik sistem anggaran di Indonesia menyerupai sistem anggaran tradisional di atas, karena mempunyai karakteristik yang sama (Baswir, 1999).

Sistem Anggaran Kinerja (Performance Budgeting System)

Sistem anggaran kinerja (*performance budgeting system*) merupakan penyempurnaan dari sistem anggaran tradisional. Pengembangan sistem anggaran ini diprakarsai oleh Amerika Serikat pada tahun 1951.

Sebagai penyempurnaan dari sistem anggaran tradisional maka titik berat perhatian pada sistem anggaran kinerja diletakkan pada segi manajemen anggaran yaitu dengan memperhatikan baik segi ekonomi dan keuangan pelaksanaan anggaran maupun hasil fisik yang dicapainya.

Di samping itu dalam sistem anggaran kinerja ini juga diperhatikan fungsi dari masing-masing lembaga serta pengelompokan kegiatannya. Sedangkan orientasinya lebih dititikberatkan pada segi pengendalian anggaran serta efisiensi dan efektivitas pelaksanaan setiap kegiatan.

Untuk menilai efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan misalnya, maka prosedur anggaran ini dikaitkan secara ketat dengan sistem akuntansinya, terutama sistem akuntansi biayanya. Sehingga dari setiap pengeluaran dapat ditentukan besarnya prestasi yang harus dicapai. Dengan demikian maka dapat pula diukur efisien atau tidaknya pelaksanaan kegiatan tersebut. Dengan karakteristik seperti ini, berarti sasaran yang hendak dicapai dalam sistem anggaran kinerja, harus terlebih dahulu dirumuskan secara jelas. Setelah itu barulah jumlah biayanya ditetapkan.

Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau output yang ditetapkan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja harus memuat hal-hal sebagai berikut:

- (1) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- (2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- (3) Persentase dari jumlah pendapatan APBD yang membiayai belanja.

Apabila kedua karakteristik sistem anggaran diperbandingkan, maka sangat jelas bahwa, anggaran berbasis kinerja memiliki kemampuan yang lebih tinggi untuk mendukung belanja daerah dalam rangka mencapai *good governance*.

Prasyarat Teknik Penyusunan Anggaran Kinerja

Anggaran berbasis kinerja diwujudkan dengan menyusun aspek-aspek penting sebagai prasyarat teknik yang harus dilakukan oleh setiap unit kerja, yang meliputi :

- (1) Tujuan pokok dan fungsi (Tupoksi).
- (2) Tujuan dan sasaran pokok.
- (3) Program dan kegiatan.
- (4) Indikator kinerja.
- (5) Target kinerja.

Syarat-syarat di atas yang menjadikan anggaran berbasis kinerja memiliki karakteristik adanya sasaran anggaran jelas dan terukur kinerjanya. baik dalam hal *economy* (kehematan) efisiensi maupun efektivitasnya sehingga dengan anggaran berbasis kinerja belanja daerah akan mampu memenuhi prinsip-prinsip untuk mencapai *good governance*.

Penjelasan masing-masing aspek penting sebagai prasyarat teknik yang harus dilakukan oleh setiap unit kerja, adalah sebagai berikut :

Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) unit Kerja

Tugas pokok dan fungsi merupakan perumusan penugasan yang harus dilaksanakan oleh masing-masing unit kerja berdasarkan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan perundang-undangan yang berlaku. TUPOKSI juga merupakan tanggungjawab unit kerja yang harus dilaksanakan. Oleh karena itu, masing-masing unit kerja harus membuat deskripsi yang jelas tentang tupoksi dan kejelasan misi unit kerja untuk menghindari terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) tugas dan tanggungjawab unit kerja.

Tujuan dan sasaran pokok

Tujuan dan sasaran pokok yang diinginkan harus merupakan perwujudan Tupoksi yang telah ditetapkan. Tujuan dan sasaran pokok memuat gambaran mengenai hal-hal yang ingin dicapai Unit Kerja dalam jangka waktu tertentu (satu tahun anggaran). Perumusan tujuan Unit kerja hendaknya sesuai dengan misi dan Tupoksi Unit Kerja, mudah dijabarkan dan jelas namun tidak terlalu kaku, bersifat kualitatif dan masih relatif umum sehingga masih memberi ruang bagi para staf atau karyawan untuk mengembangkan kreativitas dan inivasinya dalam mencapai tujuan unit kerja. Di samping itu juga harus konsisten dengan hirarki tujuan pada tingkat yang lebih tinggi.

Sedangkan sasaran merupakan sesuatu yang akan dicapai/dihasilkan oleh unit kerja dalam jangka waktu tertentu. Sasaran harus dirumuskan dan diidentifikasi dengan jelas, dapat memberi makna, lebih spesifik/ mengarah pada satu sasaran (bersifat kuantitatif), serta yang terpenting dapat diukur dan dievaluasi.

Program dan Kegiatan

Program harus terkait dengan upaya pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, yang selanjutnya diterjemahkan dalam bentuk rencana kerja berupa kegiatan-kegiatan. Program harus memiliki scope atau ruang lingkup pelayanan/kegiatan dalam jangka waktu pelaksanaan yang jelas.

Untuk mencapai satu sasaran dapat dipergunakan lebih dari satu program dengan syarat antara lain :

- (1) Sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.
- (2) Memiliki ruang lingkup pelayanan/ kegiatan yang jelas.
- (3) Memiliki jangka waktu pelaksanaan yang jelas.
- (4) Dapat dievaluasi dan ditentukan target kinerjanya.
- (5) Dirumuskan secara logis, dalam arti harus mempertimbangkan kondisi sumber daya untuk melaksanakan program tersebut.

Sedangkan usulan kegiatan atau biasa juga disebut sebagai rencana tindakan (*action plan*) merupakan rincian lebih lanjut dari rogram yang telah disusun. Untuk setiap kegiatan, harus sudah terinci dan teridentifikasi nama, tujuan, sasaran, target kinerja, biaya rata-rata dan pengaloksian anggarannya.

Indikator Kinerja (Satuan Ukur)

Satuan ukur didasarkan pada Tupoksi Unit Kerja. Satuan ukur merupakan satuan tolok ukur yang dapat digunakan untuk melihat sampai seberapa jauh unit kerja mampu melaksanakan Tupoksinya. Idealnya, satuan ukur terkait dengan efisiensi biaya dan kualitas pelayanan. Oleh karena itu, diharapkan bahwa satuan niali ukur kinerja harus: Berupa angka numerik, dapat diperbandingkan, dan cukup spesifik. Hal tersbut dimaksudkan agar kinerja unit kerja dapat diperbandingkan dengan indikator kinerja atau kinerja unit kerja lain, dan sekaligus dapat digunakan untuk melihat indikasi masalah unit kerja yang mungkin muncul. Secara lebih mikro lagi, satuan ukur tidak terbatas hanya pada unit kerja, akan tetapi kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja bersangkutan harus memiliki satuan ukur sendiri-sendiri.

Target Kinerja

Agar tujuan dan sasaran pokok yang telah ditetapkan berjalan secara efektif diperlukan sejumlah target kinerja. Target kinerja merupakan sekumpulan satuan akhir yang diharapkan dapat dicapai oleh unit kerja untuk perioda tertentu (angka numerik/kuantitatif) dan dapat dipergunakan untuk mengukur target/sasaran pencapaian kinerja yang diinginkan oleh suatu unit kerja pada perioda tertentu. Penentuan target kinerja yang ideal setidaknya harus menggunakan satuan ukur yang didasarkan pada tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) dari masing-masing unit kerja

Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah berbasis anggaran kinerja perlu dikembangkan **standar analisa belanja (SAB), tolok ukur kinerja, dan standar biaya.**

- (1) Standar Analisa Belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan.
- (2) Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah.
- (3) Standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Proses Penyusunan Anggaran berbasis Kinerja

Secara garis besar prosedur penyusunan anggaran daerah berbasis kinerja harus melalui tahapan-tahapan penting, yaitu:

- (1) Penetapan Arah & Kebijakan Umum APBD yang dilakukan Pemerintah daerah bersama-sama DPRD.
- (2) Penentuan Strategi & prioritas APBD yang dibuat oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Arah dan Kebijakan Umum APBD.
- (3) Berdasarkan Arah dan Kebijakan Umum APBD serta Strategi dan Prioritas APBD dilakukan Penentuan Plafon Anggaran untuk masing-masing unit kerja.
- (4) Pengisian DUKDA dan atau DUPDA . DUKDA dan atau DUPDA harus mengandung TUPOKSI, Tujuan & Sasaran, Indikator kinerja, Target Kinerja, dan Standard Analisa Belanja masing-masing fungsi. DUKDA/DUPDA yang sudah diisi kemudian dianalisis dan diseleksi oleh Perangkat Pengelola Keuangan Daerah untuk disusun menjadi RAPBD

- (5) Pengajuan RAPBD berdasarkan DUKDA/DUPDA yang telah dianalisis dan diseleksi pada Sidang Paripurna pembahasan RAPBD untuk ditetapkan atau disahkan (bisa juga ditolak oleh dewan apabila tidak sesuai dengan Arah dan Kebijakan Umum APBD).

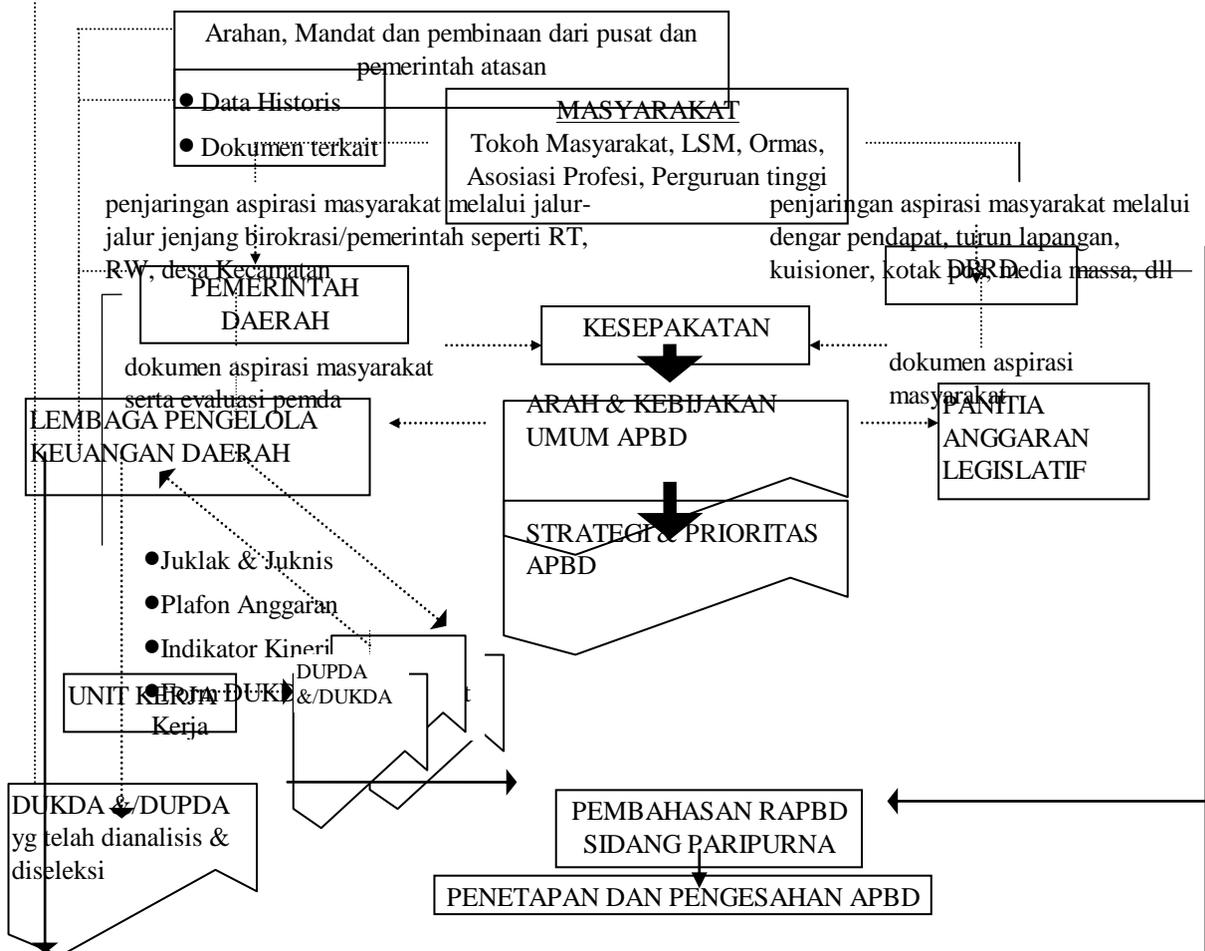
Secara grafis tahapan-tahapan penyusunan anggaran kinerja tersaji pada gambar 1.

Penetapan Arah & Kebijakan Umum APBD

Arah dan Kebijakan Umum APBD sebenarnya sama dengan Rencana Strategis Daerah. Penetapan Arah dan kebijakan umum APBD memiliki arti yang sangat penting yaitu untuk menjamin efektivitas pemenuhan kebutuhan rakyat, sehingga pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan apa yang benar-benar dibutuhkan dan mampu memuaskan rakyat.

Penetapan arah dan kebijakan APBD membutuhkan peran serta yang tinggi DPRD. Hal ini yang membedakan dengan sistem anggaran sebelumnya dimana peran aktif DPRD ada pada penilaian anggaran bukan pada perencanaan anggaran. Arah dan kebijakan umum ini merupakan hasil kesepakatan antara PEMDA dan DPRD atas hasil penjarangan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh masing-masing pihak. Arah dan kebijakan APBD ini menjadi dasar utama untuk penyusunan anggaran berbasis kinerja, karena kinerja anggaran didasarkan pada kinerja pelayanan masyarakat.

Gambar 1



Penentuan Strategi & Prioritas APBD

Karena anggaran pendapatan daerah terbatas, mengakibatkan tidak semua kebutuhan masyarakat bisa dipenuhi sehingga perlu dibuat strategi dan prioritas APBD. Dengan strategi dan prioritas APBD ini walaupun tidak semua kebutuhan masyarakat terpenuhi paling tidak kebutuhan yang tidak terpenuhi tersebut merupakan prioritas yang berada di bawah, sedangkan kebutuhan yang bisa dipenuhi merupakan kebutuhan dengan prioritas yang tinggi.

Maksud dan tujuan dari strategi dan prioritas APBD adalah:

- (1) Strategi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Adanya keterbatasan dana sehingga tidak semua aspirasi masyarakat dapat dilaksanakan semuanya dalam bentuk program/kegiatan, sehingga perlu adanya strategi untuk mendahulukan kebutuhan masyarakat yang memiliki prioritas tinggi.
- (2) Pemerintah daerah dapat melakukan pemilihan program/investasi/kegiatan yang memiliki tingkat kemanfaatan paling luas, yang sesuai dengan tujuan pemerintah daerah.
- (3) Masyarakat dapat mengetahui adanya proses transparansi dan pengambilan keputusan oleh pihak eksekutif dan legislatif.

Variabel-variabel penentu skala prioritas dapat dibedakan menjadi variabel jangka panjang dan jangka pendek.

Variabel jangka panjang penentu skala prioritas:

- (1) Kemampuan fungsi dan program tersebut dalam mencapai arah dan kebijakan APBD.
- (2) Pelaksanaan fungsi-fungsi yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD, berarti melaksanakan segala hal yang menjadi aspirasi masyarakat.
- (3) Kemampuan program tersebut dalam mencapai tujuan dan sasaran yang diterapkan.
- (4) Berbagai program/kegiatan yang dilaksanakan oleh unit-unit kerja merupakan program-program yang mendukung tujuan dan sasaran pembangunan daerah, sehingga tujuan dan sasaran pembangunan daerah tercapai.
- (5) Kemampuan program tersebut dalam memenuhi kebutuhan riil masyarakat.
- (6) Pemerintah harus dapat menentukan pilihan yang tepat dan mendesak, yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat.
- (7) Kemampuan program tersebut dalam pendanaan pembangunan.
- (8) Pelaksanaan program/kegiatan harus sesuai dengan besarnya dana yang tersedia

Variabel penentu prioritas APBD untuk jangka pendek :

- (1) Benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat.
- (2) Sifatnya mendesak.
- (3) Sifatnya penting.
- (4) Lolos dari proses *scanning*.
- (5) Kondisi eksisting daerah tersebut.
- (6) Indeks pembangunan manusia.

Penentuan Plafon Anggaran Unit Kerja (SAB Makro)

Penentuan Plafon Anggaran ditentukan oleh perangkat pengelola keuangan daerah (LPKD) sebagai fihak yang ditugasi oleh PEMDA. Penentuan plafon anggaran ini mendasarkan pada strategi dan prioritas APBD.

Penentuan plafon anggaran penting dilakukan bagi pemerintah daerah maupun unit kerja sebagai kontrol makro. Bagi Pemerintah Daerah, kontrol makro tersebut penting karena dapat terwujudnya kesepakatan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam memutuskan kebijakan atas pilihan prioritas. Bagi unit kerja, kisi-kisi plafon anggaran sangat diperlukan, agar unit kerja dapat melaksanakan kegiatan yang benar-benar perlu dan dibutuhkan oleh masyarakat secara riil.

Prosedur Penentuan plafon anggaran

Proses ini dilakukan oleh LPKD. Tujuannya adalah agar kegiatan atau program yang diusulkan oleh masing-masing unit kerja benar-benar berdasarkan kisi-kisi yang jelas, sesuai aspirasi, mengikuti daftar skala prioritas.

Proses penetapan plafon anggaran dilakukan oleh LPKD. Dalam tahap ini alokasi anggaran didasarkan pada fungsi-fungsi melalui proses pembobotan. Tentu saja unit kerja yang memberikan dukungan lebih besar terhadap fungsi yang menjadi prioritas akan mendapat plafon yang lebih besar.

Dengan pemberian plafon anggaran, maka tidak berarti bahwa seluruh unit kerja yang ada saat ini akan mendapat plafon anggaran. Hal ini disebabkan karena beberapa unit kerja mungkin sudah tidak sesuai lagi dengan paradigma baru, sehingga perlu dilikuidasi atau dilakukan penggabungan dengan unit kerja lain. Yang diperlukan saat ini adalah unit-unit kerja yang secara organisasi lebih sederhana, lebih ramping, lebih fleksibel, namun sarat dengan fungsi (*form follow function*). Plafon anggaran untuk masing-masing unit kerja harus dipecah menjadi dua yaitu plafon anggaran untuk belanja rutin dan plafon anggaran untuk belanja modal. Hal tersebut dikarenakan belanja modal memiliki pengaruh (akan menambah) belanja rutin dan pengaruh ini perlu dipertimbangkan sehingga pemanfaatan investasi dari belanja modal dapat efektif.

Pengisian DUKDA Dan/ Atau DUPDA Oleh Unit Kerja Sebagai Bahan Penyusunan RAPBD

APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja harus mendasarkan pada hal-hal sebagai berikut:

- (1) Sasaran kegiatan fungsi belanja berdasarkan Renstrada
- (2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan
- (3) Alokasi plafon anggaran masing-masing fungsi/unit kerja.
- (4) Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dikembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja, dan standar biaya.
- (5) Standar Analisa Belanja adalah penialaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan.

- (6) Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah.
- (7) Standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Persyaratan Utama Penerapan Anggaran Kinerja

Untuk melaksanakan anggaran kinerja dengan baik diperlukan syarat utama yaitu keterlibatan DPRD dalam pencapaian anggaran, dan adanya desentralisasi wewenang hingga ke level unit kerja sebagai pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*).

Keterlibatan DPRD Dalam Perencanaan Anggaran

Pelaksanaan anggaran kinerja terdiri atas: Perencanaan anggaran, SAB rutin, SAB pembangunan, pengendalian. Dari keempat hal tersebut perencanaan anggaran mempunyai porsi terbesar dalam menentukan keberhasilan anggaran kinerja dalam mencapai hasil yang diharapkan. Sebaik apapun anggaran yang disusun jika perencanaannya salah, maka akan memberikan hasil yang menyimpang. Oleh karena perencanaan anggaran merupakan bagian yang paling vital, maka pengawasan hendaknya sudah dilaksanakan sejak tahap perencanaan anggaran.

DPRD sebagai wakil masyarakat memiliki peran yang sangat penting dalam ikut menyusun perencanaan anggaran. Oleh karena itu DPRD harus sudah dilibatkan dalam perencanaan anggaran (pembuatan kebijakan anggaran). Keterlibatan DPRD dalam perencanaan anggaran kinerja menimbulkan konsekuensi DPRD harus proaktif dalam melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat. DPRD diharapkan dapat menetapkan dua hal pokok: Arah dan kebijakan umum APBD dan strategi dan prioritas APBD.

Desentralisasi Wewenang Ke Level Unit Kerja Sebagai Pusat Pertanggungjawaban

Desentralisasi wewenang dan tanggungjawab tidak akan berarti banyak jika sumber-sumber pendanaan yang digunakan untuk mendanai wewenang dan tanggungjawab yang diberikan tersebut masih dipegang oleh pemberi wewenang dan tanggungjawab tersebut. Pada akhirnya pemegang sumber dana yang akan menjadi penentu apa yang akan dilaksanakan. Desentralisasi anggaran dalam hal ini dilaksanakan dalam mengalokasikan sejumlah tertentu dana kepada unit kerja tersebut untuk mengelola sumber dana yang ada. Peranan pihak yang lebih tinggi dalam hal ini hanya sebagai pembina, tetapi tidak memegang kendali dalam pendistribusian dana tersebut. Dengan desentralisasi anggaran pada unit kerja ini, akan memungkinkan unit kerja untuk mengklasifikasikan anggaran yang dimiliki sesuai dengan skala prioritas dan preferensinya tanpa ada distorsi dari pihak lain.

Desentralisasi anggaran pada unit kerja akan memungkinkan unit kerja dimaksud untuk berlaku hemat, efisien dan efektif. Desentralisasi anggaran memungkinkan setiap unit kerja untuk tidak selalu menghabiskan seluruh anggaran yang tersedia dan memungkinkan mereka dalam kondisi tertentu

untuk mengalihkan dana yang dimilikinya dari satu mata anggaran ke mata anggaran yang lainnya dalam batas koridor yang dimungkinkan.

KESIMPULAN

Setelah melihat dan mencocokkan antara anggaran tradisional dengan prinsip-prinsip belanja daerah untuk mencapai *good clean governance* terutama prinsip akuntabilitas dan *value for money*, nampak jelas bahwa metoda anggaran tradisional kurang mampu untuk memenuhinya karena tidak menitikberatkan pada kinerja hasil seperti pada anggaran kinerja. Penggunaan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja apabila dapat diwujudkan akan dapat memberikan implikasi bagi pemerintah daerah untuk memenuhi prinsip-prinsip belanja daerah sebagai prasyarat *good governance*.

Simpulan di atas cukup beralasan karena anggaran kinerja disusun secara strategik (mengarah dan berdasarkan pada tujuan pokok dan fungsi) dan terukur sehingga memiliki kejelasan sasaran anggaran yang tinggi dibandingkan anggaran tradisional. Apabila diamati lebih jauh penerapan anggaran berbasis kinerja ini membutuhkan profesionalisme yang tinggi dari penyusun, pelaksana, dan pengevaluasi anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Rowan, Jones, Maurice, Pendlebury, 1996, *Public Sector Accounting*, Ptman Publishing. London.
- Revrison, Baswir, 2000, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPFE Yogyakarta
- SEKDA PEMDA SLEMAN & PAU-Studi Ekonomi UGM, 2001, *Manajemen Pengeluaran Daerah, Standar Analisa Belanja (SAB) & Bentuk dan Struktur APBD 2001*.
- Mardiasmo, *Tantangan Akuntansi Sektor Publik dalam Mewujudkan Good Governance dalam Perspektif Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal Menuju Indonesia Baru*.
- Lembaga Administrasi Negara dan BPKP, *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*.
- Republik Indonesia, Undang-undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.
- Republik Indonesia, Undang-undang no 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Republik Indonesia, Undang-undang no 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara
Nera yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.