

Studi Penganggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Jawa Barat dan DKI Jakarta.

Ratna Puspitasari

Magister Kebijakan Publik, Departemen Administrasi FISIP- UNAIR.

Abstract

Public sector budgeting systems evolve and change according to the dynamics of public sector management and claims that arise in the community, in various parts of the world, especially in Indonesia. In line with the shifting paradigm of public sector management from the traditional model of public administration (traditional models of public administration) to the new public management approach, then develops a budgeting approach that leads to the Performance-Based Budgeting (ABK) or Performance Budgeting (PB).

Basing analysis results mainly take from diverse literature, it can be concluded that the practice of budgeting are still many symptoms using traditional approaches among others, the inclusion of performance indicators (input, output and outcome), which is not apparent size and standard biayannya. Besides, the budget is still based on the previous year's budget, not based on the achievement of performance indicators to be achieved. Some obstacles and bottlenecks in performance-based budgeting, among others, the absorption of a low budget, the fear of government officials against bureaucratic compliance Furthermore the lack of stability of the budget discussions between the executive and legislative issues add to the list.

Keyword: Performance-Based Budgeting, Provincial Government,

Pendahuluan

Shah and Shen (2007) dalam Cipta (2011:3) menyatakan bahwa sistem penganggaran sektor publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat. Sampai saat ini, terdapat beberapa jenis penganggaran sektor publik, yaitu *Line-Item Budgeting* yang banyak digunakan pada negara berkembang, *Planning Programing Budgeting System* (PPBS) yang mulai dikembangkan tahun 1960-an, *Zero-Based Budgeting* (ZBB) yang mulai dikembangkan tahun 1970-an dan terakhir *Performance-Based Budgeting* (PBB) yang mulai dikembangkan tahun 1990-an. Sistem penganggaran tradisional berdasarkan *line-item* membawa beberapa permasalahan yang tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga pada negara-negara yang telah meninggalkan sistem penganggaran ini.

Beberapa literature dalam Cipta (2011) menjelaskan *Planning Programming Budget-ing System* (PPBS) muncul sebagai koreksi terhadap kelemahan sistem *Line-Item Budget-ing* terutama dalam hal tidak adanya hubungan yang rasional antara besaran

anggaran yang ditetapkan dengan hasil atau tujuan yang ingin diwujudkan dengan pengeluaran anggaran tersebut (Diamond, 2003, 6). Sama halnya dengan PPBS, konsep *zero-based budgeting* (ZBB) dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan *incremental budgeting* yang ada pada sistem anggaran tradisional (*line item budgeting*). Sistem *zero-based budgeting* mencoba menciptakan lingkungan kelembagaan dimana unit-unit kerja diminta untuk membuat prioritas-prioritas berdasarkan hasil-hasil program yang dapat dicapai pada berbagai tingkat pengeluaran. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep *zero-based budgeting* dapat menghilangkan *incrementalisms* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero-base*) (Mardiasmo, 2005, 84). Jenis yang terakhir, *performance-based budgeting*, berkembang sejalan dengan bergesernya paradigma manajemen sektor publik dari model tradisional administrasi publik (*traditional model of public administration*) ke pendekatan *new public management*.

Beberapa pokok pikiran yang terkandung dalam pendekatan *new public management*, seperti dinyatakan Hughes (1998), adalah adanya perubahan yang mendasar administrasi publik tradisional dengan memberikan

perhatian yang besar pada pencapaian hasil; pergeseran dari birokrasi klasik untuk membuat organisasi, pegawai dan persyaratan kepegawaian lebih fleksibel; penetapan sasaran organisasi dan personal secara jelas dan indikator kinerja untuk mengukur pencapaiannya; pejabat pemerintah secara politis lebih bertanggung jawab pada pemerintah yang sedang berkuasa; fungsi-fungsi pemerintah bisa dicoba dilaksanakan oleh pasar; serta adanya kecenderungan mengurangi peran pemerintah melalui privatisasi (Cipta, 2011:1-4).

Paradigma manajemen dalam pemerintahan tersebut telah bergeser dalam dua dekade terakhir ini yaitu dari berorientasi proses menjadi berorientasi hasil telah ikut mereformasi sistem pengelolaan keuangan negara baik di negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia. Hal ini didukung pula berkembangnya isu tentang *Good governance* isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini.

Sancoko (2008) dalam Widyantoro (2010) juga menyatakan bahwa *Good governance* erat kaitannya dengan *New Public Management* (NPM). *New Public Management* merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara maju. *New Public Management* merupakan fenomena global, yang mempunyai tujuan memperbaiki efisiensi dan efektivitas, meningkatkan responsivitas, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial organisasi publik. Beberapa negara yang telah menerapkan NPM ini seperti negara-negara yang tergabung dalam OECD. Anggota OECD yaitu negara Australia, Austria, Belgium, Canada, Republik Ceko, Denmark, Finland, Prancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia, Itali, Jepang, Korea, Luksemburg, Meksiko, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Republik Slovakia, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris dan Amerika Serikat.

Fenomena empirik dalam penerapan NPM yaitu *performance budgeting* (PB) ini dapat dilihat dari beberapa studi dari negara Amerika Serikat, Belanda dan Turki. Amerika Serikat merupakan pelopor *performance budgeting* ternyata mengalami permasalahan dalam proses penerapan dari teori menuju

prakteknya antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. McGill (2001) mencoba menganalisis bagaimana reformasi pelayanan public dijalankan khususnya di Amerika Serikat mengingat pada saat penelitian *performance budgeting* sudah mencapai generasi keempat pada saat analisis tersebut dibuat. Dalam prakteknya di pemerintahan federal masih diluar aturan dimana masih berbeda antara konsep dan prakteknya sehingga masih harus direformasi struktur dan prosesnya. Hal tersebut dianalisis melalui komparasi implementasi di beberapa negara OECD dan di Amerika Serikat sendiri.

Jong dkk (2012) menjelaskan bahwa implementasi dari *performance-based and programme budgeting reforms* di Belanda juga sudah ada lebih dari satu decade, beberapa permasalahan mungkin tidak berbeda dengan pengalaman negara lain dan hanya sebagian pencapaian yang dituju tinggal memenuhi harapan. Di satu sisi, belum ada banyak bukti yang mendukung pengalokasian ulang pengeluaran sebagai akibat dari reformasi ini. Selain itu, nilai informasi anggaran dan beban administrasi untuk kementerian memiliki menjadi sumber perdebatan terus menerus. Di sisi lain, *the concept of linking funding to Results* telah terbukti kegunaannya dalam manajemen lembaga dan membantu Departemen Keuangan dalam perannya untuk membedakan antara *powerful claim* dan *powerful claimant*, meningkatkan manfaat dan peningkatan transparansi, manajerial dan fleksibilitas. Setelah satu dekade terdapat hasil yang beragam dan beberapa pelajaran yang dipelajari yang memberi jalan untuk perbaikan besar-besaran dalam penerapannya salah satunya reformasi struktur presentasi dan program yang disebut "*Accountable Budgeting*" (Verantwoord Begroten).

Perubahan tersebut dimaksudkan untuk memungkinkan pengawasan parlemen yang lebih rinci terhadap pengeluaran serta meningkatkan pengendalian internal oleh Kementerian Keuangan dan kementerian lain.

Efektifitas dan efisiensi yang harus dicapai dalam sumber daya publik merupakan hal yang penting bagi Turki, maka manajemen keuangan direformasi dan sistem PB dipergunakan di Turki. Çatak dan Çilingir (2010) menganalisis implementasi dari PB di Turki yang dipandang dari sisi General

budget yang menemukan beberapa permasalahan dibalik beberapa kekuatan dari sistem tersebut sehingga penerapan *performance budgeting* di Turki tidak berjalan sebagaimana mestinya dari konsep yang seharusnya.

Sementara itu praktek penerapan PB juga telah dilakukan di Indonesia. Nuraeni (2009) menjelaskan bahwa ada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan Anggaran Daerah, khususnya masalah penganggaran.

Nuraeni (2009) melanjutkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai terjemahan dari pasal 150 s/d pasal 194 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berusaha menjembatani tuntutan masyarakat dan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik dan berorientasi pada kepentingan public.

Peraturan Pemerintah ini telah menyatakan adanya arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah (anggaran daerah) yang berorientasi pada public, yang sangat jelas tercantum pada pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 bahwa Anggaran Daerah disusun berdasarkan anggaran kinerja. Selanjutnya pada ayat (2) pasal 19 dimaksud, menyatakan bahwa guna menunjang penyiapan anggaran kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat 1 Pemerintah Daerah mengembangkan standart analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya.

Pada era sebelumnya, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2000, penentuan besarnya alokasi dana menggunakan incrementalisme dan line item. Konsekuensi logis dari penerapan kedua pendekatan ini adalah terjadinya *overfinancing* atau

underfinancing pada suatu unit kerja, yang pada akhirnya tidak mencerminkan pada pelayanan publik yang sesungguhnya dan cenderung terjadi pemborosan. Untuk memperbaiki kondisi agar pengeluaran anggaran daerah dapat didasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien dan efektif (*value for money*) dengan menerapkan sistem penganggaran yang disusun berdasarkan pendekatan anggaran kinerja (*performance budget*), standar pelayanan dan berorientasi pada output-outcome. Dalam nuraeni (2009) Yuwono dkk (2005: 63) menjelaskan bahwa banyak aspek yang muncul dalam reformasi keuangan daerah. Namun yang paling umum menjadi sorotan bagi pengelola keuangan daerah, adalah adanya aspek perubahan mendasar dalam pengelolaan anggaran daerah (APBD).

Sri Rahayu dkk (2007) dalam Widyantoro (2011) menjelaskan bahwa di Indonesia, penerapan *performance budgeting* hanya diikuti daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi. Hasil kajian Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Departemen Keuangan (2008) menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia telah melaksanakan Anggaran Berbasis Kinerja tetapi belum utuh dan konsisten. Penerapan anggaran berbasis kinerja ini diperkuat oleh laporan *Local Governance Support Program* (2009) dalam Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa beberapa instrument pertanggungjawaban kinerja dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja organisasi publik.

Dalam artikel ini penulis mencoba menguraikan hasil penelitian yang penulis lakukan mengenai PB atau juga disebut penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dengan melakukan analisis komparasi pada tiga pemerintah daerah provinsi dilihat dari kesehatan anggaran, perbandingan anggaran dan realisasi, persyaratan penetapan dan penggunaan indikator kinerja dalam proses penyusunan anggaran (APBD) dan kemungkinan faktor-faktor yang menyebabkan belum berjalannya penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) tersebut. Pemerintah daerah yang menjadi objek penelitian adalah Pemerintah

Daerah Provinsi Jawa Barat, DKI Jakarta dan Jawa Timur yang mewakili provinsi dengan jumlah penduduk yang besar dan PAD yang besar di Pulau Jawa.

Kerangka Konseptual

Salah satu wujud reformasi sistem peng-anggaran (*budgeting reform*) adalah pene-rapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Sistem ini sudah menjadi tren perkembangan di banyak negara sejalan dengan budaya manajemen publik baru (Bambang Sancoko dkk, 2008). Di Indonesia, sistem tersebut diamanahkan dalam Undang- Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 14 ayat (1) dan (2) serta dituangkan dalam PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah pasal 3 ayat (2) dan PP No. 21/2004 tentang reformasi di bidang keuangan dengan lahirnya tiga paket undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang- Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tang gung jawab Keuangan Negara, telah menandai dimulainya era baru dalam pengelolaan keuangan negara. Ketiga UU tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, yaitu dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*) (Akhmad Solikin, 2006 dalam Widyantoro , 2010).

Robinson dan Brumby (2005) dalam Cipta (2011) mendefinikan *performance budgeting* sebagai prosedur dan mekanisme yang dimaksudkan untuk memperkuat kaitan antara dana yang disediakan untuk entitas sektor publik dengan *outcome* dan/atau *output* entitas tersebut melalui penggunaan informasi kinerja formal dalam pengambilan keputusan alokasi sumberdaya. Pengertian yang tidak jauh berbeda diberikan oleh Shah dan Shen (2007), yaitu suatu sistem penganggaran yang menyajikan tujuan dan sasaran untuk apa dana dibutuhkan, biaya dari program yang diusulkan dan kegiatan yang terkait untuk mencapai tujuan tersebut, serta *output* yang dihasilkan atau jasa yang diberikan pada setiap program.

Cipta (2011) menjelaskan selanjutnya bahwa sejalan dengan pengertian dan

tujuan nya, Robinson dan Last (2009) menyatakan persyaratan mendasar dalam penerapan bentuk sederhana penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), adalah informasi mengenai sasaran dan hasil dari pengeluaran pemerintah dalam bentuk indikator kinerja dan evaluasi program sederhana, dan Proses penyusunan anggaran yang dirancang untuk memfasilitasi penggunaan informasi tersebut. Hal ini, seperti yang dinyatakan Hou (2010), menunjukkan bahwa desain dari *performance-based budgeting* didasarkan pada pemikiran bahwa memasukan ukuran kinerja dalam anggaran akan mempermudah pemantauan terhadap program untuk melihat seberapa baik pemerintah telah mencapai *outcome* yang dijanjikan dan diinginkan.

Tujuan dari Reformasi manajemen keuangan yang disebut Performance Budgeting, yang dilakukan PBB yang dijelaskan dalam Jong dkk (2011) yaitu secara umum terbagi menjadi dua yaitu :

- Peningkatan atas transparansi pengeluaran pemerintah dan hasil terkait untuk memberikan peluang pemilih dan legislatif yang lebih baik untuk akuntabilitas dan pengawasan. Hal ini melibatkan pengintegrasian data kinerja dalam dokumen anggaran dan membutuhkan pengukuran dan pelaporan informasi kinerja.
- Peningkatan alokasi dan pengelolaan sumber daya yang efektif. Hal ini tidak hanya membutuhkan pengukuran dan pelaporan informasi kinerja tetapi juga benar-benar menggunakan informasi ini untuk menginformasikan keputusan yang dibuat dalam proses anggaran.

Perangkat Performance Budgeting

Analisa klasifikasi anggaran dijelaskan Çatak dan Çilingir (2010:8-10) di dalam, penelitiannya tentang Kinerja Penganggaran di Turki. Metode Performance Budgeting yang diimplementasikan di Turki ini dapat menjadi metode yang cukup baik tanpa melupakan evaluasi dalam pelaksanaan ketika melihat kondisi di lapangan. Di Turki anggaran dipersiapkan sesuai dengan analisa klasifikasi anggaran. Klasifikasi anggaran belanja didasar

kan pada empat kategori: kelembagaan, fungsional, pembiayaan, dan klasifikasi ekonomi.

Klasifikasi institusional memiliki empat tingkat. Tingkat pertama mengidentifikasi Kementerian dan peraturan serta lembaga pengawas. Tingkat kedua meliputi divisi yang langsung melapor ke tingkat pertama. Tingkat ketiga mengidentifikasi unit beroperasi di bawah tingkat kedua. Tingkat keempat adalah untuk dukungan, logistik dan unit eksekutif tertentu. Klasifikasi fungsional mengikuti klasifikasi internasional dari fungsi Pemerintah (Kraan, Bergvall dan Hawkesworth, 2007). Klasifikasi fungsional memiliki empat tingkat. Tingkat pertama adalah untuk klasifikasi pengeluaran pemerintah dalam hal sepuluh jasa yaitu: pelayanan umum publik; jasa pertahanan; ketertiban dan pelayanan keamanan publik; tindakan ekonomi dan jasa; jasa perlindungan lingkungan; layanan untuk perumahan dan kesejahteraan rakyat; pelayanan kesehatan; jasa rekreasi, budaya dan agama; pelayanan pendidikan; dan layanan untuk jaminan sosial dan bantuan sosial.

Klasifikasi pembiayaan adalah satu digit dan satu-tingkat kode. Sumber pendanaan ditampilkan dalam bagian dan mungkin salah satu dari berikut: anggaran umum, anggaran swasta, lembaga jaminan sosial, pemerintah daerah, alokasi swasta, pinjaman proyek luar negeri, dan kontribusi serta bantuan.

Klasifikasi ekonomi memiliki empat tingkat di mana tingkat pertama merupakan kode utama dan sisanya menunjukkan rincian. Ada sembilan pilihan untuk tingkat pertama. Ini adalah belanja pegawai, premi negara untuk lembaga jaminan sosial, pengeluaran untuk pembelian barang dan jasa, belanja bunga, transfer saat ini, belanja modal, transfer modal, pinjaman, dan alokasi cadangan. Tingkat pertama dan tingkat keempat memiliki dua digit, tingkat kedua tingkat ketiga memiliki satu digit.

Seperti di sebagian besar negara maju dan berkembang, pendekatan penganggaran berbasis kinerja atau PB diperkenalkan di sektor publik di Turki pada tahun 2003 dengan berlakunya UU Manajemen Keuangan Publik dan Pengendalian atau *The Public Financial Management and Control (PFMC)* (PFMC) UU. Hukum PFMC meliputi manajemen keuangan dan kontrol dari semua administrasi publik. Pelaksanaan UU tersebut

dimulai pada tahun 2005 dalam hal proses penganggaran, dan pada tahun 2006 dalam konsep yang seharusnya. Istilah "Penganggaran berbasis kinerja" digunakan dalam UU PFMC. Hal ini menyatakan bahwa masyarakat administrasi menyusun program / alokasi sumber daya berbasis proyek dan anggaran berdasarkan rencana strategis mereka, tujuan dan indikator kinerja.

Perangkat Performance Budgeting yaitu rencana strategis, program kerja, anggaran dan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, ada perangkat pelengkap yang disebut analisis klasifikasi anggaran. Rencana strategis termasuk tujuan jangka menengah dan jangka panjang, nilai-nilai inti dan kebijakan, capaian dan prioritas, dan indikator kinerja administrasi publik serta metode diikuti untuk mencapai tujuan dan alokasi sumber daya. Rencana strategis menentukan posisi saat ini dan yang diinginkan organisasi serta cara untuk menutup kesenjangan antara dua kondisi. Rencana strategis mencakup lima tahun dalam satu periode di Turki. Kewajiban administrasi publik untuk mempersiapkan rencana strategis dinyatakan dalam Pasal 9 UU PFMC, yang mulai berlaku pada Januari 2005.

Program Kerja mencakup unsur-unsur sebagai berikut, yakni : 1). target kinerja dan indikator kinerja administrasi publik yang berkaitan dengan periode program; 2). Kegiatan yang akan dilaksanakan, dan kebutuhan sumber daya sehingga mencapai target; dan 3). Informasi tentang administrasi terkait. *Anggaran.* Sebuah kerangka anggaran multi-tahun digunakan sebagai dasar proses anggaran tahunan. Waktu perencanaan untuk setiap anggaran adalah tiga tahun. Alokasi dari tahun pertama disahkan menjadi UU *Central Government Budget* (UU CGB). Alokasi dari setelah dua tahun ditetapkan sebagai indikator oleh pemerintah dan tidak disahkan. Administrasi dalam anggaran umum menyiapkan anggaran pengeluaran, dan anggaran pendapatan umum disiapkan oleh Departemen Keuangan. Administrasi lainnya yang dipersiapkan baik pendapatan dan anggaran belanja. *Analisis klasifikasi anggaran.* Anggaran dipersiapkan sesuai dengan analisa klasifikasi anggaran. Klasifikasi dari anggaran belanja didasarkan pada empat kategori: kelembagaan, fungsional, pembiayaan, dan klasifikasi ekonomi.

Laporan Akuntabilitas atau Laporan Pertanggung Jawaban. Laporan pertanggung jawaban menyajikan laporan kegiatan sebagai berikut elemen: a). sumber daya yang digunakan, dan alasan untuk penyimpangan dari target anggaran dan realisasi; b). Informasi keuangan yang terdiri dari informasi mengenai kegiatan asosiasi, lembaga dan organisasi dibantu melalui aset dan kewajiban; c). informasi tentang kegiatan dan informasi dari kinerja dilakukan sesuai rencana strategis dan pro-program kerja; dan d). informasi umum tentang administrasi terkait.

Analisis Kesehatan Keuangan Daerah

Dalam Laporan Analisis Realisasi APBD 2012 yang disusun oleh DPJK disebutkan tentang analisis indikator kesehatan keuangan daerah. Analisis indikator kesehatan keuangan per daerah dilakukan atas daerah yang mempunyai data Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan data non keuangan secara lengkap yang tersedia di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Analisis tersebut mengadopsi pada teori Ten Point Test untuk mengetahui tingkat kondisi kesehatan keuangan masing-masing daerah dengan melihat skor akhir (skor) dari masing-masing daerah. The Ten-Point Test of Fiscal Condition dikembangkan oleh Kenneth W. Brown (1993), dan termuat dalam jurnal yang disusun oleh Honadle, B.W., James M. Costa, and Beverly A. Cigler, 2004, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concept, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press: New York. Alat pengukuran ini pada dasarnya memotret kondisi kesehatan fiskal antar pemerintah daerah dengan berdasarkan beberapa rasio sederhana, yang setiap rasionya terfokus pada empat aspek kesehatan fiskal yaitu pendapatan, pengeluaran, posisi operasi dan struktur utang. Metode peng-skor-an yang tidak terlalu rumit tapi peng-skor-annya cukup komprehensif merupakan kelebihan dari alat pengukuran kesehatan fiskal dari Brown.

Untuk mengetahui potret kesehatan keuangan daerah di Indonesia dilakukan modifikasi terhadap metode ten-poin-test tersebut. Penyesuaian atau modifikasi tersebut dilakukan karena adanya perbedaan jenis dan standarisasi data dan informasi keu-

angan daerah yang ada di Indonesia dengan tempat dilakukannya penelitian Brown, yaitu di Amerika Serikat. Berdasarkan telaah dan diskusi yang telah dilakukan dan memperhatikan pula ketersediaan data, maka dihasilkan 9 (sembilan) indikator keuangan yang dapat digunakan dalam memotret kesehatan keuangan daerah.

1. Indikator pendapatan daerah per kapita; Rasio ini pada dasarnya menunjukkan ukuran riil dari besarnya pendapatan daerah karena dibagi dengan jumlah penduduk yang harus dilayani oleh pemerintah daerah.
2. Indikator kemandirian keuangan daerah; indikator ini diukur dengan menggunakan rasio Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan total pendapatan daerah.
3. Indikator Rasio Ruang Fiskal Daerah; Indikator ini pada dasarnya menunjukkan seberapa besar ruang fiskal atau keleluasaan yang dimiliki daerah dalam menggunakan dananya secara bebas dalam menentukan prioritas belanja yang akan didanai.
4. Indikator Peningkatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; Peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah secara tidak langsung bisa tercermin dari kemampuan daerah dalam mengkonversi seluruh potensi penerimaan pajak daerah menjadi pajak daerah yang bisa dipungut. Potensi penerimaan pajak daerah bisa tercermin dari besarnya Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dari masing-masing daerah.
5. Indikator Kemampuan Mendanai Belanja Daerah; Kemampuan keuangan daerah tentu saja tercermin dari seluruh penerimaan daerah baik pendapatan APBD dan penerimaan pembiayaan, yang seharusnya bisa mencukupi untuk digunakan dalam mendanai seluruh belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan yang direncanakan.
6. Indikator Belanja Modal; Salah satu ukuran kualitas belanja yang baik adalah dengan semakin besarnya porsi belanja modal sebagai bagian dari total belanja daerah. Belanja modal yang besar diharapkan akan memberikan dampak yang positif bagi pertumbuhan

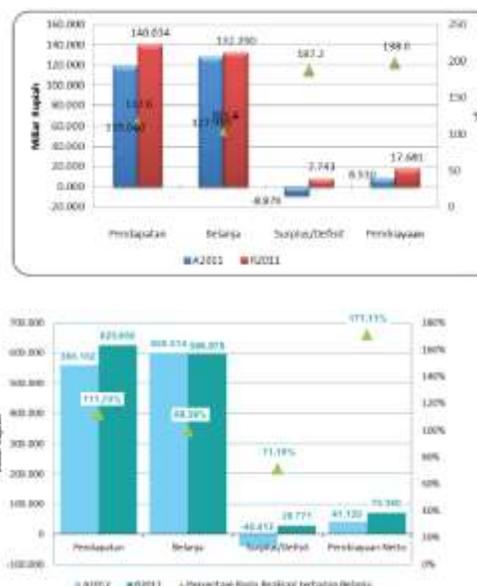
ekonomi di daerah dan pada akhirnya akan meningkatkan potensi-potensi penerimaan daerah yang baru.

7. Indikator Belanja Pegawai Tidak Langsung; Semakin membaiknya kua-litas belanja daerah bisa juga dilihat dari semakin menurunnya porsi belanja pegawai tidak langsung dalam APBD. Hal ini menunjukkan bahwa semakin sedikit porsi APBD yang digunakan untuk belanja aparatur, sehingga APBD bisa lebih terkonsentrasi pada belanja yang langsung terkait dengan layanan publik. Asumsinya belanja ini semakin berkurang maka akan dire-alokasikan ke belanja modal dan belanja barang dan jasa yang lebih efektif dalam mendorong roda perekonomian daerah.
8. Indikator optimalisasi SiLPA; Besarnya SiLPA pada akhir tahun tentunya menjadi salah satu sumber pembiayaan pada tahun berikutnya untuk mendanai belanja daerah. Jika SiLPA tersebut mampu dimanfaatkan untuk belanja pada tahun berkenaan, maka memberikan indikasi bahwa daerah mampu mengoptimalkan penggunaan SiLPA.
9. Indikator kemampuan pembayaran pokok hutang dan bunga daerah; indika-tor ini menunjukkan seberapa besar porsi pendapatan daerah yang diguna-kan untuk membayar pokok pinjaman beserta bunganya dalam satu periode waktu tertentu.

Pembahasan

Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) atau Performance Budgeting (PB) masih mengalami banyak kendala dilapangan. Dalam penelitian ini dikumpulkan beberapa data sekunder dari berbagai macam literature baik dari jurnal, laporan pemerintah maupun berita yang dianalisis secara komparasi untuk melihat bagaimana kondisi penerapan sistem manajemen tersebut dilapangan khususnya untuk tiga Pemerintah Daerah Provinsi yaitu Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Timur.

Gambar 1.1.
Perbandingan APBD dan Realisasi APBD secara Nasional Tahun Anggaran 2011/2012



Mendasarkan Laporan analisis realisasi APBD Tahun Anggaran 2012 memperlihatkan bahwa realisasi pendapatan lebih tinggi dibandingkan dengan anggarannya, sementara realisasi belanja daerah lebih rendah dibandingkan anggarannya secara Nasional. Selisih negatif realisasi belanja daerah ditambah dengan selisih positif realisasi pendapatannya mengakibatkan terjadi surplus di akhir tahun. Terjadinya surplus dalam realisasi APBD tahun 2012 ternyata lebih banyak didorong oleh terjadinya pelampauan pendapatan, dimana pelampauan realisasi pendapatan 111,70% (lihat Gambar 1) dari anggaran, sementara realisasi belanja 99,39% dari anggaran. Pada tahun 2012, realisasi pendapatan lebih tinggi Rp 65,4 triliun dan realisasi belanja daerah lebih rendah Rp3,6 triliun dari anggarannya. Kondisi ini sedikit berbeda dengan kondisi dua tahun terakhir (2010 dan 2011), di mana realisasi pendapatan maupun belanja lebih tinggi dari anggarannya. Pada tahun 2012, faktor yang paling dominan dalam mendorong pelampauan perkiraan pendapatan daerah adalah pada pos Dana Perimbangan dan peningkatan PAD. Sementara di sisi yang lain, pada sektor belanja secara umum tidak terjadi pelampauan. Justru pada sektor belanja terlihat kesenjangan besar dana pengeluaran pem-

biayaan di tingkat Provinsi yang tidak terserap sesuai dengan anggaran (lihat tabel 1). Walau-pun terlihat pelampauan belanja di provinsi secara agregat, namun jumlah belanja yang tidak terealisasi di kabupaten/kota jauh lebih besar, sehingga jika dilihat secara nasional pelampauan belanja di provinsi tidak cukup untuk menutupi pelampauan belanja di kota/ kabupaten. Hal ini menunjukkan bahwa daerah tidak cukup mampu mengejar peningkatan belanja pada saat terjadi tambahan pendapatan yang cukup signifikan dari sektor transfer pusat maupun peningkatan penerimaan pajak daerah, atau dapat dikatakan bahwa daerah belum mampu melakukan penyesuaian yang diperlukan untuk menyerap pelampauan pendapatan tersebut.

Hal yang penting diperhatikan juga adalah bahwa pelampauan belanja yang terjadi di daerah ternyata justru terjadi pada pelampauan belanja pegawai tidak langsung yaitu meningkat sebesar Rp 26 triliun, sementara belanja modal justru tidak tercapai sebesar Rp 6 triliun. Kondisi tersebut di atas patut mendapat perhatian serius baik dari pusat maupun daerah sendiri. Harus diakui bahwa pendapatan APBD masih sangat bergantung kepada transfer dari pusat, sehingga informasi yang relatif cepat dan akurat atas dana perimbangan tersebut harus diperbaiki.

Berdasarkan data menunjukkan bahwa angka negatif menunjukkan bahwa realisasi anggaran jauh lebih kecil dibandingkan rencana anggaran. Dari tabel 2 dibawah ini penyerapan anggaran belanja di ketiga Provinsi tersebut negatif kecuali belanja di Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut membuktikan bahwa Provinsi Jawa Barat dan DKI Jakarta belum mencapai target penyerapan yang ditetapkan, khususnya bagi belanja Modal. Sementara itu berbeda dengan realisasi belanja, realisasi pendapatan menunjukkan angka yang positif khususnya pencapaian pendapatan PAD Provinsi Jawa Barat dan DKI Jakarta.

Tabel 1. Perbandingan APBD Tahun 2012

Mata Anggaran	Persentase perbandingan APBD dan Realisasi APBD 2012		
	Nasional (Kumulatif)	Provinsi	Kabupaten/ Kota
Jumlah	111,23%	114,21%	111,23%
PNB	117,13%	114,96%	101,46%
Dana Perimbangan	106,70%	112,38%	105,58%
Lain-lain Pembiayaan Daerah yang Serah	131,22%	113,89%	140,74%
Belanja	99,39%	103,90%	99,39%
Belanja Pegawai	99,81%	96,59%	100,61%
Belanja Barang dan Jasa	99,21%	99,21%	99,21%
Belanja Modal	96,20%	93,68%	95,60%
Lain-lain	107,12%	114,90%	101,08%
Keuntungan/Defisit	11,19%	56,23%	10,80%
Penerimaan Pembiayaan	100,70%	100,06%	102,06%
Pengeluaran Pembiayaan	103,00%	87,30%	107,91%

Analisis indikator kesehatan keuangan per provinsi juga dilakukan untuk mengetahui tingkat kesehatan keuangan masing-masing provinsi dengan melihat skor akhir (*score*) dari masing-masing provinsi. Berdasarkan penghitungan atas indikator-indikator tersebut DPJK telah merilis analisisnya pada laporan analisis dan realisasi APBD 2011 dan 2012. Pada data ditampilkan hanya dua provinsi yang dibahas dalam penelitian ini yaitu Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan Skor Tingkat Kesehatan Keuangan Daerah Provinsi yang dikeluarkan oleh DJPK Pada Tahun 2011 dan 2012 menyebutkan bahwa Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat selalu dibawah rata-rata. Kedua provinsi besar tersebut kalah dengan Provinsi Kalimantan Timur dan sebagian besar Provinsi di wilayah Sumatera memiliki tingkat kesehatan keuangan yang tinggi, di mana banyak daerah di wilayah Sumatera berada di atas rata-rata, melebihi daerah-daerah di wilayah Jawa yang sebagian besar berada di peringkat rata-rata. Justru beberapa daerah di wilayah Kalimantan memiliki kesehatan keuangan di atas rata-rata seluruh daerah.

Hal ini cukup menarik, mengingat jika melihat keunggulan dalam pengelolaan keuangan dan ketersediaan sumber daya manusia, provinsi di wilayah Jawa memiliki tingkat pengelolaan keuangan daerah yang relative lebih bagus dibandingkan dengan daerah di wilayah lain. Di samping itu, jugamemiliki keunggulan dalam sumber daya manusia serta sarana dan prasarana infrastruktur dibandingkan daerah lain di wilayah Indonesia. Sementara Jawa Barat dan Jawa Timur malah tertinggal jauh

dibawah rata-rata di dua periode berturut-turut.

Beberapa masalah yang telah dijabarkan sebelumnya terjadi bisa dari faktor-faktor eksternal maupun internal. Nuraeni (2009) menjelaskan masalah penganggaran di daerah pada umumnya terjadi ketidak-konsistenan dengan berbagai produk perencanaan yang telah dipersiapkan. Di samping itu juga tidak jarang harus berbenturan dengan peraturan yang mengaturnya. Beberapa contoh yang lebih spesifik antara lain adalah keterpaduan perencanaan dan penganggaran. Keterkaitan antara UU No 25 Tahun 1999, UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 32 Tahun 2004 dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA/PPAS), dan anggaran tahunan kurang jelas. Dalam tiga peraturan tersebut, tidak disebutkan secara tegas bahwa RPJMD sebagai "wilayah" perencanaan tidak boleh menyebutkan anggaran, padahal rencana program tanpa anggaran, maka tidak akan dapat diketahui input dan output program/kegiatan yang bersangkutan. Penyusunan anggaran hanya berdasarkan pada KUA dan PPAS. Oleh karena itu dalam kasus perencanaan seperti dalam penyusunan RPJMD, Rencana Strategis (RENSTRA), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja (RENJA), untuk mencapai target kinerja tertentu menjadi terlalu besar nilainya, yang kemudian ketika masuk di KUA/PPAS terjadi pemangkasan yang cukup besar, yang mengakibatkan target kinerja tidak tercapai.

Nuraeni (2009) melanjutkan bahwa hal lain dalam penerapan anggaran kinerja adalah tidak terdapat indikator untuk mengukur pencapaian target penyediaan layanan yang digunakan dalam perencanaan, serta tidak adanya kaitan dengan indikator target dalam anggaran tahunan yang berbasiskan kinerja. Dalam Kepmendagri No 29 Tahun 2002, DPRD (pihak legislatif) menetapkan KUA yang berfungsi sebagai panduan kebijakan umum bagi eksekutif dalam menyusun rancangan anggaran (RAPBD). Sementara, dalam Permendagri No 13 Tahun 2006, DPRD mengeluarkan KUA. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) membatasi eksekutif dalam penyusunan

rancangan anggaran sampai batas rincian yang mungkin tidak realistis atau tidak praktis. Hasilnya, rancangan anggaran yang dihasilkan akan terlihat berbeda dengan dokumen perencanaan, sehingga menyebabkan konflik antara DPRD dan Eksekutif. Konflik yang terjadi biasanya mengakibatkan tertundanya pengesahan APBD.

Tidak dapat disahkannya anggaran sesuai jadwal, menyebabkan Pemerintah Daerah tidak dapat secara langsung mendanai proyek-proyek atau kegiatan. Dua bulan untuk membahas RAPBD tersebut, sehingga pengesahan anggaran setidaknya terjadi pada bulan keempat tahun anggaran yang bersangkutan. Kualitas beberapa proyek menjadi rendah, karena waktu yang kurang akibat keterlambatan pengesahan anggaran. Oleh karena hal tersebut, untuk mempercepat proses pengesahan anggaran, baik pihak legislatif maupun eksekutif harus melakukan pendekatan dan menerapkan langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian proses APBD secara efisien dan tepat waktu. Permasalahan lain yang muncul terkait hal diatas contohnya terjadi di Jawa Barat dimana terdapat adanya aturan pencairan dana APBD yang dianggapnya berbelit dan melalui proses panjang, juga turut menyumbang seretnya penyerapan anggaran seperti untuk menyalurkan dana biaya operasional sekolah saja, harus terlebih dahulu menyusun peraturan gubernur (Pergu) untuk setiap kegiatan.

Problematika rendahnya penyerapan anggaran belanja, tidak hanya menjadi permasalahan di tingkat nasional, tetapi juga melanda berbagai instansi yang ada di daerah termasuk Provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur dan Jawa Barat. Ada bermacam penyebab yang menimbulkan seretnya penyerapan anggaran di daerah, mulai dari masih:

- a. adanya kegamangan aparat pengelola anggaran di tingkat instansi,
- b. lambatnya proses tender,
- c. lambatnya pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran,
- d. Kurangnya SDM yang bersertifikat,
- e. kelemahan dalam perencanaan awal,

- f. Kelemahan dalam sistem pengendalian intern di bidang pengadaan barang dan jasa, serta
- g. lambatnya penerbitan juklak dan juknis pelaksanaan kegiatan yang didanai DAK.

Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mencatat ada tiga permasalahan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DKI Jakarta 2012. Masalah ini dinilai berpotensi menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam penggunaan anggaran. BPKP menemukan ada satuan kerja perangkat daerah yang tidak mengajukan usulan anggaran, tapi mendapat jatah. Juga sebaliknya, ada yang usul, kemudian memperoleh berlebih. Hal tersebut berpengaruh ke pengadaan barang dan jasa karena bisa berpotensi adanya kemahalan harga atau tidak efisiennya pengeluaran lelang. Permasalahan kedua adalah pengadaan barang dan jasa yang bermasalah dalam update harga satuan di pemprov yang sudah telat empat tahun. Akibatnya, harga pokok satuan yang sering digunakan dalam lelang tidak sesuai dengan pasar. Hal inilah yang berakibat pada potensi penyimpangan yang besar. Pelayanan publik di Jakarta belum optimal, BPKP menemukan ada kekurangan tenaga profesional di lapangan atau keterbukaan informasi yang masih kurang (Tempo.co.id, 30 Oktober 2013).

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menemukan anggaran siluman pada empat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemprov DKI Jakarta yang nilainya mencapai Rp 1,471 triliun. Temuan BPKP itu mengacu pada hasil audit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DKI 2012. Anggaran siluman itu tersebar di Dinas Pekerjaan Umum (PU), Dinas Pendidikan (Disdik), Dinas Perhubungan (Dishub), dan Dinas Kesehatan (Din-kes) DKI Jakarta. Dalam APBD Penetapan 2012 ini ditemukan kegiatan baru yang tiba-tiba muncul dengan nilai Rp 1,068 triliun. Anggaran siluman tidak sesuai dengan prosedur anggaran yang normal.

Setelah pemeriksaan lebih detail, anggaran siluman itu bertambah sebanyak Rp 395 miliar lagi, Sehingga anggaran

siluman di dalam APBD DKI 2012 mencapai Rp 1,471 triliun. BPKP juga menelusuri anggaran yang tercantum dalam APBD DKI Perubahan 2012, dalam APBD-P 2012, ditemukan anggaran siluman sebesar Rp 8,23 miliar. Anggaran itu untuk bantuan sosial (bansos) dan hibah dengan 191 penerima baru. Padahal dalam pembahasan APBD tersebut, ratusan penerima itu tidak ada. Reformasi dari implementasi *Performance Budgeting* khususnya di Provinsi DKI Jakarta, segera menerapkan e-budgeting dalam penyusunan APBD DKI. Melalui e-budgeting, keberadaan anggaran siluman dapat diminimalkan atau dihilangkan.

Permasalahan anggaran yang dialami Pemprov DKI itu sebagian besar sama dengan daerah lain. Dalam perencanaan di Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sampai pada pelaksanaannya sering kali terdapat jarak karena sistemnya belum diperbaiki. Beberapa hal-hal yang sudah ditindak lanjuti dalam pelayanan publik, yakni Imigrasi dan Pelayanan Kesehatan. Tapi, dalam APBD dan APBD-P untuk dana hibah dan bansos belum sama sekali ditindaklanjuti (Nasional. kontan. co.id, Selasa, 06 Mei 2014).

Selain itu penyerapan anggaran pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga masih rendah. tahun anggaran sudah berjalan memasuki triwulan II/2014 (April-Juni). Namun, penyerapan anggaran baru mencapai 8% dan penyerapan belanja modal masih sangat minim yaitu 0,06% dari total nilai APBD DKI 2014 sebesar Rp 72 triliun. realisasi penyerapan anggaran yang masih sangat minim, Jakarta sedang menghadapi permasalahan krisis penyerapan anggaran Kondisi sangat berbanding terbalik dengan penyerapan anggaran dalam APBD 2013 pada triwulan I saja sudah mencapai 26%. Begitu juga pada periode yang sama dalam APBD 2012, penyerapan mencapai 28%. Sementara itu, masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) DKI sudah menyusun pengajuan Anggaran Biaya Tambahan (ABT) untuk menyusun APBD Perubahan 2014.

Menurut catatan Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA) Kemampuan daerah menyerap anggaran khususnya anggaran dekonsentrasi masih sangat rendah. DKI Jakarta yang merupakan barometer ekonomi dan politik nasio-

nal kemampuannya setara dengan Papua Barat dan Sumatera Selatan yang diketahui dari yang menyoroti kemampuan daya serap daerah terhadap anggaran dekonsentrasi 2012. Rendahnya penyerapan anggaran oleh daerah disebabkan pengaturan dan pengendalian anggaran oleh PEMDA masih belum baik. Sistem pelaporan anggarannya juga buruk. Selain itu adanya keterlambatan dalam penetapan pejabat pengelola kegiatan yang akibatnya, kegiatan belum bisa dilaksanakan. Ditambah lagi ada kecenderungan daerah mendahulukan kegiatan yang menggunakan APBD dibanding dana dekonsentrasi.

Selain anggaran dekonsentrasi, TEP PA menilai kemampuan pemda dalam menyerap anggaran belanja APBD sangat rendah. Sistem pelaporan anggarannya juga sangat buruk. Padahal, setiap tahun anggaran yang diberikan kepada daerah semakin banyak, tapi disiplin dan kemampuan daerah untuk menyerap anggarannya justru rendah. Hanya delapan provinsi dan 100 kabupaten kota saja yang realisasi anggaran daerahnya melaporkan ke Kementerian Keuangan. Realisasi belanja modal tertinggi ditemukan pada Pro-vinsi Jawa timur sebesar 30%. Sedangkan paling rendah adalah Kepulauan Riau 7 persen. Mayoritas pemerintah daerah juga cenderung mengandalkan data dari unit layanan pengadaan yang hanya memiliki data paket siap lelang, padahal proses pengadaan harus dipusatkan pada satu kendali. Dan proyek multiyear yang belum ditagih cukup banyak sehingga pemda mengklain penyerapan yang rendah itu dikarenakan belum dikeluarkan dananya.

Hasil studi di beberapa daerah terkait dinamika kontestasi antara eksekutif dan legislatif menunjukkan bahwa fenomena kontestasi selalu terjadi dalam proses perumusan kebijakan anggaran, bahkan tidak sedikit pula yang berakhir dengan praktek *brokery*, yaitu praktek *sharing* dan *bargaining* kepentingan antar aktor (Abdullah, 2012, Abdullah & Asmara, 2006; Artrian, 2011; Djafar, 2006; Hanida, 2010; Riawati, 2011; Rohman, 2011; Sapasuru, 2010).

Fakta tersebut menjelaskan adanya praktek *brokery* antara eksekutif dengan legislatif yang merupakan bagian dari sebuah bagian kepentingan individu dan kelompok para perumus kebijakan anggaran

yang mengabaikan kepentingan rakyat sebagai tujuan akhir dari proses penganggaran daerah. Kepentingan individu perumus kebijakan anggaran dalam penyusunan anggaran juga dapat ditelusuri melalui derajat transparansi pemerintahan terutama transparansi anggaran daerah. Dimana rendahnya transparansi pengelolaan keuangan daerah menjadi indikator adanya agenda tersembunyi individu perumus kebijakan anggaran yang bertentangan dengan kepentingan publik (Kurniadi, dkk., 2009: 42-44). Karena itu, rendahnya transparansi pada 41 kabupaten/ kota di Indonesia pada tahun 2009 yang ditemukan Sekretariat Nasional FITRA (2010) mengkonfirmasi argumen adanya kepentingan individu dalam perumusan kebijakan anggaran daerah.

Di Jawa Timur walaupun penyerapan anggaran cukup baik, namun rendahnya transparan pengelolaan anggaran dapat dilihat dari adanya sengketa informasi yang diajukan kepada Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Timur Tahun 2011. Terdapat 170 potensi sengketa informasi publik, sebanyak 165 layak sengketa (memenuhi syarat) dan 5 tidak layak sengketa (tidak memenuhi syarat). Sejumlah 78 sengketa diselesaikan melalui mediasi, 62 sengketa dikembalikan dan 13 sengketa diselesaikan melalui proses adjudikasi (putusan sidang KIP). Sejumlah 11, diantara 13 perkara tersebut adalah tentang anggaran dan keuangan. Selain informasi tentang keuangan ada beragam informasi yang disengketakan, mulai dari masalah informasi publik, perencanaan, kebijakan anggaran maupun pertanggungjawaban aktivitas pemerintah.

Namun sengketa informasi anggaran daerah masih mendominasi atas keseluruhan sengketa informasi di Jawa Timur. Berdasarkan data tersebut indikasi adanya kepentingan individu perumus kebijakan anggaran dan kelompok tertentu yang bertentangan kepentingan public dalam kebijakan anggaran semakin mendapatkannya. Argumen tersebut diperkuat dengan adanya perilaku oportunistik dan praktek *brokery* antar perumus kebijakan anggaran dalam pembahasan APBD Provinsi Jawa Timur tahun 2010. Perilaku tersebut berupa *mark down* dalam pendapatan dan *mark up* dalam belanja (Rohman, 2011: 191).

Pemerintah daerah harus selalu memperhatikan proses pelaksanaan atau pelaporan APBD. Perencanaan dan penganggaran memang sangat penting. Namun, ketika itu dilaksanakan dengan tidak benar, pasti akan bermasalah di kemudian hari. Apabila ketika proses penganggarnya juga salah, tentu hal itu akan sangat susah dalam proses pelaporannya.

Diingatkan, justru tidak sedikit pejabat Negara, baik di pusat mau-pun di daerah, tersandung permasalahan hukum karena salah dalam pelaksanaan anggaran. sifatnya optimalisasi. Rendahnya serapan anggaran juga karena kurangnya inovasi dalam menyusun program kerja, sehingga program inovatif sangat penting dilakukan dengan indikator keberhasilan yang jelas dan manfaat yang dapat dipertanggung jawabkan ke public dengan tetap tetap mengacu pada prinsip terencana, kemampuan kualitas yang terukur, dan transparan serta kehati-hatian. Selain itu, pemberian sanksi dari pemerintah pusat kepada daerah yang pola penyerapan anggarannya tidak optimal juga harus tegas.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada kenyataannya implementasi anggaran berbasis kinerja di Indonesia terutama yang telah di analisis dalam penelitian ini yaitu Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Timur menunjukkan perlu adanya pembenahan kembali dalam praktek dilapangannya. Penerapan *performance budgeting* hanya pada tingkat perubahan teknis dan format, menggunakan budaya sistem manajemen lama dengan kondisi indikator umum yang masih belum bisa dinilai target keberhasilannya.

Dengan kata lain dalam praktek penyusunan anggaran masih banyak ditemukan gejala penggunaan pendekatan tradisional antara lain adanya pencatuman indikator kinerja (*input, output dan outcome*), yang tidak jelas ukuran dan standar biayannya. Sehingga perubahan paradigma tuntas terutama dalam permasalahan antara kebijakan legislatif dan eksekutif yang mengakibatkan reformasi sistem belum utuh dan konsisten. Laporan-laporan pemerintah yang ditujukan kepada publik terkesan hanya

formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja organisasi publik.

Hal utama yang masih perlu di evaluasi adalah masalah pengadaan barang dan jasa dan kepemimpinan daerah. Lambatnya penyerapan anggaran sering dikaitkan dengan berlarutnya proses pengadaan barang dan jasa. Di Jawa Timur walaupun penyerapan anggaran cukup baik, namun rendahnya transparan pengelolaan anggaran dapat dilihat dari adanya sengketa informasi yang diajukan kepada KIP Jawa Timur. Indikasi adanya kepentingan individu perumus kebijakan anggaran dan kelompok tertentu yang bertentangan kepentingan publik dalam kebijakan anggaran semakin mendapatkan pembenarannya. Perilaku tersebut berupa *mark down* dalam pendapatan dan *mark up* dalam belanja. Mungkin juga tidak terbatas pada Provinsi Jawa Timur mengingat kondisi tersebut ditemukan pula di daerah lain.

Reformasi birokrasi dan perbaikan sistem secara konsisten tentunya menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan di ketiga Provinsi tersebut. Rekomendasi yang bisa diberikan antara lain sistem monitoring berintegrasi yang telah dimiliki Provinsi Aceh, gagasan itu bisa diikuti daerah lain apabila memiliki komitmen dari pemimpin daerah dan tidak ada ego sektoral antar dinas di lapangan. Pemda juga harus segera menetapkan peraturan daerah tentang APBD dan APBD-Perubahan, selambat-lambatnya 31 Januari pada tahun anggaran baru. Tujuannya agar kemampuan daerah untuk merencanakan dan melaksanakan anggaran dapat lebih baik dari tahun sebelumnya.

Penyerapan di daerah masih rendah berakibat pembangunan yang diharapkan menjadi tidak optimal maka untuk mengatasi masalah itu maka secara pelatihan kepada aparat di pemerintah daerah mengenai tata kelola anggaran daerah harus lebih dimasifkan, selain itu Kemenkeu juga membuka konsultasi dan komunikasi di regional tertentu sebagai persiapan pemberian alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) termasuk laporannya. Meningkatkan transparansi anggaran harus terus diupayakan mendorong instansi pemerintah untuk menerapkan pengadaan barang/jasa secara elektronik atau yang lebih dikenal

dengan e-procurement (e-proc) lebih cepat dan berkualitas.

Memperbaiki sistem akuntansi anggaran juga penting untuk dilakukan seperti reformasi yang dilakukan di Belanda dengan mengadopsi sistem "Accountable Budgeting" (Verantwoord Begroten) yang dilakukan di Belanda. Sistem tersebut memungkinkan pengawasan parlemen yang lebih rinci terhadap pengeluaran serta meningkatkan pengendalian internal oleh Kementerian Keuangan. Informasi keuangan lebih rinci disajikan setelah klasifikasi seragam instrumen kebijakan keuangan dan kategori biaya organisasi. Selain itu, penggunaan informasi kebijakan (indikator kinerja dan teks kebijakan menjelaskan tujuan kebijakan) dihentikan dan harus memenuhi persyaratan tentang peran yang tepat dan tanggung jawab pemerintah.

Daftar Pustaka

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). 2005. Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Re-visit). Jakarta
- Carlin, Tyrone M. 2003. *Victoria's Accrual Output Based Budgeting System – Delivering as Promise? Some Empirical Evidence. MGSM Working Papers in Management*. Macquarie Graduate School of Management. Sydney
- Carlin, Tyrone M. 2004. *Output Based-Budgeting and the Management of Performance. MGSM Working Papers in Management*. Macquarie Graduate School of Management. Sydney
- Diamond, Jack. 2002. *Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required?. IMF Working Paper 02/240*. International Monetary Fund. Washington.
- Diamond, Jack. 2003. *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper 03/69*. International Monetary Fund. Washington.
- Diamond, Jack. 2005. *Establishing a Performance Management Framework for Government. IMF Working Paper 05/50*. International Monetary Fund. Washington.
- Hou, Yilin. 2010. *The Performance of Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of States. Prepared for Presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration (ASPA) San Jose, CA, April 9-13, 2010*.
- Hughes, Owen E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction*. Macmillan. Melbourne.
- Jones, Rowan. 2007. *Financial Accounting and Reporting. Public Sector and Governance and Accountability Series: Local Public Financial Management*. World Bank.
- Kementerian Dalam Negeri RI. 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta
- Kementerian Dalam Negeri RI. 2007. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Revisi atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN). 2005. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dalam Konstelasi Peraturan Perundangan Manajemen Sektor Publik. Jakarta
- Mardiasmo. 2005. Akuntansi Sektor Publik. Edisi Kedua. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- McNab, Robert M. and Francois Melese. 2001. *Implementing GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in The Federal Government*.
- Robinson, Marc and D. Last. 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical Notes and Manuals*. International Monetary Fund. Washington.
- Robinson, Marc and J. Brumby. 2005. *Does Performance-Based Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. IMF Working Paper 05/210*. International Monetary Fund. Washington.

- Rubin, Irene. 2007. *Budget Formats: Choices and Implications. Public Sector and Governance and Accountability Series: Local Budgeting*. World Bank.
- Shah, Anwar and Chunli Shen. 2007. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level. Public Sector and Governance and Accountability Series: Local Budgeting*. World Bank.
- Young, Richard D. 2003. *Performance-Based Budget Systems. Public Policy and Practice*.
- Institute for Public Service and Policy Research. University of South Carolina.
- Analisis penerapan penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) pada pemerintah daerah (studi eksploratif pada pemerintah kabupaten tanah datar) oleh Hendra Cipta, Program Pascasarjana Universitas Andalas, 2011
- The Ten-Point Test of Fiscal Condition dikembangkan oleh Kenneth W. Brown (1993), dan termuat dalam jurnal yang disusun oleh Honadle, B.W., James M. Costa, and Beverly A. Cigler, 2004, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concept, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press: New York.
- Utari, Nuraeni, Studi Fenomenologis tentang Proses Penyusunan Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Kabupaten Temanggung, Tesis Magister Akuntansi, Program Studi Magister Akuntansi, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Tahun 2009.
- Widyantoro, Ari Eko, Implementasi Performance Base Budgeting: Sebuah Studi Fenomenologis (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro), TESIS S-2 Magister Akuntansi.