

PELAKSANAAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PROVINSI JAWA TIMUR TANTANGAN DAN HAMBATAN

Nekky Rahmiyati

Abstract

The aim is the research is to address the importance how to know of implementation performance based budgeting in the Jawa Timur government. The analysis tasted by empirically used qualitative and used secondary data. The research result show that Jawa Timur government was to design implementation performance based budgeting but not perfect, and was implementation performance based budgeting but not comprehensive and consistency. Therefore this study sported another studies before.

Key word : Policy of Implementation, Performance Based Budgeting

Latar Belakang

Dengan meningkatnya tuntutan untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan profesionalitas dalam pengelolaan apbn pemerintah mengeluarkan paket undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara telah mengubah secara drastis sistem penganggaran di Jawa Timur. Paket undang-undang tersebut merupakan fondasi bagi pelaksanaan reformasi di bidang keuangan. Reformasi terkait dengan berlakunya paket undang-undang di bidang keuangan negara tersebut adalah :

- 1) Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*),
- 2) Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework/MTEF*),
- 3) Penerapan Anggaran Terpadu (*Unified Budget*).

Ketiga hal tersebut merupakan satu kesatuan prinsip yang harus dapat diterapkan dengan baik untuk menjawab harapan publik terhadap anggaran

pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan sistem penganggaran di provinsi jawa timur dinyatakan ketiga pendekatan tersebut telah diadopsi dan dilaksanakan, namun dalam pelaksanaannya ditemui berbagai macam kendala yang masih sangat sulit untuk dipecahkan. Penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah telah diadopsi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran badan/dinas/kantor meskipun masih belum sempurna begitu juga penerapan *unified budget* (penyatuan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan) juga telah diterapkan dan senantiasa terus dipertegas dan dipertajam.

Penerapan prinsip anggaran berbasis kinerja merupakan hal yang paling sulit untuk diimplementasikan meskipun secara formal telah dinyatakan berlaku namun semua pihak masih mengakui bahwa penerapan prinsip tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Penelitian ini berusaha meninjau sejauh mana prinsip tersebut telah diterapkan di Jawa Timur dan kendala apa yang dihadapi serta saran dan usulan untuk mendukung pelaksanaan prinsip penganggaran berbasis kinerja di Jawa Timur sehingga harapan terciptanya anggaran publik yang akuntabel, transparan,

profesional sesuai dengan *best practice* interdaerah dapat tercapai.

Secara teoritis ada tahapan-tahapan yang harus dilalui ketika suatu pemerintahan daerah akan melaksanakan sistem penganggaran berbasis kinerja. Prakondisi yang tercipta sebelum pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja akan menentukan keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja tersebut. Untuk itu penelitian ini juga akan menilai sejauh mana pemerintah Jawa Timur telah menciptakan prasyarat-prasyarat bagi terlaksananya penganggaran berbasis kinerja secara optimal.

Perumusan Masalah

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Jawa Timur secara formal telah diterapkan sejak tahun 2002, namun dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kesenjangan. Dari kondisi tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Jawa Timur telah mempersiapkan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja;
2. Sejauh mana pencapaian Jawa Timur dalam pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja.

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Mengkaji penganggaran berbasis kinerja di Jawa Timur dibandingkan dengan teorinya;
- 2) Mengidentifikasi persiapan dan pelaksanaan yang telah dilakukan di Jawa Timur.

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- 1) Mendapatkan gambaran atas capaian persiapan dan pelaksanaan

penganggaran berbasis kinerja di Jawa Timur;

- 2) Menjadi dasar bagi penelitian lebih lanjut atas hal-hal yang belum dapat dicapai atas persiapan dan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Jawa Timur.

Kajian Pustaka

Anggaran Berbasis Kinerja

System penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) sebagai pengganti system *Line Item Budgeting*. Dalam system *Line Item Budgeting* penekanan utama adalah terhadap input, dimana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat disbanding tahun sebelumnya dengan kurang menekankan pada output yang hendak dicapai dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara daerah.

Prinsip Anggaran Berbasis Kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran Negara (pengeluaran Negara) dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*) sehingga setiap detail anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. *Performance Based Budgeting* dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja public dengan output dan outcome yang jelas sesuai dengan prioritas daerah sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Penerapan anggaran berdasarkan kinerja juga akan meningkatkan kualitas pelayanan public, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada public. Untuk mencapai semua tujuan tersebut, Badan/Dinas/Kantor diberikan keleluasaan yang lebih besar untuk mengelola program

dan kegiatan didukung dengan adanya tingkat kepastian yang lebih tinggi atas pembiayaan untuk program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

Performance Based Budgeting memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut sehingga prinsip-prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai. Kunci pokok untuk memahami *Performance Based Budgeting* adalah pada kata “Performance atau Kinerja”. Untuk mendukung system penganggaran berbasis kinerja yang menetapkan kinerja sebagai tujuan utamanya maka diperlukan alat ukur kinerja yang jelas dan transparan berupa indicator kinerja (*performance indicators*). Selain indikator kinerja juga diperlukan adanya sasaran (target) yang jelas agar kinerja dapat diukur dan diperbandingkan sehingga selanjutnya dapat dinilai efisiensi dan efektivitas dari pekerjaan yang dilaksanakan serta dana yang telah dikeluarkan untuk mencapai output/kinerja yang telah ditetapkan. Perbedaan antara *Line Item Budgeting* dengan *Performance Based Budgeting* dapat digambarkan pada Tabel di bawah ini

Perbedaan Line Item Budgeting dengan Performance Based Budgeting

No	Uraian	Line Item Budgeting	Performance Base Budgeting
1	Sistem Anggaran	Berimbang. Ikremental	Tidak harus berimbang. Ikremental berdasarkan tahun sebelumnya
2	Struktur Anggaran	Pendapatan dan Belanja	Pendapatan Belanja dan Pembiayaan
3	Belanja	Rutin dan Pembangunan	Unified Budgeting (anggaran operasional dan anggaran modal)
4	Pinjaman (Loan)	Bagian dari Pendapatan	Bagian dari sumber pembiayaan
5	Tolak Ukur kinerja (Performance Measures)	Tidak Dapat Diterapkan	Berfokus pada hasil, manfaat dan dampak
6	Pengorganisasian	Cenderung Terpusat	Desentralisasi dan focus pada pelayanan public
7	Laporan	Laporan Keuangan	Laporan keuangan, laporan kinerja dan pelayanan

Secara umum prinsiip-prinsip anggaran berbasis kinerja didasarkan pada konsep *value for money* (ekonomis, efisiensi

dan efektivitas) dan prinsip *good corporate governance*, termasuk adanya pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang yang dianggarkan untuk mencapai tujuan, sasaran, dan indikaator yang telah ditetapkan.

Dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

1. Visi dan Misi yang hendak dicapai. Visi mengacu kepada hal yang ingin hendak dicapai oleh pemerintah dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.
2. Tujuan, tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.
3. Sasaran, akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur.
4. Program, dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran output dan outcome. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.
5. Kegiatan, yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program. Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun

unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (output) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (outcome) dari program yang telah ditetapkan. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja terdapat unsur-unsur yang harus dipahami dengan baik oleh semua pihak yang terkait dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Unsur-unsur pokok yang harus dipahami tersebut adalah pengukuran kinerja, penghargaan dan hukuman, kontrak kinerja, control eksternal dan internal, akuntabilitas manajemen, serta prakondisi yang harus dipenuhi.

Pengukuran kinerja adalah suatu proses yang obyektif dan sistematis dalam mengumpulkan, menganalisis dan menggunakan informasi untuk menentukan seberapa efektif dan efisien pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Konsekuensi Anggaran Berbasis Kinerja yang menghubungkan perencanaan strategis (tertuang dalam program) dengan penganggaran (tertuang dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan) untuk mencapai tujuan strategis adalah harus menentukan program dan kegiatan dengan jelas. Pembiayaan dari masing-masing program, kegiatan dan keluaran juga harus tergambar dengan jelas. Struktur pembiayaan yang jelas akan muncul apabila system akuntansi yang dipakai berdasarkan akrual.

Dalam rangka pengukuran kinerja yang baik diperlukan adanya system

informasi yang mampu menghasilkan informasi yang memadai untuk menilai pencapaian kinerja dari masing-masing lembaga/unit kerja yang bertanggung jawab atas suatu kegiatan. Tingkat informasi dasar yang harus dikembangkan meliputi :

- a) Ekonomis, sejauh mana masukan yang ada digunakan dengan sebaik-baiknya;
- b) Efisiensi, sejauh mana perbandingan antara tingkat keluaran kegiatan dengan masukan yang digunakan;
- c) Efektivitas, sejauh mana keluaran yang dihasilkan mendukung pencapaian hasil yang ditetapkan.

Pelaksanaan penganggaran berdasarkan kinerja sulit dicapai dengan optimal tanpa ditunjang dengan penerapan insentif atas kinerja yang dicapai dan hukuman atas kegagalannya. Penerapan insentif di sektor public bukan hal yang mudah untuk dilaksanakan karena penerapan system insentif perlu didukung oleh mekanisme non keuangan, terutama keinginan dan kebutuhan atas pencapaian kinerja. Hal ini dapat tumbuh misalnya jika ada aturan bahwa lembaga/unit kerja yang mencapai kinerja dengan baik dapat memperoleh prioritas atas anggaran berikutnya walaupun alokasi anggaran telah ditentukan oleh prioritas kebijakan dan program.

Hal lain yang bisa menjadi insentif bagi pencapaian kinerja adalah bertambahnya fleksibilitas bagi pihak manajer dalam mengelola keuangan publik dan kepastian atas pendanaan suatu program dan kegiatan. Pendekatan lain dalam pemberian insentif adalah berdasarkan kapasitas yang dimiliki oleh suatu lembaga dapat mencapai target yang ditetapkan, dapat diberikan keleluasaan yang lebih dalam mengelola anggaran yang dialokasikan sesuai dengan kapasitas yang dimiliki. Hal ini memungkinkan setiap lembaga untuk maju dan berkembang secara

konsisten dengan kapasitas yang mereka miliki. Bentuk lain untuk peningkatan kinerja melalui insentif atau disinsentif yaitu penerapan efisiensi (*savings*). Hal ini dapat dilakukan untuk program dan kegiatan yang bersifat pelayanan publik. Alokasi anggaran untuk setiap program dan kegiatan dikurangi dengan jumlah tertentu untuk saving dalam rangka meningkatkan efisiensi atas pelayanan yang diberikan. Selain itu dapat juga diterapkan penahanan atas penerimaan yang diperoleh oleh suatu lembaga, hal ini dapat dilaksanakan dengan suatu bentuk perjanjian antara lembaga pusat (*central agency*) dengan lembaga bersangkutan dalam pembagian atas hasil yang diterima.

Jika penganggaran berdasarkan kinerja telah dapat berkembang dengan baik, kontrak atas kinerja dapat mulai diterapkan. Pemerintah, dapat melaksanakan kontrak atas pencapaian suatu kinerja dengan badan/dinas/kantor teknis lainnya. Walaupun demikian, suatu sistem kontrak kinerja harus didukung oleh definisi yang jelas terhadap pelayanan yang dikontrakkan dan kewenangan yang ada bagi pihak badan/dinas/kantor untuk mengelola sumber daya yang ada. Kriteria tersebut dapat terlaksana apabila reformasi bidang pengelolaan keuangan negara dapat menciptakan kondisi yang dapat meningkatkan keinginan dan kebutuhan atas pencapaian kinerja.

Sistem kontrol eksternal terhadap penggunaan anggaran harus dilakukan oleh badan di luar pengguna anggaran. Pengguna anggaran harus mendapat persetujuan sebelum menggunakan anggaran mereka. Kontrol diarahkan pada kontrol input suatu kegiatan, serta apa dan bagaimana pencapaian output. Untuk menciptakan kontrol yang efektif harus memenuhi persyaratan:

(1) adanya pemisahan antara lembaga kontrol dan lembaga penggunaan anggaran;

(2) kontrol dilakukan pada input dan output;

(3) kontrol dilakukan sebelum dan sesudah anggaran digunakan.

Bila sistem penganggaran yang lama menekankan pada kontrol terhadap input, maka didalam sistem penganggaran berbasis kinerja difokuskan pada output. Dalam sistem ini manajer pengguna anggaran memperoleh kewenangan penuh dalam merencanakan dan mengelola anggaran mereka. Prinsip dasar didalam sistem ini adalah manajer pengguna anggaran harus diberi kebebasan penuh bila akuntabilitas atas pencapaian output yang ingin dicapai. Agar akuntabilitas dapat diwujudkan, maka sistem ini didesain mengandung dua karakteristik dasar. Pertama, kontrol dilakukan pada output. Hal ini menyebabkan manajer bertanggung jawab terhadap output baik volume, waktu pengerjaan maupun kualitasnya. Kedua, dengan adanya kebebasan manajer, maka manajer dapat melakukan dan mengekspresikan profesionalitas mereka dengan optimal.

Prakondisi anggaran berbasis kinerja menurut allen schick

Dalam memutuskan bentuk kontrol dan besaran pelimpahan kewenangan kepada pengguna anggaran, allen schick mengingatkan bahwa terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan dan dipenuhi (prakondisi) sebelum memberi kewenangan sepenuhnya kepada pengguna anggaran. Menurut allen schick konsep tersebut tidak bisa diterapkan secara sekaligus bila prakondisinya tidak memenuhi. Prakondisi ini merupakan prasyarat untuk melakukan reformasi belanja negara secara komprehensif. Dalam working-paper-nya allen schick menyebutnya dengan istilah "the basics right". Kondisi tersebut adalah:

a) Sebelum anggaran berbasis kinerja diterapkan sebaiknya telah tercipta sebuah lingkungan atau kondisi yang

mendukung dan telah berorientasi pada kinerja.

- b) Sebelum melakukan perubahan kepada kontrol terhadap output sebaiknya telah terbentuk sistem kontrol terhadap input yang kuat.
- c) Sebelum merubah sistem akuntansi menjadi sistem akrual, sebaiknya telah berjalan sistem account for cash yang baik.
- d) Sebelum merubah mekanisme kontrol internal sebaiknya telah terbentuk sistem eksternal kontrol yang baik dan untuk bergeser menjadi mekanisme akuntabilitas manajerial (managerial accountability) diperlukan sistem internal kontrol yang baik.
- e) Telah beroperasinya sistem akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi (integrated financial management system).
- f) Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian yang berorientasi pada output sebelum difokuskan pada outcome.
- g) Telah berjalannya mekanisme kontrak (Formal contract) dengan baik dipasar (perekonomian) sebelum diterapkannya mekanisme kontrak kinerja (performance contracts).
- h) Telah berjalannya system audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja (performance audit) dilakukan.
- i) Adanya budget Negara yang realistis dan predictable sebelum menuntut para manajer untuk bertindak efisien dan efektif dalam menggunakan anggarannya.

Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada pengguna anggaran menurutnya perlu dilakukan secara bertahap. Penerapan harus dimulai terlebih dahulu dari control eksternal, control internal, baru kemudian bergeser pada akuntabilitas

manajemen. Perpindahan dari satu system ke system lainnya sebaiknya dilakukan jika sebuah system telah berjalan dengan baik.

Budaya masyarakat, utamanya adalah aparatur negara, untuk taat pada aturan juga sangat penting dalam penerapan akuntabilitas manajemen ini. Tanpa adanya factor tersebut system ini akan menjadi riskan di tengah fleksibilitas manajer untuk melakukan dan merumuskan aturan sendiri.

Keuntungan Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Penerapan anggaran berbasis kinerja akan memberikan manfaat dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, sebagai berikut:

- a. Anggaran Berbasis Kinerja memungkinkan pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk membiayai kegiatan prioritas pemerintah sehingga tujuan pemerintah dapat tercapai dengan efisien dan efektif. Dengan melihat anggaran yang telah disusun dengan berdasarkan prinsip-prinsip berbasis kinerja akan dengan mudah diketahui program-program yang diprioritaskan dan memudahkan penerapannya dengan melihat jumlah alokasi anggaran pada masing-masing anggaran;
- b. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja adalah hal penting untuk menuju pelaksanaan kegiatan pemerintah yang transparan. Dengan anggaran yang jelas, dan juga output yang jelas, serta adanya hubungan yang jelas antara pengeluaran dan output yang hendak dicapai maka akan tercipta transparansi. Karenan dengan adanya kejelasan hubungan semua pihak terkait dan juga masyarakat dengan mudah akan turut mengawasi kinerja pemerintah;
- c. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja mengubah focus pengeluaran

pemerintah keluar dari system line item menuju pendanaan program pemerintah dengan tujuan khusus terkait dengan kebijakan prioritas pemerintah. Dengan penerapan Anggaran Berbasis Kinerja maka setiap Badan/Dinas/Kantor dipaksa untuk focus pada tujuan pokok yang hendak dicapai dengan keberadaan Badan/Dinas/Kantor yang bersangkutan. Selanjutnya penganggaran yang dialokasikan untuk masing-masing Badan/Dinas/Kantor akan dikaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai.

- d. Organisasi pembuat kebijakan seperti Badan/Dinas/Kantor, berada pada posisi yang lebih baik untuk menentukan prioritas kegiatan pemerintah yang rasional ketika pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja. Badan/Dinas/Kantor perencana serta bagian keuangan akan lebih mudah untuk menetapkan kebijakan, menentukan alokasi anggaran untuk masing-masing Badan/Dinas/Kantor karena adanya kejelasan dalam prioritas pembangunan, output yang hendak dicapai dan jumlah penganggaran yang diusulkan dan dialokasikan oleh masing-masing Badan/Dinas/Kantor.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan cara riset kepustakaan dan mengambil data-data sekunder dari Bagian Keuangan Propinsi Jawa Timur, berupa renstra, renja dan RKA-KL sebagai ilustrasi untuk evaluasi atas perencanaan kinerja dan penguangannya dalam anggaran.

Hasil Penelitian

Secara legitimasi, keharusan melaksanakan tata kelola yang baik sudah dimiliki oleh pemerintah Jawa Timur. Namun perwujudan tata kelola yang baik perlu dukungan system yang memadai dan

sumber daya manusia yang memiliki kemauan dan kemampuan untuk melaksanakan system yang mendukung terwujudnya tata kelola tersebut. Masih banyak layanan yang dilakukan oleh pemerintah yang perlu ditata ulang agar mampu menghasilkan nilai baik (*best value*) dari masyarakat sebagai pelanggan. Agaknya perhatian terhadap pengelolaan dan peningkatan kompetensi para pegawai menjadi prioritas terkait dengan pencapaian *good governance*.

Pemerintah perlu menciptakan mekanisme pengelolaan SDM yang memberikan kejelasan terkait dengan kompetensi yang dibutuhkan, kinerja yang diharapkan serta system reward dan punishment yang jelas bagi para pegawai. Ketidakjelasan system inilah yang memicu kelemahan SDM karena pegawai kurang bisa melihat hubungan antara prestasi kinerja dengan imbalan atau penghargaan yang diberikan. Tentu saja ini mendorong terjadinya inefisiensi karena produktivitas pegawai yang rendah.

Pengukuran kinerja merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak. Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau penilaian dalam proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi.

Format dokumen penyusunan anggaran di Jawa Timur baru terfokus pada penjabaran nama program, kegiatan dan sub

kegiatan dalam dokumen anggaran, tetapi substansi ukuran kinerjanya belum diformulasikan dalam indikator kinerja yang memadai. Padahal, dalam pengukuran kinerja perlu ditetapkan terlebih dahulu kerangka pengukuran kinerja dimana pengukuran kinerja dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja kegiatan yang dilakukan dengan memanfaatkan data kinerja yang diperoleh baik melalui data internal yang ditetapkan oleh instansi maupun data eksternal yang berasal dari luar instansi. Pengukuran kinerja akan menjadi masalah apabila indikator kinerja yang ditetapkan belum mencerminkan sepenuhnya kinerja ideal yang sangat mungkin dicapai dalam kinerja actual, apalagi kalau disusun tanpa menggunakan data kinerja sebagai benchmarking. Ini yang masih terjadi dalam penentuan indikator dalam penyusunan RKA-KL yaitu belum memadainya indikator kinerja output, apalagi outcome.

Pengumpulan data kinerja dilakukan untuk memperoleh data yang akurat, lengkap, tepat waktu, dan konsisten, yang berguna dalam pengambilan keputusan. Pengumpulan data kinerja yang digunakan untuk indikator kinerja kegiatan yang terdiri dari indikator-indikator masukan, keluaran, dan hasil dilakukan secara terencana dan sistematis setiap tahun untuk mengukur kehematan, efektivitas, efisiensi, dan kualitas pencapaian sasaran. Sedangkan pengumpulan data kinerja untuk indikator manfaat dan dampak dapat diukur pada akhir periode selesainya suatu program atau dalam rangka mengukur pencapaian tujuan-tujuan instansi pemerintah.

Pengukuran kinerja mencakup kinerja kegiatan yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dari masing-masing kelompok indikator kinerja kegiatan dan tingkat pencapaian sasaran instansi pemerintah yang merupakan

tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dan masing-masing indikator sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana kerja. Pengukuran tingkat pencapaian sasaran didasarkan pada data hasil pengukuran kinerja kegiatan. Hal-hal inilah yang belum secara nyata dilakukan oleh Badan/Dinas/Kantor didalam pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam anggaran sehingga pencatuman indikator kinerja dalam anggaran tidak didasarkan pada hasil analisis atas data kinerja.

Selain itu, Sistem Pengukuran kinerja belum sepenuhnya terealisasi karena belum adanya kegiatan evaluasi untuk melakukan pengukuran terhadap hasil kinerja yang telah dilakukan. Berdasarkan hasil-hasil perhitungan pengukuran kinerja kegiatan, seharusnya dilakukan evaluasi terhadap pencapaian setiap indikator kinerja kegiatan untuk memberikan penjelasan lebih lanjut tentang hal-hal yang mendukung keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kegiatan. Evaluasi bertujuan agar diketahui pencapaian realisasi, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam rangka pencapaian misi, agar dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program/kegiatan di masa yang akan datang. Evaluasi kinerja dilakukan terhadap analisis efisiensi dengan cara membandingkan antara output dengan input baik untuk rencana maupun realisasinya.

Masalah yang muncul dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah bahwa belum seluruh Badan/Dinas/Kantor yang memberikan layanan mampu merumuskan dan menyusun Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang dapat digunakan sebagai dasar target outcome minimum. Padahal, konsep teoritis system penganggaran berbasis kinerja mengahruskan keberadaan SPM. Namun demikian secara legalitas, pemerintah telah

menerbitkan peraturan tentang pedoman penyusunan dan penerapan SPM, antara lain PP No. 65 tahun 2005. Sehingga yang terpenting dari kondisi yang terkait dengan SPM ini adalah bagaimana penetap kebijakan mampu menekankan kepada unit layanan untuk dapat menyusun dan merumuskan SPM sebagai dasar dalam persetujuan pengajuan anggaran mereka. Caranya adalah dengan menekankan bahwa anggaran yang diajukan harus berdasarkan pada kinerja layanan yang akan diberikan dalam SPM. Tanpa SPM pengajuan anggaran akan menghadapi masalah karena tidak didukung dengan bukti-bukti kinerja layanan.

Masalah lain dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Jawa Timur adalah penetapan ASB. Biaya (pengeluaran) yang digunakan untuk mendanai output belum menggunakan metode penghitungan biaya yang memadai atau belum menggunakan *costing system* yang jelas. Ini berbeda dengan praktik yang ada di sektor privat atau swasta, dimana penetapan harga standar bisa dihitung dari data masa lalu yang dihasilkan oleh system akuntansi yang ada setelah disesuaikan dengan unsur lain dengan menggunakan *costing system*, seperti *Activity Based Costing*.

Dalam pelaksanaan anggaran di Jawa Timur belum dikenal adanya reward and punishment yang jelas dan tegas. Tidak ada penghargaan terhadap satuan kerja yang dianggap berhasil mencapai target kinerja yang diharapkan. Belum ada lembaga yang kredibel dan dapat memberikan penilaian atas keberhasilan satuan kerja dalam mencapai kinerja. Diperlukan system informasi yang baik agar dapat dipakai sebagai dasar penilaian pencapaian kinerja. Pemberian penghargaan atau human dapat diwujudkan dengan pemberian insentif atau disinentif bagi satuan kerja yang berhasil atau gagal. Insentif dapat diberikan

misalnya bagi satuan kerja yang mencapai kinerja yang diharapkan diberikan prioritas anggaran, fleksibilitas yang lebih, pembayaran gaji berdasarkan kinerja.

Belum ada kontrak kinerja yang dilaksanakan. Atas nama pemerintah Bagian Keuangan Provinsi dapat melaksanakan kontrak atas pencapaian suatu kinerja. Dalam pembuatan kontrak kinerja harus diperjelas pelayanan yang dikontrakkan.

Ketika keleluasaan penggunaan anggaran diberikan kepada Badan/Dinas/Kantor maka agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat, serta pemeriksaan yang efektif. Pengawasan dilakukan oleh pihak luar eksekutif (dalam hal ini legislatif dan masyarakat); pengendalian, yang berupa pengendalian internal dan pengendalian manajemen, berada dibawah kendali eksekutif (pemerintah) dan dilakukan untuk memastikan strategi dijalankan dengan baik sehingga tujuan tercapai. Sedangkan pemeriksaan (audit) sesuai dengan prinsip baru pengelolaan APBD dilakukan oleh badan yang memiliki kompetensi dan independensi. Audit yang dilakukan bertujuan untuk mengukur apakah kinerja eksekutif sudah sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang antara eksekutif dengan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan melalui LSM serta organisasi social kemasyarakatan. Terdapat pemahaman yang salah dalam diri anggota DPRD ketika pengawasan DPRD terhadap pihak eksekutif adalah pemeriksaan (audit) padahal seharusnya pengawasan terhadap eksekutif adalah pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah digariskan.

Pemeriksaan tetap harus dilakukan oleh badan atau lembaga yang memiliki otoritas dan keahlian professional.

Pada saat ini masih terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan audit pemerintah di Jawa Timur. Kelemahan pertama bersifat inherent sedangkan kelemahan kedua bersifat struktural. Kelemahan pertama adalah tidak tersedianya indikator kinerja yang memadai sebagai dasar mengukur kinerja pemerintah. Kelemahan kedua adalah masalah kelembagaan audit Pemerintah Pusat dan Daerah yang *overlapping* satu dengan lainnya, sehingga pelaksanaan pengauditan tidak efisien dan tidak efektif. Reposisi lembaga pemeriksa diperlukan untuk menciptakan lembaga audit yang efisien dan efektif dengan memisahkan tugas dan fungsi secara jelas ke dalam kategori auditor internal dan eksternal agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pengawasan. Audit internal dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diperiksa. Sedangkan, audit eksternal dilakukan oleh unit pemeriksa yang berada di luar organisasi yang diperiksa dan bersifat independen.

Permasalahan yang senantiasa dikeluhkan oleh Badan/Dinas/Kantor selama ini adalah bagaimana mungkin mencapai kinerja ideal, jika anggaran yang tersedia tidak mencukupi. Disinilah mungkin permasalahan utama penyusunan anggaran di Jawa Timur khususnya. Ketika dana disadari sangat terbatas maka seharusnya prioritas anggaran harus lebih tajam, selama ini prioritas anggaran tidak dapat dibaca dengan jelas dan masih banyak ketidakkonsistenan dalam penyusunan anggaran di mana seharusnya anggaran prioritas diikuti dengan pembiayaan yang terjamin untuk mencapai kinerja yang diinginkan sedangkan kegiatan yang tidak prioritas seharusnya dapat dilewatkan atau

malahan dihilangkan. Ketika tidak ada kejelasan kegiatan prioritas maka keluhan anggaran yang terbatas tidak akan pernah dapat diselesaikan.

Fakta sampai dengan tahun 2008, meski sudah dibungkus dengan istilah berbasis kinerja, jiwa system penganggaran tradisional tak seluruhnya dihapuskan. Bukan hanya system tradisional ini sudah mendarah daging selama tiga puluh tahun, namun juga karena pola pikir yang ada tidak diubah. Kondisi ini dapat kita lihat, bagaimana anggaran yang disusun lbih berorientasi pada kenaikan jumlah anggaran. Jarang sekali anggaran suatu unit kerja disusun lebih kecil dari tahun-tahun sebelumnya. Jika anggaran belanja cenderung membesar dari tahun ke tahun yang dalam istilah lain sering disebut sebagai system incremental, maka kesulitan justru menyangkut anggaran pendapatan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah senantiasa deficit karena tidak mampu mengejar pertambahan Anggaran pengeluaran yang secara incremental terus bertambah dengan pesat.

Kinerja belum dijadikan dasar alokasi dan acuan pembahasan anggaran di eksekutif maupun legislatif. Pola pembahasan masih menggunakan pola lama, yang masih berfokus pada penentuan alokasi yang lebih besar didasarkan pada alokasi tahun sebelumnya. Belum banyak anggota legislatif yang concern dengan anggaran kinerja dan mempertanyakan masalah kinerja pada saat membahas anggaran. Hal ini sebagian karean keterbatasan data, karena adanya ketimpangan informasi (*Asymmetry Information*). Ketimpangan informasi selain terjadi karean data perencanaan kinerja (Renja) dan pelaporan kinerja (LAKIP) tidak sampai ke tangan legislative, juga karean format RKA-KL yang dibahas dengan legislative tidak

mampu berbicara mengenai kinerja yang akan dihasilkan.

Dari perencanaan kinerja yang belum menunjukkan penjabaran yang jelas, penyusunan RKA-KL dan pembahasan anggaran yang belum mengacu kepada kinerja, maka dokumen anggaran daerah (D dan DIPA) Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran belum memperlihatkan kinerja, output dan outcome yang ingin dicapai. Dalam pembahasan anggaran, seharusnya legislative lebih focus pada output dan outcome. Ketika bahan yang sampai ke legislatif memuat pula detil rencana anggaran sampai dengan daftar kegiatan maka banyak anggota DPR justru lebih berfokus ke input dibandingkan output apalagi outcome.

Kesimpulan

Pemerintah Jawa Timur telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja tetapi belum sempurna.

- 1) Pemerintah Jawa Timur telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja terutama dengan mengeluarkan berbagai peraturan daerah serta petunjuk teknis dan pelaksanaannya.
- 2) Berdasarkan paket undang-undang keuangan Negara terjadi perubahan mindest pengelolaan keuangan Negara yang lebih mengedepankan efisiensi dan efektivitas serta mendorong terwujudnya akuntabilitas dan transparansi. Namun sampai saat ini pemerintah Jawa Timur belum mampu merubah mindset pelaksana teknis penyelenggara pemerintahan sehingga pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan daerah belum berjalan dengan baik. Perubahan paradigm baru seharusnya didukung oleh personalia atau sumber daya manusia yang handal,

memiliki kompetensi yang sesuai dan memiliki kinerja yang jelas dan terukur.

- 3) Format dokumen penyusunan anggaran di Jawa Timur baru terfokus pada penjabaran nama program, kegiatan dan sub kegiatan dalam dokumen anggaran, tetapi substansi ukuran kinerjanya belum diformulasikan dengan baik. Hal ini dikarenakan belum dilakukan mekanisme pengumpulan data kinerja (indikator masukan, keluaran, dan hasil) untuk mengukur kehematan, efektivitas, efisiensi, dan kualitas pencapaian sasaran.
 - 4) Hingga kini belum semua unit pemerintahan yang bertindak sebagai unit layanan memiliki Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPM yang ada belum dapat digunakan sebagai dasar menetapkan target outcome minimum.
 - 5) Biaya (pengeluaran) dalam analisis standar biaya (ASB) yang digunakan untuk mendanai output belum menggunakan metode penghitungan biaya yang memadai atau standard costing yang jelas.
 - 6) Terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan audit sehingga pelaksanaannya tidak efisien dan efektif. Pertama, tidak tersedianya indikator kinerja yang memadai sebagai dasar mengukur kinerja pemerintah. Kedua, masalah kelembagaan audit yang overlapping satu dengan lainnya.
- Pemerintah Jawa Timur telah melaksanakan Anggaran Berbasis Kinerja tetapi belum utuh dan konsisten.
- 1) Sudah terdapat peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar hukum bagi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Tetapi belum semua aturan tersebut diimplementasikan dengan baik dan konsisten.

- 2) Masih kurangnya pemahaman semua pihak tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku dan masih lemahnya komitmen untuk melaksanakannya menjadikan implementasi anggaran berbasis kinerja belum berjalan dengan baik.
- 3) Peraturan perundang-undangan yang ada dilaksanakan baru sekedar memenuhi aspek legal formal dan masih jauh dari esensi yang diharapkan dari penerapan anggaran berbasis kinerja.
- 4) Dalam rangka meningkatkan transparansi dan kejelasan dalam proses anggaran dokumen anggaran dibuat rinci tetapi akibatnya dokumen anggaran menjadi rumit dan berfokus pada sisi input. Hal ini menyebabkan waktu yang diperlukan untuk persiapan dan pembahasan anggaran menjadi lama. Di antara kerumitan penyusunan dokumen anggaran adalah klasifikasi anggaran yang tidak sepenuhnya dipahami oleh satker.
- 5) Penyusunan program dan kegiatan belum sepenuhnya mempedomani dokumen perencanaan strategis. Terdapat missing link antara Renstra, Renja, Program, Kegiatan, dan RKA-KL. Muncul program dalam RKA-KL yang tidak terdapat dalam Renstra.
- 6) Satker baik intern maupun antar Departemen/Lembaga tidak terkoordinasi dalam penyusunan program/kegiatan dan penganggarannya. Hal ini mengakibatkan duplikasi program/kegiatan dan pendanaannya serta adanya program/kegiatan yang tidak tertampung disatker manapun.
- 7) Anggaran yang disusun lebih berorientasi pada kenaikan jumlah anggaran. Anggaran belanja yang cenderung membesar (*incremental*) dari tahun ke tahun mengakibatkan ketidakseimbangan antara anggaran belanja dengan anggaran pendapatan.
- 8) Penyusunan anggaran per program dan kegiatan beragam dikarenakan belum menggunakan metode penghitungan biaya yang memadai atau standard costing yang jelas sehingga sulit diukur efisiensinya. Standar biaya yang ada juga belum dilaksanakan secara konsisten.
- 9) Pembahasan anggaran di pemerintah maupun DPR belum sepenuhnya berlandaskan penilaian atas kinerja. Pola pembahasan masih menggunakan pola lama yang lebih terfokus pada penentuan alokasi anggaran. Banyak anggota legislative yang tidak concern dengan anggaran kinerja pada saat membahas anggaran. Dalam pembahasan anggaran seharusnya legislative lebih focus output dan income. Tetapi ketika dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan ke legislative memuat detail rencana anggaran sampai dengan daftar kegiatan maka banyak anggota legislative justru lebih focus ke input. Hal ini mengakibatkan konsep fleksibilitas penganggaran yang mengarah pada prinsip *let's the manager manage* belum sepenuhnya diwujudkan.
- 10) Belum tersedia system monitoring dan evaluasi yang terintegrasi untuk mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja anggaran. Tidak adanya system monitoring dan evaluasi juga menjadikan sulit untuk mendapatkan feedback pelaksanaan anggaran.

Saran

- a. Terkait dengan telah tersedianya landasan hukum yang telah dibuat untuk memberikan landasan bagi penerapan anggaran berbasis kinerja

- maka diperlukan adanya upaya yang konsisten dan terus-menerus untuk menerapkan aturan-aturan tersebut. Konsistensi implementasi kebijakan tersebut harus diikuti dengan upaya-upaya untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman semua pihak untuk tidak sekedar memenuhi syarat legal formal tetapi esensi dan tujuan adanya aturan tersebut harus dipenuhi dan senantiasa terus ditingkatkan.
- b. Perlu diperjelas dan dipertegas tugas pokok dan fungsi dari setiap satker di Badan/Dinas/Kantor. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya duplikasi perencanaan program/kegiatan dan pendanaannya termasuk urusan yang belum ditampung disatker baik dalam intern Badan/Dinas/Kantor maupun antar Badan/Dinas/Kantor, disini perlu Bagian Keuangan dan Bapeprov diperlukan untuk melakukan koordinasi di antara Badan/Dinas/Kantor.
 - c. Untuk dapat menyusun standar biaya yang baik maka diperlukan system akuntansi berbasis akrual.
 - d. Perlu penelitian lebih lanjut untuk mengkaji tahapan-tahapan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Negara lain dan di mana posisi Jawa Timur.

Kepustakaan

- Allen, R. (1999) "New Public Management:" Pitfalls for Centrals and Eastern Europe." *Public Management Forum* 1 (4).
- Bram Scheers, Miekatrien Sterck and Geert Bouckaert, "Lessons from Australian and British Reform in Results –Oriented Financial Management", Vol 5 No. 2 Th 2005.
- Christopher Pollitt, "Public Management Reform: Reliable Knowledge and Interantional Experience", *OECD Journal on budgeting*, Vol 3 No. 3 th 2003.
- David Webber, "Managging the Public Money: From Output to Outcomes- and Beyond", *OECD Journal on budgeting*, Vol 4 No. 2 th 2004.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.05/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat*;
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 131/PMK.01/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan*.
- Directorate General of Budget, *The Indonesian Budget 2008, Majalah Warta Anggaran, Directorate General of Budget, 2008*;
- Direktorat Jenderal Anggaran, *Reformasi Sistem Penganggaran "Konsep dan Implementasi 2005-2007"*, Jakarta, 2006.
- Dunleavy, P., and C. Hood 1994. "From Old Public Administration to New public Management." *Public Money and Management (July – Sept.) : 9-16*.
- Hideaki Tanaka, *OECD Journal on Budgeting*, "Fiscal Consolidation and Medium Term Fiscal Planning in Japan", Vol 3 No. 2 Th 2003;
- John R. Blondal, Chiara Goretti and Jens Kromann Kristensen, *OECD Journal on budgeting*, "Budgeting in Brazil", Vol 3 No. 1 Th 2003;
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Penyusunan Penetapan Kinerja*, Jakarta 2005;
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Sistem Akuntabilitas*

- Kinerja Instansi (SAKIP) dalam Konstelasi Peraturan Perundangan Manajemen Sektor Publik, Jakarta 2005;
- Ken Warren and Cheryl Barnes, "The Impact of GAAP on Fiscal Decision Making: A Review of Twelve Years' Experience with Accrual and Output-based Budgets in New Zealand", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 3 No. 4 Th 2003;
- Lembaga Administrasi Negara, Keputusan Kepala LAN No. 589/IX/6/Y/99 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan AKIP; Pemerintah (SAKIP) Dalam Konstelasi Peraturan Perundangan Manajemen Sektor Publik, Jakarta 2005;
- Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Pemerintah Republik Indonesia, Instruksi Presiden RI Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah;
- Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM;
- Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;
- Schick, A. "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 5 No. 1 Th 2005;
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission.
- Schick, A. "Twenty Five Years of Budgeting Reform", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 4 No. 1 Th 2004;
- Schick, A. "The role of Fiscal Rules in Budgeting";, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 3 No. 3 Th 2003;