

# PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) DAN ARAH KEBIJAKAN UMUM

Oleh : H.A. KARTIWA<sup>\*)</sup>

## I. Pendahuluan

Indikasi keberhasilan Otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah. Keadaan tersebut dapat tercapai, salah satunya apabila manajemen keuangan (anggaran) dilaksanakan dengan baik.

Pelaksanaan Otonomi daerah secara tidak langsung akan memaksa daerah untuk melakukan perubahan-perubahan, baik perubahan struktur maupun perubahan proses birokrasi dan Kultur Birokrasi. Perubahan kultur meliputi pembaharuan yang sifatnya kelembagaan (*Institutional reform*) yaitu perubahan struktur birokrasi Pemerintah Daerah yang lebih ramping akan tetapi kaya fungsi (*form follow functions*). Perubahan proses meliputi perubahan yang menyentuh keseluruhan aspek dalam siklus pengendalian manajemen di Pemerintah Daerah, yaitu perumusan strategis, perencanaan strategik, penganggaran, pelaporan kinerja, penilaian kinerja, dan mekanisme *reward and punishment system*. Perubahan kultur birokrasi terkait dengan perubahan budaya kerja dan perilaku pegawai yang mengarah pada tercapainya profesionalisme birokrasi.

---

<sup>\*)</sup> Guru Besar Ilmu Administrasi Publik FISIP UNPAD. Makalah disampaikan pada Pelatihan Pendalaman Kompetensi bidang tugas legislatif anggota DPRD Kabupaten Sukabumi, pada tanggal 8 Desember 2004 bertempat di Hotel Pangrango Selabintana KM 7 Sukabumi.

Usaha penyempurnaannya melakukan konsepsi anggaran yang berorientasi pada program yang dapat dilihat pada kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Berorientasi pada program berarti bahwa penggunaan sejumlah dana tertentu telah mempunyai maksud dan tujuan yang diperlukan disusun dalam suatu anggaran yang ditentukan besar kecilnya target yang hendak dicapai oleh suatu program yang menjadi pusat perhatian ialah kegunaan mengukur efisiensi terhadap kegiatan dan penilaian terhadap hasil akhir.

Seluruh jumlah dana-dana yang dipakai dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan dari suatu unit performance tertentu, pada hakekatnya meliputi biaya-biaya yang dapat pula diklasifikasikan dalam bentuk objek pembelanjaan. Dengan perkataan lain jumlah biaya kegiatan sama dengan jumlah kinerja menurut objek pembelanjannya. Dengan memperhatikan proses penyusunan anggaran dalam performance budgeting sistem ini, maka anggaran yang dihasilkan jelas merupakan suatu program kerja. Konsekuensinya adalah menuntut kepada para penyusun dan pelaksana anggaran untuk selalu berorientasi kepada program. Selain itu dapat pula dilakukan penilaian sampai sejauhmana pengelolaan input itu akan menggunakan biaya secara berdayaguna dan berhasilguna karena telah jelas hasil akhirnya (*end product*).

Reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam era otonomi Daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Perubahan dalam perumusan strategi dan perencanaan strategik sudah mulai dilakukan misalnya dengan dibuatnya Propenas, Renstra dan Repeta

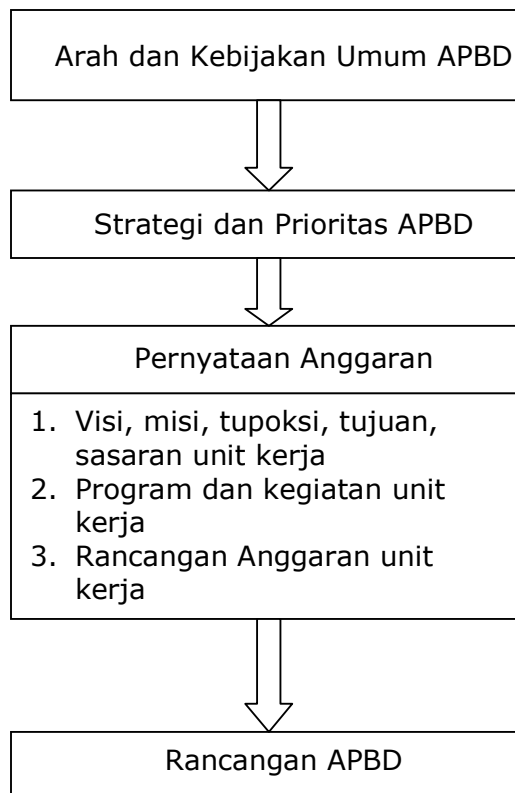
baru yang lebih lanjut dijabarkan oleh daerah dalam bentuk Propeda, Renstrada, dan Repetada. Perubahan sistem penganggaran juga mulai dilakukan, dengan digunakannya anggaran kinerja (*performance budget*) yang menggunakan struktur baru yang berbeda dengan struktur APBD periode sebelumnya. Selain itu sudah pula mulai menggunakan Standar Analisa Belanja (SAB) sebagai alat untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas anggaran, oleh karena itu, tahap penganggaran ini sangat penting karena anggaran yang tidak mengakomodasikan Repetada, Renstrada dan Repetada akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. APBD sekurang-kurangnya mencakup 3 (tiga) aspek yaitu aspek perencanaan, aspek pengendalian dan akuntabilitas publik.

## **II. Sistem Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Berbasis Kinerja**

Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Pada dasarnya terdapat 2 (dua) hal yang dapat dijadikan sebagai indikator kinerja, yaitu kinerja anggaran (*anggaran policy*) dan anggaran kinerja (*performance budget*). Kinerja anggaran adalah alat atau instrumen yang dipakai oleh DPRD untuk mengevaluasi kinerja Kepala Daerah. Alat tersebut berupa strategi makro dan Policy yang tertuang dalam Propeda dan Renstrada, arah dan kebijakan umum APBD, serta strategi dan prioritas APBD. Anggaran keuangan adalah alat atau instrumen yang dipakai oleh Kepala Daerah untuk mengevaluasi unit-unit kerja yang ada di bawah kendali Kepala Daerah selaku kepala eksekutif.

APBD pada dasarnya memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam satu tahun anggaran. Sesuai dengan pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, setiap alokasi

biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atas hasil yang diharapkan dapat dicapai. Kinerja Pemerintah Daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. Proses penyusunan Rancangan APBD dapat dilihat dari bagan di bawah ini:



Anggaran kinerja merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan biaya atau input yang ditetapkan. Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dikembangkan Standar Analisa Belanja, tolok ukur kinerja, dan standar biaya

Standar Analisa Belanja (SAB) merupakan salah satu komponen yang harus dikembangkan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja. SAB adalah standar untuk menganalisis anggaran belanja yang digunakan dalam suatu program atau kegiatan untuk menghasilkan tingkat pelayanan tertentu sesuai dengan kebutuhan

masyarakat. SAB digunakan untuk menilai kewajaran beban kerja dan biaya setiap program anggaran atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Unit Kerja dalam satu tahun anggaran. Penilaian terhadap usulan anggaran belanja dikaitkan dengan tingkat pelayanan yang akan dicapai melalui program atau kegiatan.

SAB pada dasarnya merupakan standar belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian (target kerja) yang diinginkan. SAB dihitung oleh masing-masing Unit Kerja berdasarkan proyeksi jumlah anggaran belanja setiap program dan atau kegiatan. Usulan anggaran belanja yang tidak sesuai dengan SAB akan ditolak atau direvisi sesuai standar yang ditetapkan. Rancangan APBD disusun berdasarkan hasil penilaian terhadap anggaran belanja yang diusulkan Unit Kerja.

Dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, SAB merupakan standar atau pedoman yang bermanfaat untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan yang direncanakan oleh setiap Unit Kerja. SAB dalam hal ini digunakan menilai dan menentukan rencana program, kegiatan dan anggaran belanja yang paling efektif dalam upaya pencapaian kinerja. Penilaian kewajaran berdasarkan SAB berkaitan dengan kewajaran biaya suatu program atau kegiatan yang dinilai berdasarkan hubungan antara rencana alokasi biaya dengan tingkat pencapaian kinerja program atau kegiatan yang bersangkutan. Disamping atas dasar SAB, dalam rangka menilai usulan anggaran belanja dapat juga dilakukan berdasarkan kewajaran beban kerja yang dinilai berdasarkan kesesuaian antara program atau kegiatan yang direncanakan oleh suatu Unit Kerja dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja yang bersangkutan.

Penerapan SAB pada dasarnya akan memberikan manfaat antara lain (1) mendorong setiap unit kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan program dan atau kegiatannya, (2) menghindari adanya belanja yang kurang efektif

dalam upaya pencapaian kinerja, (3) mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi.

Penetapan standar pelayanan merupakan cara untuk menjamin dan mendukung kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan oleh Daerah dan sekaligus merupakan akuntabilitas Daerah. Penetapan Standar Pelayanan untuk Daerah Kabupaten mengacu pada indikator-indikator pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Kepala Daerah yang bersangkutan berpedoman pada standar pelayanan yang ditetapkan oleh Bupati.

Selain Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan, setiap daerah dapat mengembangkan standar pelayanan indikator keberhasilan program atau kegiatan yang menjadi tolok ukur kinerja. Pengembangan indikator keberhasilan dapat menggunakan kriteria sebagai berikut:

- 1) relevan, secara logis dan langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran Unit Kerja, Program atau Kegiatan
- 2) mudah dipahami, dapat dikomunikasikan dengan jelas
- 3) konsisten, digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan
- 4) dapat dibandingkan, dapat menunjukkan perkembangan dan perbedaan kinerja dari program atau kegiatan yang sejenis
- 5) andal (reliable), diperoleh dari sistem data yang terkendali dan dapat diverifikasi.

Tingkat pelayanan yang diinginkan pada dasarnya merupakan indikator kinerja yang diharapkan dapat dicapai oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Selanjutnya untuk penilaian kinerja dapat digunakan ukuran penilaian didasarkan pada indikator sebagai berikut:

1. Masukan (input), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau berdasarkan sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan
2. Keluaran (output) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan
3. Hasil (outcome) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
4. Manfaat (benefit) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah dari hasil
5. Dampak (impact) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampak terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Esensi utama anggaran ini adalah memasukan elemen indikator kinerja dalam proses penyusunan APBD di daerah. Maka seluruh program/kegiatan yang didanai APBD mesti memiliki tujuan/sasaran yang terukur mulai dari input, output, keuntungan, dampak dan manfaatnya.

Beberapa pokok pikiran dari pelaksanaan berdasarkan basis kinerja ini dapat dilihat dalam:

- a. APBD disusun untuk membiayai belanja desentralisasi
- b. Azas yang digunakan adalah sistem defisit/surplus anggaran, dengan pendekatan penyusunan anggaran berbasis kinerja, standar pelayanan, orientasi output-outcome dan terintegrasi.

- c. Susunan belanja dibedakan menjadi pendapatan, belanja dan pembiayaan.
- d. Penyusunan anggaran didasarkan pada nota kesepakatan arah kebijakan umum dan strategi dan prioritas APBD.
- e. Adanya pemisahan belanja aparatur dan publik, adanya belanja langsung dan tidak langsung
- f. Pengesahan dilakukan oleh DPRD (tanpa pengesahan pemerintahan atasan).
- g. Pembentukan dana cadangan dimungkinkan (melalui rekening khusus yang ditetapkan melalui perda)
- h. Perhitungan anggaran didasarkan pada standar pencapaian kinerja, standar analisa belanja dan standar biaya

(PSEKP-UGM, 2002)

Selanjutnya secara administratif proses penyusunan APBD yang berbasis kinerja ini dilakukan dengan tahapan kegiatan sebagai berikut:



**Tabel Skedul Perencaan Anggaran Daerah**

No.	AKTIVITAS	PELAKSANA	SUMBER	DOKUMEN	WAKTU
1	Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD	Pemda & DPRD	Renstrada, Hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat, laporan Kinerja Historis, Pokok-pokok Pikiran DPRD, Kebijakan Keuangan Daerah	Berita Acara(Nota Kesepakatan)	Juni*) Pertengahan Juni (UU KN No.17/03)
2	Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD	Pemda	Arah dan Kebijakan umum APBD	Berita Acara Kesepakatan	Juli Agustus
3	Persiapan Penyusunan Rancangan Anggaran Unit Kerja	Tim Anggaran Eksekutif	Perda Pengelolaan Keuada, Arah Kebijakan Umum APBD Strategi dan Prioritas APBD Keputusan KDH tentang Standar Pelayanan, Tingkat Pencapaian Kinerja, dan Standar Biaya	Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Unit Kerja	Agustus September
4	Pernyataan Visi, Misi, Tupoksi, Tujuan dan Sasaran Unit Kerja	Unit Kerja	Perda Struktur Organisasi dan Tata Kerja SE, KDH	Pernyataan Anggaran	September Oktober
5	Perencanaan Program Unit Kerja	Unit Kerja	Tujuan dan Sasaran Unit Kerja, SE, KDH	Pernyataan Anggaran	September Oktober
6	Perencanaan Kegiatan Unit Kerja	Unit Kerja	Program Unit Kerja, SE KDH	Pernyataan Anggaran	September Oktober
7	Perencanaan Anggaran Unit Kerja	Unit Kerja	Kegiatan Unit Kerja, SE KDH	Pernyataan Anggaran	September Oktober
8	Penilaian atas Usulan Anggaran unit Kerja terhadap Kewajaran beban Kerja dan Biaya Kegiatan	Tim Anggaran Eksekutif	Arah dan Kebijakan Umum APBD Strategi dan Prioritas APBD Anggaran Unit Kerja  Pernyataan Anggaran	Rancangan Perda APBD	September Oktober
9	Penyusunan Rancangan APBD	Tim Anggaran Eksekutif	Arah dan Kebijakan Umum APBD Strategi dan Prioritas APBD Anggaran Unit Kerja	Rancangan Perda APBD	Oktober Nopember
10	Pengajuan Rancangan APBD	Pemda	Rancangan APBD	Rancangan Perda APBD	Minggu I Oktober (psl 20 UUKN No. 17/2003)
11	Pembahasan Rancangan APBD	Panitia Anggaran Legislatif dan Tim Anggaran Eksekutif	Rancangan Perda APBD	Perda APBD	Nopember Desember

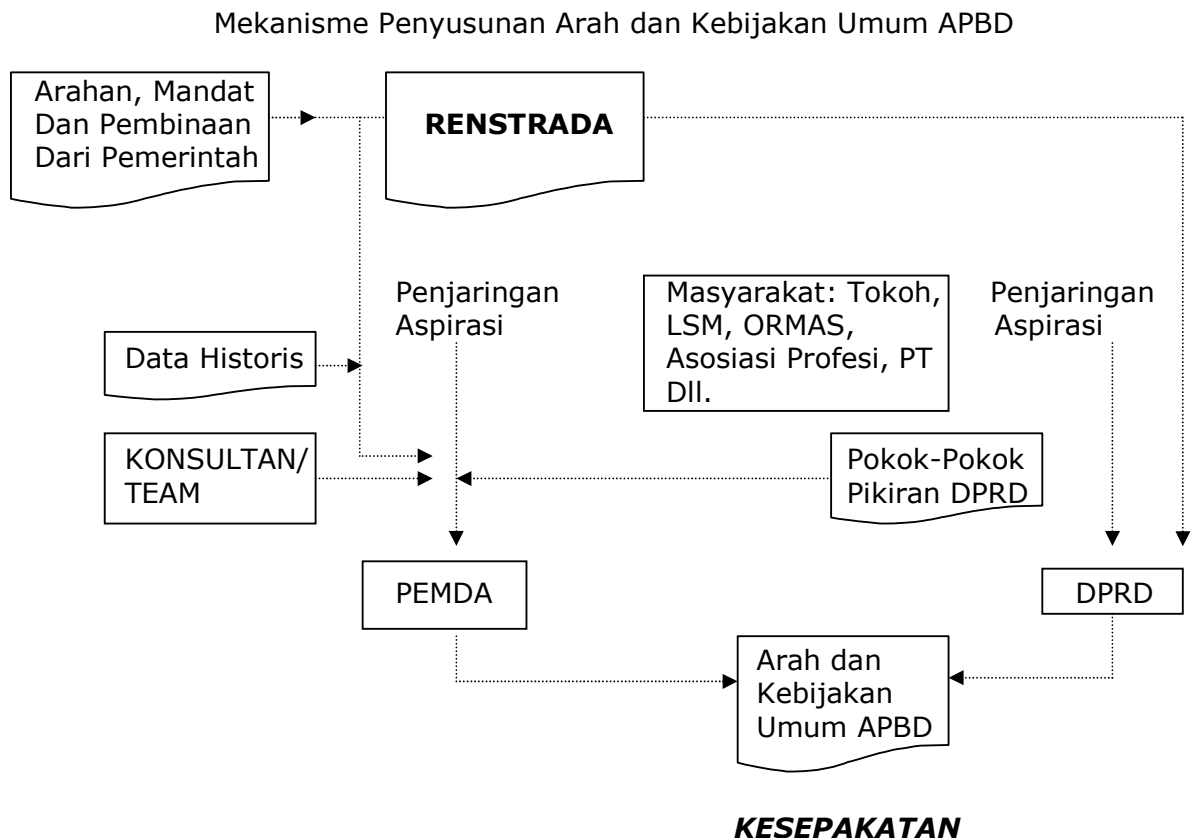
Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu, dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD yang memuat *petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan*

APBD. Kebijakan anggaran yang dimuat dalam kebijakan umum APBD, selanjutnya menjadi dasar untuk penilaian kinerja keuangan Daerah selama satu tahun anggaran.

Arah dan kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap bidang kewenangan Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Komponen dan kinerja pelayanan yang diharapkan tersebut disusun berdasarkan aspirasi masyarakat dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan Daerah, termasuk kinerja pelayanan yang telah dicapai dalam tahun-tahun anggaran sebelumnya.

Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD dapat dilaksanakan dengan mekanisme sebagai berikut:

Gambar 1



Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD umumnya menggunakan sejumlah asumsi dan untuk mencapainya sering dijumpai berbagai permasalahan, kendala dan tantangan karena keterbatasan sumber daya. Dalam hal ini, diperlukan strategi atau cara tertentu yang diharapkan dapat memperlancar atau mempercepat pencapaian arah dan kebijakan umum APBD. Prioritas diperlukan karena adanya keterbatasan sumber daya untuk mencapai arah dan kebijakan umum APBD.

Strategi dan prioritas APBD dalam penganggaran Daerah termasuk kategori perumusan kebijakan anggaran yang disusun berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD. Perumusan strategi dan prioritas APBD umumnya dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh Daerah dalam pencapaian arah dan kebijakan umum APBD.

Ruang lingkup penentuan prioritas mencakup hal-hal sebaga berikut: (1) Pemahaman terhadap situasi yang mendasari perlunya ditetapkan prioritas tersebut; (2) Perancangan berbagai alternatif yang dapat dilaksanakan; (3) Identifikasi berbagai konsekuensi dari setiap alternatif yang akan dipilih; (4) pembuatan keputusan tindakan terbaik yang akan dilakukan.

Sedang penentuan prioritas dapat didasarkan pada pertimbangan terhadap aspek-aspek berikut ini: (1) Skala dan bobot berdasarkan urgensi dan jangkauannya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat; (2) Kemampuannya untuk memperlancar atau mempercepat pencapaian tingkat pelayanan yang diharapkan dalam arah dan kebijakan umum APBD; (3) Ketersediaan sumber daya dan waktu untuk melaksanakan atau kegiatan.

Dalam penyusunan strategi dan prioritas APBD, Daerah dapat melaksanakannya melalui mekanisme sebagai berikut:

Gambar 2

## Mekanisme Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD



### III. Implementasi Sistem Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Berbasis Kinerja Dalam Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan kenyataan kondisi dunia saat ini, ternyata persoalan mendasar dari penyebab keterbelakangan sebuah negara adalah menyangkut mental, budaya dan cara berfikir bangsa tersebut (MC Clelland, 1987). Hal ini diperkuat oleh pendapat Drucker (1995) yang menyatakan bahwa persoalan utama negara berkembang atau tidak maju adalah karena salah urus atau kelola (*mismanaged*). Artinya persoalan kemampuan mengelola ini menjadi suatu *causa prima* dari kemajuan suatu bangsa.

Dengan demikian, maka bagaimana mengelola sumber daya adalah menjadi persoalan penting, salah satunya adalah bagaimana mengelola aset dan keuangan daerah dengan lebih baik adalah menjadi persoalan yang saat ini menjadi penting untuk dikedepankan, Adanya reformasi dalam administrasi keuangan di daerah sesungguhnya bisa difahami dalam konteks ini. Artinya adanya penetapan anggaran yang berorientasi pada kinerja bisa menjadi jawaban bagi daerah agar mampu melakukan pengelolaan seluruh sumber dayanya jauh lebih baik untuk di masa-masa mendatang.

Selain itu, munculnya kebijakan reformasi dalam administrasi keuangan pemerintah daerah, yang tercermin dalam konsep anggaran berbasis kinerja juga selain dapat difahami sebagai suatu perubahan dalam upaya membangun sebuah pemerintahan yang transparan dan akuntabel, juga adanya ABK dapat dikatakan sebagai Kontrak Sosial antara Pemda dengan Masyarakat, yang direpresentasikan melalui DPRD. Hal ini disebabkan APBD merupakan produk kebijakan Pemerintah Daerah sebagai "janji" dalam mengalokasikan anggaran pemerintah dalam menjawab tuntutan dan permasalahan masyarakat.

Pengelolaan APBD sebagai sebuah kontrak sosial ini dapat dilihat dari tiga tahapan penting pengelolaannya, yaitu tahap *(a) perencanaan*, *(b) pelaksanaan*, dan *(c) pengendalian/pengawasan*.

#### **(a) Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Fungsi perencanaan sebaiknya sudah dilakukan DPRD sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat (need assessment) hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD. Input yang digunakan dalam tahap perencanaan APBD adalah hasil aspirasi masyarakat yang telah dilakukan oleh Dewan maupun Eksekutif Daerah, yang kemudian aspirasi-aspirasi tersebut dimasukkan dalam usulan kegiatan. Hasil akhir dari kegiatan ini adalah RAPBD yang kemudian diproses lagi dan ditetapkan oleh dewan sebagai output perencanaan berupa APBD. APBD disini merupakan kontrak sosial antara pemerintah dan masyarakat, dimana pemerintah "berjanji" akan membiayai berbagai kegiatan yang telah direncanakan untuk memenuhi berbagai tuntutan dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada dalam masyarakat.

Dalam paradigma baru manajemen keuangan daerah tersebut, perencanaan APBD harus memenuhi karakteristik sebagai berikut:

- (1) Berorientasi kepentingan publik,
- (2) Disusun berdasarkan pendekatan kinerja
- (3) Terdapat keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan (*Decision maker*) di DPRD dengan perencanaan operasional oleh Pemerintah Daerah dan penganggaran oleh unit kerja; dan
- (4) Terdapat upaya untuk mensinergikan hubungan antara APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga pengelola keuangan daerah dan unit-unit pengelola layanan publik dalam pengambilan keputusan.

Dalam tahap perencanaan ini, reposisi DPRD sangat dibutuhkan untuk menyuarakan aspirasi masyarakat. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki wewenang untuk menetapkan arah kebijakan prioritas alokasi dan distribusi keuangan daerah. Mekanisme penyusunan strategi dan prioritas APBD dapat dilakukan sebagai berikut:

- (1) DPRD melakukan upaya penjangkaran aspirasi masyarakat dan menyusun pokok-pokok pikiran dewan. Selanjutnya diadakan berbagai komunikasi dan kesepakatan-kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk arah dan kebijakan umum APBD. Dasar penyusunan arah dan kebijakan umum APBD yang dibuat oleh DPRD dan Pemerintah Daerah meliputi:
  - o Arah dan kebijakan umum APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang merupakan bagian dari rencana jangka panjang menengah dan rencana jangka panjang yang dimuat dalam renstra atau dokumen perencanaan lainnya. Pemerintah daerah dan DPRD menggunakan renstra atau dokumen perencanaan lainnya sebagai dasar penyusunan APBD.

- Untuk mengantisipasi perubahan lingkungan, pemerintah daerah dan DPRD perlu melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat seperti yang telah disebutkan pada penjelasan di atas;
  - Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD mempertimbangkan laporan historis yang memuat pencapaian kinerja pada tahun anggaran sebelumnya;
  - Konsep awal arah dan kebijakan umum APBD dapat disusun berdasarkan Pokok-pokok Pikiran DPRD;
  - Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD di setiap Daerah harus memperhatikan pokok-pokok kebijakan pengelolaan keuangan Daerah dari pemerintah atasan;
  - Pemerintah daerah dan DPRD dapat melibatkan masyarakat pemerhati atau tenaga ahli untuk penyusunan konsep arah dan kebijakan umum APBD; dan
  - Hasil kesepakatan mengenai arah dan kebijakan umum APBD selanjutnya dituangkan dalam suatu Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD.
- (2) Tim anggaran eksekutif menyusun strategi dan prioritas APBD, yang selanjutnya disampaikan kepada panitia anggaran legislatif untuk konfirmasi kesesuaiannya dengan arah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati sebelumnya; dan kemudian diikuti dengan tahap ketiga yaitu (3) Pengesahan anggaran daerah oleh DPRD.

**(b) Pelaksanaan APBD**

Tahap pelaksanaan APBD dilakukan dengan menggunakan sistem akuntansi yang sudah disesuaikan untuk menghasilkan dokumentasi pencatatan sebagai laporan pelaksanaan APBD oleh eksekutif, baik berupa laporan triwulan

maupun laporan tahunan sebagai laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Informasi ini bersifat terbuka, dan dapat dipergunakan oleh DPRD sebagai alat kontrol alokasi keuangan daerah dan mengecek kesesuaian alokasi dengan rencana, tujuan dan sasaran.

### **(c) Pengendalian / Pengawasan Keuangan Daerah**

Tahap pengendalian/pengawasan, berbagai laporan (sebagai input) pelaksanaan APBD diproses dengan melakukan evaluasi terhadap laporan tersebut, yang sekaligus dapat dipergunakan sebagai penilaian Pertanggungjawaban Kepala Daerah. DPRD dapat mempergunakan laporan keuangan ini sebagai salah satu indikator untuk menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Mekanisme pengendalian/pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah pada hakekatnya merupakan mekanisme pertanggungjawaban (akuntabilitas) Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Pertanyaan mendasar, dalam hal pengawasan adalah bagaimana kinerja pemerintah daerah dibandingkan dengan *kontrak sosial*-nya (yang telah dibuat dengan DPRD dan masyarakat).

Paradigma baru penyelenggaraan pemerintah daerah menuntut adanya akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik dalam hal keuangan daerah disini adalah kewajiban Pemerintah Daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (DPRD dan masyarakat luas).

Berkaitan dengan tuntutan akuntabilitas tersebut, DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya.



Fungsi pengawasan terhadap alokasi APBD dilakukan lembaga legislatif terhadap berbagai penggunaan dana daerah pada setiap kesempatan. Meskipun secara formal laporan pemerintah daerah dituangkan dalam bentuk laporan triwulan dan tahunan, namun lembaga legislatif dapat menggunakan berbagai media, masyarakat, ataupun informal dari pemerintah daerah untuk mengawasi berbagai implementasi APBD oleh pemerintah daerah.

Pertanggungjawaban penggunaan uang publik pada dasarnya mempertimbangkan dua aspek: (1) Aspek legalitas anggaran daerah, setiap transaksi yang dilakukan dalam APBD harus dapat dilacak otoritas legalnya, dan (2) Aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilaksanakan secara baik, termasuk perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

#### **IV. Hambatan-Hambatan Dalam Implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) Berbasis Kinerja**

Manajemen keuangan daerah yang baru merupakan hal baru sehingga membutuhkan berbagai pembelajaran dan penyesuaian peran baik pemerintah daerah, masyarakat, maupun DPRD. Dalam perjalanannya yang masih dalam tahapan transisi ini berbagai hambatan yang muncul diantaranya:

- (1) Ketidaksiapan pemerintah, masyarakat dan DPRD untuk menyusun anggaran berbasis kinerja, misalnya proses perencanaan masih menitikberatkan pada pembagian jatah anggaran. Aspirasi masyarakat yang merupakan aspek penting dalam penyusunan anggaran sering kali belum tercermin dalam APBD, dengan alasan ketidakcukupan dana. Sehingga anggaran dari para penyusunnya dalam hal ini hanya didominasi oleh kepentingan legislatif dan eksekutif, sedangkan proses penjaringan dan

sosialisasi kepada masyarakat sama sekali ditinggalkan dalam proses ini. Sehingga APBD yang dihasilkan dirasa kurang representatif terhadap kebutuhan masyarakat.

- (2) Belum adanya parameter kinerja dalam penyusunan APBD. Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Standar Analisa Belanja (SAB) merupakan hal penting dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, namun sampai saat ini kedua hal tersebut belum ada. SPM berkaitan dengan pelayanan pangkal/pokok/wajib yang harus diselenggarakan oleh daerah yang otomatis akan menjadi bagian dari alokasi keuangan daerah sebagai parameter kinerja 'minimal'), maka SAB berkaitan dengan perkiraan kewajiban jumlah alokasi anggaran pengeluaran unit kerja pemerintah daerah (sebagai parameter kewajiban 'input').
- (3) Skedul Perencanaan Anggaran yang belum dapat dilaksanakan dengan efektif. Dalam Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 (yang diundangkan dalam UU No. 17 Tahun 2003) disebutkan bahwa pembahasan perencanaan anggaran mulai dilaksanakan pada bulan Mei dengan aktivitas penyusunan arah dan kebijaksanaan umum APBD dan diakhiri pada bulan Nopember-Desember dengan aktivitas pembahasan rencana APBD. Dalam prakteknya skedul tersebut belum dapat dilaksanakan dengan efektif karena salah satunya informasi mengenai alokasi dana dari pemerintah pusat (*intergovernmental transfer*) untuk membiayai kegiatan desentralisasi belum dapat diketahui secara pasti oleh daerah pada tanggal-tanggal tersebut. Sehingga daerah belum mampu memperkirakan kekuatan anggaran daerahnya untuk membiayai pembangunan daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari ketergantungan yang sangat besar keuangan daerah terhadap transfer dari pemerintah pusat.

- (4) Adanya keterlambatan pelaksanaan APBD sebagai akibat keterlambatan dalam perencanaan dan penyusunan APBD membawa implikasi bahwa pelaksanaan berbagai program dan kegiatan tertunda.
- (5) Ketidaksiapan berbagai perangkat untuk mentaati aturan hidup dan prinsip dalam anggaran berbasis kinerja. Pencapaian anggaran berbasis kinerja ini membutuhkan reformasi moral birokrat publik. Agar pelaksanaannya bisa efektif, berbagai transaksi dan alokasi anggaran harus didasarkan pada transaksi 'nyata' dana didasarkan pada tujuan yang akan dicapai. Hal ini membutuhkan dan penyiapan aparatur yang berdedikasi, akuntabel, dan efisien juga harus menjadi agenda dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.
- (6) Ketidaksiapan ini, juga diperlihatkan dalam melengkapi manajemen keuangan daerahnya dengan berbagai mekanisme keuangan (sistem keuangan dan akuntansi). Totalitas penerapan anggaran berbasis kinerja harus dibarengi dengan totalitas pengembangan sistem keuangan daerah yang akuntabel, seperti adanya neraca daerah dan laporan aliran kas. Namun pada saat ini, masih terdapat ketidakjelasan penerapan sistem akuntansi ini di daerah (terutama pada mekanisme laporan triwulan).
- (7) Pada tahap pengendalian ini juga masih terdapat berbagai ketidak siapan. DPRD sebagai pengontrol langsung dalam pengelolaan anggaran daerah masih kurang memahami secara jelas peran dan fungsinya dalam mengontrol alokasi keuangan daerah. Pada saat ini dimana terdapat "*legislative heavy*" dalam manajemen pemerintahan daerah. Peran DPRD cenderung bersifat *self-oriented*. Peran kontrol keuangan daerah dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan lain dalam lembaga ini. Sebagai hasilnya bentuk kolusi baru antara legislatif dan eksekutif

muncul dalam mekanisme kontrol ini dan DPRD terkadang hanya concern kepada berbagai alokasi yang menguntungkan lembaga ini. Hal ini semakin diperparah dengan belum adanya kesiapan Pemerintah Daerah dan DPRD untuk mempublikasikan laporan keuangan daerah.

- (8) Sebagai akibat dari belum adanya keterbukaan laporan keuangan daerah, kontrol masyarakat secara otomatis tidak berjalan. Masyarakat tidak mampu memainkan fungsi kontrol terhadap alokasi keuangan daerah.

## **V. Penutup**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah (bersama dengan DPRD) mengeluarkan berbagai produk kebijakan untuk memenuhi kewajibannya terhadap masyarakat. Salah satu kebijakan daerah tersebut berbentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan kontrak sosial dari pemerintah untuk mengalokasikan dana untuk membiayai kegiatan yang sesuai prioritas kebutuhan dan permasalahan masyarakat.

Dengan PP 105/2000 (ditindaklanjuti dengan Kependegari No. 29/2002, serta diundangkan dengan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara) telah ditetapkan sistem penyusunan anggaran daerah yang berbasis kinerja (*performance budgeting*) yang mengedepankan capaian hasil kerja yang diukur dengan indikator output, hasil, manfaat dan dampak sehingga pertimbangan kemanfaatan bagi masyarakat sangat diperhatikan.

Sistem anggaran tersebut dalam implementasinya dapat menghadapi berbagai kendala misalnya ketidaksiapan masyarakat, DPRD dan pemerintah untuk menerapkan *Performance budgeting*, termasuk ketidaksiapan pemerintah pusat dalam memfasilitasi pengembangan sistem anggaran berbasis kinerja dan

juga *timetable* yang tidak akomodatif terhadap sub-sistem lain (keterkaitan anggaran nasional dengan APBD).

Kesemuanya itu membutuhkan strategi tersendiri yang antara lain dapat dilakukan dengan menyiapkan berbagai komponen *stakeholders* daerah (masyarakat, DPRD dan pemerintah) untuk berpartisipasi dalam penyusunan APBD. Masyarakat disiapkan dengan membentuk kelembagaan masyarakat sipil yang kuat dan mandiri sehingga mampu berperan dalam proses penentuan kebijakan (alokasi anggaran) dan berperan sebagai pengontrol utama penggunaan anggaran daerah.

Selain upaya daerah, pemerintah pusat sebaiknya sesegera mungkin melengkapi berbagai aspek yang sangat dibutuhkan untuk mengembangkan anggaran berbasis kinerja dengan efektif misalnya dengan menyiapkan SPM dan SAB nasional. Sehingga parameter input dan parameter kinerja dapat digunakan sebagai dasar dan tujuan alokasi keuangan daerah.

Untuk menerapkan skedul yang tepat waktu dan efisien pemerintah perlu bekerja sama dengan DPRD untuk menerapkan skedul perencanaan anggaran daerah secara fleksibel tanpa mengabaikan aspek akuntabilitas dan transparansi. Selain upaya peningkatan kemandirian keuangan daerah sehingga mampu secara mandiri membiayai berbagai tuntutan dan permasalahan masyarakat.

Akhirnya penerapan APBD berbasis kinerja membutuhkan totalitas reformasi dalam pengelolaan daerah. Penyiapan berbagai sarana dan prasarana dalam penerapannya harus menjadi bagian dari penerapan Kepmendagri No. 29 tahun 2002, misalnya penyiapan sistem akuntansi keuangan daerah yang efisien, efektif, akuntabel dan transparan.

### Daftar Pustaka

- Burkhead, J. 1961. *Government Budgetting*, John Willy & Sons Inc, Third Printed
- Djamaluddin, M.A.1982. *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*. Ghalia Indonesia
- Henry, N. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Keuangan* (terjemahan). Rajawali Press Jakarta
- Kartiwa, H.A.2002. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Sebagai Mata rantai Akhir Akuntabilitas Manajemen Keuangan Daerah*. Makalah
- \_\_\_\_\_, 2003. *Anggaran Berbasis Kinerja dan Akuntabilitas Publik*, Makalah
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta
- Nugraha. 2003. Implementasi Anggaran Keuangan Berbasis Kinerja Dalam Membangun Akuntabilitas Administrasi Pemerintah Daerah. Makalah
- Suryawikarta, B. 1992. *Sistem Perencanaan Pemrograman Penganggaran*. Makalah
- Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan daerah Serta tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara .