

## Sistim Pengelolaan Keuangan Daerah dan Penganggaran Yang Berbasis Kinerja

Yohanis Tangdiasik

Dosen Prodi Keuangan dan Perbankan, STIE Port Numbay Jayapura  
Widyaiswara Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua

*Abstract: Recognizing that the importance of implementation in the Regional Government Environment needs to be directed at the welfare of the community, the government, the revision of Law no. 22 into Law no. 32/ 2004 concerning Regional Government, as well as Law no. 25/1999 to become Law no. 33/2004 concerning Financial Balance between the Central Government and Regional Governments. The consequence is very logical from the implementation of this law that it can also have a very important influence and change on the financial management management system in the region which is good in preparation, for obtaining approval in the implementation process, and accountability for budget management both at the regional and central levels. Preparation of budget and performance-oriented management system performance or regional performance. Performance then can also reflect the efficiency, effectiveness of public services oriented to the public interest. That is the role of local government is no longer a tool but the interests of the central government to promote regional aspirations and interests*

*Keywords: Budget Preparation and Performance Budget, Performance Budget.*

Abstrak: Menyadari bahwa pentingnya implementasi di Lingkungan pemerintahan Daerah maka perlu diarahkan pada kesejahteraan masyarakat, pemerintah, maka revisi UU No. 22 ke dalam UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 25/1999 untuk menjadi UU No. 33/2004 tentang Saldo Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah. Konsekuensinya sangat logis dari implementasi undang-undang ini maka dapat pula memberikan pengaruh dan perubahan yang sangat penting pada sistim penataan pengelolaan keuangan di wilayah yang baik di dalam mempersiapkan, untuk mendapat persetujuan dalam proses pelaksanaan, dan akuntabilitas pada pengelolaan anggaran baik daerah maupun pusat. Penyiapan anggaran dan kinerja sistem pengelolaan berorientasi kinerja daerah atau kinerja. Perkinerja maka dapat pula mencerminkan efisiensi, efektivitas pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan umum. Itulah peran pemerintah daerah bukan lagi alat tapi kepentingan pemerintah pusat untuk mempromosikan aspirasi dan kepentingan daerah

*Kata kunci: Anggaran Persiapan dan Kinerja Anggaran, Anggaran Kinerja.*

### Pendahuluan

Paradigma baru bagi masyarakat yang modern maka dapat mendorong reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu wujud nyata terdapat dalam sistim reformasi tersebut adalah penerapan anggaran yang berbasis kinerja. Dalam proses penyusunan anggaran maka sasaran yang ingin dicapai dari sistem anggaran ini adalah berbasis kinerja yang menggambarkan adanya peluang bagi daerah untuk mengembangkan visi dan misi serta mewujudkan keinginan yang diharapkan masyarakat sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Penerapan anggaran yang berbasis kinerja ini juga dapat memberikan suatu tantangan yang sangat berat dalam sistim pengelolaan keuangan.

Paradigma baru ini masyarakat pada umumnya dapat membentuk suatu pengertian yang sangat menentu terhadap dinamika perkembangan dalam kehidupan bagi masyarakat, bahkan dapat pula mengembangkan prinsip atau pengertian tertentu menjadi jauh lebih luas atau lebih terperinci lagi. Paradigma baru di dalam pertumbuhan dan perkembangan masyarakat

modern, antara lain: 1). Keterbukaan (transparansi); 2). Peningkatan efisiensi (efisiensi); 3). Tanggung jawab yang sangat jelas (*responsibility*); dan 4). Kewajaran (*fairness*).

Paradigma tersebut merupakan akibat dari perkembangan proses sistim demokrasi yang profesionalisme di dunia. Paradigma ini dapat memasuki berbagai macam aspek dalam proses kehidupan manusia. Proses reformasi dan krisis multidimensional (eko-nomi, moneter, hukum, politik) yang terjadi Indonesia dapat mendorong perkembangan paradigma tersebut. Paradigma tersebut yang terjadi di Indonesia sering disebut *good governance*. Paradigma tersebut dapat mendorong adanya sistim reformasi manajemen keuangan daerah. Reformasi keuangan daerah ditandai dengan dikeluarkan berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah.

Otonomi daerah sesuai dengan ketetapan perundang-undangan yang berlaku tersebut harus dan mampu mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang lebih efisien dan efektif, demokratis, mendorong peran serta masyarakat dalam mewujudkan dan pemerataan dan keadilan.

Maka Otonomi daerah harus mampu memberdayakan segenap potensi daerah dan masyarakat untuk kesejahteraan dan kemajuan daerah. Oleh karena itu, manajemen pemerintahan harus mencerminkan "good governance" yang harus memperhatikan akuntabilitas sektor publik dalam pengelolaan keuangan daerah/negara. *Good governance* dapat diartikan sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) pada publiknya. Prinsip-prinsip dari *good governance* antara lain sebagai berikut :

1. Kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial yang sangat masuk akal,
2. Pembuatan keputusan yang sangat demokratis,
3. Transparansi pengelolaan pemerintah Daerah dan Pusat
4. Pertanggungjawaban (*accountability*) keuangan yang memadai,
5. Pengembangan ekonomi pasar atas dasar dan bertanggung jawab kepada masyarakat (*market friendly*).
6. Pelaksanaan hak asasi manusia serta kebebasan pers untuk berekspresi

Hal-hal penting yang ditunjukkan dalam sistem reformasi mengenai pengelolaan keuangan daerah tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Adanya tanggung jawab secara horizontal (*horizontal accountability*),
- b. Penerapan anggaran kinerja,
- c. Penerapan konsep 3 e (*value for money*),
- d. Penerapan pusat pertanggung jawaban (*responsibility center*),
- e. Penerapan audit kinerja (*performance audit*),
- f. Penerapan akuntansi berpasangan (*double entry*) dan tidak lagi menggunakan akuntansi dasar kas (*cash basis*).

Proses untuk penyusunan anggaran merupakan proses akuntansi dan proses manajemen. Proses akuntansi karena penyusunan anggaran merupakan studi mekanisme, prosedur merakit data, dan format anggaran. Proses manajemen karena penyusunan anggaran merupakan proses penetapan peran tiap kepala unit/satuan kerja dalam pelaksanaan program atau bagian dari program dan penetapan pusat-pusat pertanggungjawaban. Anggaran merupakan rencana tindakan manajerial untuk mencapai tujuan organisasi. Negara/daerah sebagai suatu entitas *sector public* juga memanfaatkan anggaran sebagai alat untuk mencapai tujuan. Anggaran pemerintah daerah kita kenal sebagai APBD. APBD sebagai anggaran sektor publik harus mencakup aspek perencanaan, pengendalian, dan akuntabilitas publik. Anggaran daerah pada hakikatnya merupakan perwujudan amanat rakyat kepada eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Dengan demikian, anggaran daerah harus disusun dengan paradigma yang baru. Perencanaan anggaran daerah dengan paradigma baru dapat

diuraikan sebagai berikut: 1). APBD berorientasi pada kepentingan publik. 2). APBD disusun dengan pendekatan kinerja. 3). Ada keterkaitan erat antara pembuat kebijakan (*decision maker*) di DPRD dengan perencanaan operasional oleh Pemda dan penganggaran oleh unit kerja. 4). Terdapat upaya untuk mensinergikan hubungan antara APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga pengelolaan keuangan daerah, dan unit-unit pengelolaan layanan publik dalam rangka pembuatan kebijakan. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik, karena :

1. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
2. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
3. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*), baik untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
4. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
5. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksana untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan organisasi dalam mewujudkan tujuan organisasi, *outcome* hasil kerja organisasi dalam mewujudkan tujuan strategis yang ditetapkan organisasi, kepuasan pelanggan, serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi masyarakat. Kinerja juga dapat dikatakan sebagai perilaku berkarya, penampilan, atau hasil karya. Oleh karena itu, kinerja merupakan bentuk bangunan yang multidimensional sehingga cara mengukurnya sangat bervariasi tergantung pada banyak faktor. Kinerja dapat dinilai dengan ukuran penilaian yang didasarkan pada indikator berikut :

1. Masukan (*input*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.
2. Keluaran (*output*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. Hasil (*outcome*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
3. Manfaat (*benefit*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dari hasil.

4. Dampak (*impact*), yaitu tolok ukur ki-nerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Apa yang dilakukan Korea juga dilakukan di Indonesia dalam lingkup dan cakupan yang berbeda. Jika phase pertama reformasi penganggaran di Korea adalah melakukan reklasifikasi, maka di Indonesia juga dilakukan reklasifikasi. Jika sebelum reformasi penganggaran di Indonesia mengenal anggaran rutin, dan anggaran pembangunan yang kategori ekonomi terkecilnya berbeda, maka dengan adanya reformasi penganggaran, klasifikasi penganggaran dibakukan yaitu klasifikasi ekonomi, klasifikasi fungsi dan klasifikasi organisasi. Jika di Korea pada tahap kedua adalah mengimplementasikan akuntansi, maka di Indonesia mengenal hal serupa, yaitu dengan diterapkannya penggunaan Bagan Akun Standar sebagai pengganti Mata Anggaran keluaran yang sebelumnya dipakai. Sama halnya dengan di Korea, aplikasikan reformasi penganggaran dalam bentuk perubahan dari penganggaran tidak terpadu menjadi penganggaran terpadu, penggunaan klasifikasi dan sistem akuntansi tidak terlalu mengalami kesulitan, namun penerapan penganggaran berbasis kinerja belum dapat dilakukan secara optimal.

Jika China menggunakan 3 phase dalam reformasi penganggarnya, Indonesia juga mengenal tahapan itu. Pada tahap pertama, reformasi yang dilakukan adalah perubahan pola pengalokasian. Kalau sebelumnya sumber pembiayaan mengenal adanya dana rutin, pembangunan dan Penerimaan Bukan Pajak, maka setelah dilakukannya reformasi penganggaran tidak ada lagi perbedaan sumber pembiayaan. Hanya ada satu sumber pembiayaan untuk seluruh yang disebut dengan penganggaran terpadu. Tahap kedua implementasi penganggaran adalah menerapkan perencanaan penganggaran dengan menggunakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (Mid Term Expenditure Frame) dan tahapan terakhir adalah menerapkan penganggaran kinerja. bagian pengelola anggaran. Jika dulu dikenal pemimpin proyek, maka sekarang tidak ada pemimpin proyek tetapi yang ada adalah Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Hal yang paling sulit diimplementasikan adalah behaviour reform. Proses ini memerlukan waktu dan hasilnya baru akan terlihat beberapa tahun mendatang. Dan untuk dapat sukses, diperlukan strong leadership. Oleh karena itu elemen yang paling sulit adalah penerapan penganggaran kinerja. Karena untuk dapat dilaksanakan penganggaran kinerja yang baik terlebih dahulu harus muncul adalah budaya kinerja, dan untuk membangun budaya kinerja terdapat hambatan yang cukup sulit yaitu adanya *power culture* pada birokrasi.

#### Azas-Azas Penganggaran

APBD harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh dari masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/ proyek yang belum atau tidak tersedia anggarannya dalam APBD atau perubahan APBD.

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat. Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggung jawabkan.

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan untuk kepentingan masyarakat. APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/ outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang ditetapkan. Selain prinsip-prinsip secara umum seperti apa yang telah diuraikan di atas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran sebagai berikut:

Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, pendekatan dengan perspektif jangka menengah 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.

Penerapan anggaran secara terpadu, dengan pendekatan ini semua kegiatan instansi pemerintah disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Hal tersebut merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja.

Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja. Pendekatan ini memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektifitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat

proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah.

### Siklus Perencanaan Anggaran Daerah

Perencanaan anggaran daerah secara keseluruhan yang mencakup penyusunan kebijakan umum APBD sampai dengan disusunnya rancangan APBD terdiri dari beberapa tahapan proses perencanaan anggaran daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 serta Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan rancangan paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan. Kebijakan umum APBD tersebut berpedoman pada RKPD. Proses penyusunan RKPD tersebut dapat dilakukan antara lain dengan melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan yang selain diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan juga mengikutsertakan dan atau menyerap aspirasi masyarakat terkait antara lain asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pemuka adat, pemuka agama, dan kalangan dunia usaha. DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembahasan pendahuluan RAPBD tahunan anggaran berikutnya.

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD dan pemerintah daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap OPD.

Kepala OPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-OPD tahun berikutnya dengan mengacu pada prioritas dan plafon anggaran sementara yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD. RKA-OPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembahasan pendahuluan RAPBD.

Hasil pembahasan RKA-OPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya. Pemerintah daerah mengajukan rancangan perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumentasi pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

### Penggunaan Analisis Standar Belanja

Salah satu hal yang harus dipertimbangkan dalam penetapan belanja daerah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 167 (3) adalah Analisa Standar Belanja (ASB). Alokasi belanja ke dalam aktivitas untuk menghasilkan *output* seringkali tanpa alasan dan

justifikasi yang kuat. ASB mendorong penempatan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap aktivitas unit kerja menjadi lebih logis dan mendorong tercapainya efisiensi secara terus-menerus karena adanya pembandingan biaya per unit setiap *output* dan diperoleh praktik-praktik terbaik dalam desain aktivitas. Dalam membuat ASB terdapat beberapa pertimbangan yang dapat dipergunakan yaitu:

- a. Pemulihan biaya
- b. Keputusan-keputusan pada tingkat penyediaan barang / jasa
- c. Keputusan-keputusan berdasarkan benefit atau cost.
- d. Keputusan investasi

### Metode penyusunan anggaran berbasis kinerja

Pengelolaan anggaran daerah ini telah menjadi suatu perhatian yang utama bagi para pengambil keputusan dipemerintahan, baik ditingkat pusat maupun daerah. Maka sejauh ini perundang-undangan dan produk hukum yang berlaku telah dikeluarkan dan diberlakukan dalam upaya untuk dapat menciptakan suatu sistem pengelolaan anggaran yang sangat transparan mampu untuk dapat memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan bagi masyarakat, yaitu terbentuknya semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan maka pada umumnya dan di dalam proses pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

Untuk dapat menghasilkan penyelenggaraan anggaran daerah yang efektif dan efisien, maka tahap persiapan atau perencanaan anggaran merupakan salah satu faktor penting dan menentukan dan keseluruhan siklus anggaran daerah. Namun demikian tahap persiapan atau perencanaan anggaran harus diakui memang hanyalah salah satu tahap penting dalam keseluruhan siklus atau proses anggaran daerah. Dengan kata lain, sebaik apa pun perencanaan yang telah disusun oleh pemerintah daerah tidak akan memberikan arti apa-apa manakala dalam tahap pelaksanaan dan tahap pengendaliannya tidak berjalan dengan secara tidak baik.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah merupakan suatu amanat rakyat kepada pemerintah daerah untuk dapat mewujudkan aspirasi dan kebutuhan mereka. Anggaran merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam satu tahun fiskal tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Di sisi pemerintah daerah, perwujudan amanat rakyat ini dinyatakan dalam bentuk rencana kerja yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dengan menggunakan sumberdaya yang dimilikinya. Dengan demikian, anggaran daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat atau publik.

### Hasil Pembahasan

Penganggaran yang berbasis kinerja merupakan suatu metode penganggaran bagi manajemen untuk dapat mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam suatu kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan oleh masyarakat termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut.

Dalam pencapaian akuntabilitas kinerja dan penilaian kinerja pemerintahan daerah maka perlu penyusunan anggaran kinerja sangat diperlukan dalam penyusunan APBD. Penyusunan anggaran berbasis kinerja akan memberikan penetapan ukuran atau indikator keberhasilan dalam pencapaian sasaran dan tujuan dari suatu organisasi pemerintahan daerah sesuai visi, misi dan tujuannya yang telah ditetapkan. Mekanisme penganggaran yang baik melalui siklus perencanaan anggaran dan penyesuaiannya terhadap struktur APBD merupakan proses yang harus diperhatikan dalam penyusunan anggaran serta diperlukan kerjasama yang baik antara para legislatif dan birokrasi.

Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja yang mengutamakan pada pencapaian hasil (*outcome/output*) dengan tidak menyampingkan prinsip-prinsip anggaran yakni transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas anggaran. Penggunaan Analisa Standar Belanja (ASB) oleh pemerintah daerah akan meminimalkan penyerapan APBD dan mendorong penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap unit kerja menjadi lebih logis dan pencapaian efisiensi secara terus-menerus karena adanya perbandingan biaya per unit *output* juga diperoleh praktik-praktik terbaik dalam desain aktivitas.

Untuk menghasilkan penyelenggaraan anggaran daerah yang efektif dan efisien, maka tahap persiapan atau perencanaan anggaran yang merupakan salah satu faktor yang penting dan dapat menentukan keseluruhan siklus anggaran daerah. Pemerintah dalam usaha mewujudkan akuntabilitas publik dalam mengelola keuangan negara menyusun APBD sebagai anggaran sektor publik dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan *kinerja* adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Landasan hukum penerapan anggaran berbasis kinerja pada Pemda. Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja dapat dijelaskan sebagai berikut :

Suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan. *Output* (keluaran) menunjukkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan (*input*) yang digunakan. *Input* (masukan) adalah besarnya sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan sesuai dengan masukan (*input*) yang

digunakan. Kinerja ditunjukkan oleh hubungan antara *input* (masukan) dengan *output* (keluaran). Setiap proses manajemen dalam usaha mencapai sasaran/tujuan perlu informasi. Paradigma baru dalam perencanaan APBD yang berupaya untuk mensinergikan hubungan antara APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga pengelolaan keuangan daerah, dan unit-unit pengelolaan layanan publik dalam rangka pembuatan kebijakan.

Reformasi manajemen keuangan dengan sistem pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi pemerintahan yang baru memungkinkan pembuat keputusan memperoleh informasi yang memadai untuk membuat keputusan manajerial yang lebih rasional. Dengan demikian, memungkinkan penyelenggaraan pemerintah yang lebih efisien dan efektif serta memberdayakan segenap potensi daerah dan masyarakat untuk kesejahteraan dan kemajuan daerah. Proses DPRD menyusun pokok-pokok pikiran mengenai arah dan kebijakan umum APBD berdasarkan dua pendekatan, sedangkan Pemda dalam menyusun pokok-pokok pikiran mengenai arah dan kebijakan umum APBD berdasarkan lima pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang penting untuk daerah adalah evaluasi kinerja masa lalu, rencana strategis daerah, dan penjangkaran aspirasi masyarakat.

Proses untuk memperoleh informasi mengenai aspirasi dan kebutuhan masyarakat suatu daerah sebagai bahan masukan dalam proses penyusunan anggaran daerah guna menjamin agar arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat dan bukan aspirasi politik. Maksud dan tujuan penjangkaran aspirasi masyarakat adalah untuk memperoleh serangkaian data dan informasi kebutuhan dan keinginan riil masyarakat yang digunakan sebagai bahan masukan atau *input* bagi penyusunan arah dan kebijakan umum APBD. Hal itu dilakukan dengan menggali informasi, mendeskripsikan, dan memaparkan aspirasi yang telah berkembang di masyarakat. Pendekatan yang kedua adalah pendekatan manajemen yang terintegrasi dan strategis menuju keberhasilan organisasi. Pendekatan terintegrasi ini sangat *concern* terhadap hal-hal berikut 1. Perencanaan; 2. Komunikasi; 3. Input, output, dan *outcome*; 4. Pengukuran kinerja dan review; 5. Kepentingan *customer* dan *stakeholder*; 6. *Sustainable development* (pemanfaatan yang berkelanjutan); 7. Etika (penghargaan individu, saling menghormati, prosedur yang tidak memihak dan transparan).

Akuntabilitas instansi pemerintah adalah merupakan perwujudan kewajiban instansi yang bersangkutan untuk bertanggungjawabkan, baik keberhasilan maupun kegagalan dalam melaksanakan misi instansi meraih tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan. Sistem pengelolaan keuangan daerah yang baru dapat pula menunjukkan adanya kewajiban Pemda mem-

berikan pertanggungjawaban yang meliputi menyajikan, melaporkan, mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada yang berhak dan berwenang meminta pertanggungjawaban (DPRD dan masyarakat luas).

Mekanisme ini sangat memungkinkan bagi pihak terkait untuk dapat memperoleh informasi sebagai dasar evaluasi dan mengidentifikasi masalah kritis yang dihadapi dan memberi alternatif pemecahan masalah. Mekanisme ini dapat menghasilkan dan memberikan informasi sebagai dasar pembuatan keputusan yang rasional dan memungkinkan dilaksanakan pembangunan yang berkesinambungan dalam jangka panjang. Tahap kedua dalam penyusunan anggaran adalah perumusan strategi dan prioritas anggaran. Mekanisme perumusan strategi dan prioritas anggaran meliputi hal-hal berikut :

Identifikasi permasalahan dan isu-isu kritis untuk dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam arah dan kebijakan umum anggaran. Perumusan berbagai alternatif strategi untuk menyelesaikan masalah dan isu-isu kritis. Identifikasi hambatan-hambatan untuk melaksanakan berbagai alternatif strategi. Penentuan prioritas strategi untuk penyelesaian masalah dan isu kritis dalam pencapaian arah dan kebijakan umum anggaran. Penentuan tindakan yang utama atas dasar sumber-sumber ekonomi yang sangat tersedia.

Dalam menentukan strategi dan prioritas anggaran yang dapat digunakan kriteria berikut:

- a). Kemampuan fungsi dan program untuk dapat mencapai arah dan kebijakan umum anggaran.
- b). Kemampuan program untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diterapkan.
- c). Kemampuan program dalam memenuhi aspirasi masyarakat.
- d). Kemampuan program dalam pendanaan.

### Kesimpulan

Anggaran berbasis kinerja yang merupakan anggaran yang penyusunannya dapat menggunakan pendekatan *bottom-up budgeting*. Anggaran merupakan komitmen antara pimpinan dengan pelaksana. Dengan demikian, anggaran berbasis kinerja ini 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 penjarangan aspirasi masyarakat dan perencanaan strategis. Sistem anggaran baru memberikan desentralisasi urusan anggaran daerah dan dapat pula menggunakan pendekatan mana jemen yang terpadu.

Sistem anggaran ini memungkinkan semua unsur dalam sistem kemasyarakatan di daerah terlibat dalam menentukan arah pembangunan sehingga pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan keinginan riil masyarakat serta

terintegrasi antarpihak terkait. Hal penting lainnya bahwa sistem ini memungkinkan Pemda merumuskan visi, misi, tujuan, sasaran, serta strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran sesuai dengan keadaan dan kebutuhan daerah.

Sistem anggaran yang berbasis kinerja dan otonomi daerah ini menuntut Pemda kreatif dan juga dapat menggali dan memanfaatkan potensi daerah secara optimal untuk kemajuan daerah. Perencanaan strategis juga memungkinkan Pemda menegakkan akuntabilitas (pengukuran kinerja), pelaksanaan rencana, pemantauan pelaksanaan, dan penyediaan umpan balik untuk masyarakat sehingga ada perubahan yang positif di berbagai bidang secara terus-menerus.

Sistem anggaran ini sangat diharapkan untuk dapat mendorong tercapainya misi pengelolaan keuangan daerah dalam hal-hal berikut : 1). Efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah; 2). Meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat; 3). Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah.

Anggaran yang berbasis kinerja ini juga dapat dapat mengisyaratkan untuk penggunaan dana yang tersedia dengan seoptimal mungkin untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi masyarakat. Pengendalian efektivitas dan efisiensi anggaran tersebut dapat tercapai dengan memperhatikan penetapan tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat yang jelas, serta kejelasan indikator kinerja. Oleh karena itu, untuk memotivasi pelaksana berperilaku efisien dan efektif, diperlukan penetapan prioritas kegiatan, perhitungan beban kerja, dan penetapan harga satuan yang rasional.

Periode saat ini merupakan suatu masa transisi dari *single entry* ke *double entry* (orang menjurnal ke *computer base accounting*) untuk mendukung sistem pengelolaan keuangan daerah baru. Hal ini memerlukan kesiapan sumber daya manusia (SDM) yang memadai. Di samping itu menyiapkan SDM memerlukan dana yang tidak sedikit. Pengukuran prestasi sistem anggaran lama dapat dilihat dari bagaimana memanfaatkan anggaran.

Hal ini sangat berbeda dengan sistem anggaran yang baru dimana prestasi diukur dengan pencapaian asaran kegiatan dari program-program yang dianggarkan. Kondisi ini menghadapkan sistem yang baru pada bagaimana mengubah perilaku SDM dari bagaimana menggunakan dana yang dianggarkan ke perilaku bagaimana mencapai sasaran dengan efisien, efektif, dan mempunyai nilai ekonomis. Sistem anggaran yang baru akan menghadapi masalah perumusan alat ukur/parameter kinerja. Dalam sistem anggaran baru dilakukan pengukuran kinerja bukan laporan keuangan.

Pengukuran kinerja dalam sistem anggaran yang berbasis kinerja dapat menggunakan konsep 3E (efisiensi, efektif, dan ekonomis). Kinerja setiap program/kegiatan tidak

semuanya dapat diukur dengan ukuran kuantitatif (dalam satuan moneter atau satuan lain). Kesulitan lain dalam pengukuran kinerja adalah kesulitan dalam memastikan bagaimana hubungan antara *input* dan *output*.

**Daftar Pustaka**

- Bastian, Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Edisi 1*. Cetakan Pertama. Jakarta : Salemba Empat.
- Halim, Abdul dkk. 2007. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN. Lembaga Administrasi Negara dan BPKP. *Akuntabilitas dan Good Gavernence Modul sosialisasi Sistem akuntabilitas Kinerja Instansi* g. 9i : Volume 7-No. 4.
- Rasul, Sjahruddin. 2003. *Pemerintah, modul 1 sampai 5*. Jakarta : LAN dan BPKP.
- Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara*. Jakarta : Perum Percetakan Negara Republik Indonesia Yani, Ahmad. 2002. *Hubungan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Da-erah di Indonesia. Edisi 1*. Jakarta: PT.Radja Grafindo.
- Kim, John M; Park, Nowook. 2007. *Performance Budgeting in Korea*. OECD Journal on Budgeting, p