

# PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DAN UPAYA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNMENT GOVERNANCE*

Arison Nainggolan

Dosen Fakultas Ekonomi Prodi Akuntansi Universitas Methodist Indonesia

arison86\_nainggolan@yahoo.com

## ABSTRAK

Anggaran berbasis kinerja telah diterapkan di Indonesia dan di berbagai Negara seperti Selandia Baru, Australia, Kanada dan Negara-negara lainnya. Banyak manfaat yang diperoleh dari penerapan sistem penganggaran ini, namun tak dapat ditampik, juga terdapat kesulitan dalam penerapannya. Namun yang jelas, sistem penganggaran berbasis kinerja telah menjadi solusi terhadap sistem penganggaran yang dianut selama ini yaitu sistem penganggaran tradisional yang ditengarai banyak mengandung kelemahan yang oleh karenanya sangat memungkinkan bagi pengguna anggaran untuk memupuk sifat koruptif. Penganggaran berbasis kinerja di yakini menjadi solusi untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang lebih baik (*good government governance*) dengan cara penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan rerangka hukum bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Dalam penerapannya, tantangan yang dihadapi untuk mencapai *good government governance* adalah proses pelaksanaan rencana yang harus terus diawasi dan pengukuran *outcome* dari *ouput* anggaran itu sendiri.

**Kata Kunci :** *Penganggaran Berbasis Kinerja, Good Government Governance, Outcome, Output*

---

### 1. Pendahuluan

Penganggaran merupakan tahapan yang tidak dapat dilewatkan dalam perencanaan publik maupun perencanaan swasta. Penganggaran tidak terlepas dari perencanaan. Dalam bukunya, Bastian (2010) menyatakan bahwa anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Ditambahkan juga bahwa anggaran berfungsi sebagai hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja, cetak biru atas aktivitas yang akan dilaksanakan dimasa mendatang, digunakan sebagai pengendali unit kerja, sebagai alat motivasi dan persuasi untuk bertindak efektif dan efisien dalam pencapaian visi

organisasi, hingga anggaran yang berfungsi sebagai instrument politik. Dalam sistem penganggaran, kita mengenal sistem penganggaran tradisional (*traditional budget sistem*). Sebelum berlakunya sistem penganggaran berbasis kinerja, metode penganggaran yang digunakan adalah metode penganggaran tradisional. Sistem ini berorientasi pada kebutuhan untuk belanja tanpa memperhatikan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran tersebut sepanjang belanja dan anggaran masih seimbang. Penyusunan anggaran dengan menggunakan sistem tradisional tidak didasarkan pada melihat hubungan antara *ouput* dan *input*. Hal ini mengakibatkan tidak sinkronnya tujuan pembangunan yang direncanakan dengan anggaran yang diajukan. Sistem evaluasi

kinerjanya pun tergolong unik dengan membandingkan apakah dana yang dianggarkan telah habis digunakan atau dibelanjakan sesuai dengan yang dianggarkan. Pelaksanaan anggaran dikatakan berhasil bila besaran belanja yang dikeluarkan sesuai dengan besaran anggaran yang diajukan, jika terjadi surplus atau defisit, maka pelaksanaan anggaran dinilai gagal. Berbeda halnya dengan sistem penganggaran berbasis kinerja. Sistem ini di design untuk mangakomodir kebutuhan yang mendasar dalam kaitannya dengan pembangunan yaitu adanya keterkaitan antara rencana kegiatan atau kinerja yang akan dicapai dengan anggaran yang diajukan. Terdapat berbagai jenis sistem penganggaran dengan kelebihan dan kekurangannya, pertanyaannya adalah sistem penganggaran manakah lebih mendekati diterapkan untuk mewujudkan *good government governance* dengan menghubungkannya pada peraturan pemerintah no 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah? Tulisan ini menjelaskan bagaimana sistem penganggaran berbasis kinerja dapat digunakan sebagai alat untuk mewujudkan *good government governance*. Tulisan ini secara khusus diharapkan dapat memberikan kerangka pikir tentang penganggaran berbasis kinerja dan kaitannya dengan *good government governance*.

### **Tinjauan Pustaka**

Penganggaran diartikan sebagai proses menyusun anggaran. Dalam proses menyusun anggaran, dikenal setidaknya ada 5 (lima) jenis penganggaran yaitu : *line item budgeting* (penganggaran tradisional), *performance*

*budgeting* (penganggaran berbasis kinerja), *planning programming budgeting sistem*, *zero based budgeting* dan *medium term budgeting framework*. Tulisan ini secara khusus akan menguraikan sistem penganggaran tradisional dan sistem anggaran berbasis kinerja dengan .

### **Sistem penganggaran tradisional :**

Penyusunan anggaran ini didasarkan dari mana dana berasal dan untuk apa dana tersebut digunakan/dibelanjakan. Dalam sistem ini, penyusunan anggaran tidak didasarkan pada pemikiran dan analisis kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Lebih lanjut lagi, sistem ini menganut penekanan pada pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran secara akuntansi yang meliputi pelaksanaan anggaran, pengawasan dan penyusunan anggarannya. Jenis penganggaran ini dianggap paling tua dan sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah untuk dilaksanakan. Karakteristik anggaran ini berorientasi pada input. Dalam prakteknya, kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran adalah indikator utama mengukur keberhasilan organisasi menggunakan anggaran tanpa memperdulikan hasil dan kualitasnya. Beberapa kelemahan dalam sistem penganggaran tradisional ini adalah

1. Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat sedikit
2. Diabaikannya pencapaian kinerja, realisasi penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan
3. Para penyusun anggaran tidak memiliki alasan yang rasional dalam

menetapkan target penerimaan dan pengeluaran. Akibat dari kelemahan tersebut, sistem ini menghadapi masalah berupa masalah efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas penggunaan anggaran.

### **Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Budgeting*)**

Sistem penganggaran berbasis kinerja berorientasi pada output dan outcome organisasi dan sangat erat kaitannya dengan visi, misi serta rencana strategis organisasi. Dalam penerapannya, sistem penganggaran ini mengalokasikan sumber daya pada program dan menggunakan pengukuran output dan outcome sebagai indikator utama kinerja organisasi. Dalam pandangannya, Osborn dan Gaebler (1993) dalam Bastian (2010) mengemukakan keunggulan pengukuran kinerja yaitu :

1. Pada dasarnya, orang/pegawai akan merespon tindakan yang positif segera setelah ditetapkan ukuran kinerja
2. Jika hasil tidak diukur, maka organisasi yang berhasil dan yang gagal tidak dapat dibedakan, akhirnya pengambilan keputusan sering menjadi salah
3. Jika tidak dapat mengidentifikasi ukuran keberhasilan maka tidak ada alasan untuk memberikan penghargaan.
4. Jika tidak memberikan penghargaan pada keberhasilan, itu dapat berarti kita sedang memberikan penghargaan pada kegagalan
5. Jika ukuran keberhasilan tidak ada, maka sulit untuk belajar/evaluasi dari pengalaman itu
6. Jika tidak dapat mengenali kegagalan,

mustahil untuk memperbaiki  
7. Jika keberhasilan itu dikomunikasikan dengan baik, maka mendapatkan dukungan publik adalah sesuatu yang sangat mungkin.

Dalam konsepnya siklus anggaran melalui beberapa tahap berikut ini :

1. Tahap penyusunan anggaran
2. Tahap pengesahan anggaran
3. Tahap pelaksanaan anggaran
4. Tahap pengawasan pelaksanaan anggaran
5. Tahap pengesahan perhitungan anggaran

Sebelum menyusun anggaran berbasis kinerja, dokumen yang harus disiapkan adalah dokumen perencanaan strategik (renstra). Dalam menyusun renstra ini, komponen pemerintah dan masyarakat harus dilibatkan untuk mendapatkan rencana pemerintah dan proyeksi kebutuhan masyarakat yang menjadi prioritas pembangunan. Agar sistem penganggaran ini berjalan dengan baik, perlu di tetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolak ukur kinerja dan standar pelayanan minimum yang ditetapkan. Berikut ini ruang lingkup anggaran berbasis kinerja:

1. Menentukan Visi dan Misi yang Mencerminkan Strategi dan Tujuan Organisasi  
Visi, Misi dan Tujuan organisasi merupakan pondasi penting dalam menjalankan sebuah organisasi. Visi dan Misi menjadi tujuan tertinggi yang hendak dicapai organisasi dan indikator kinerja harus dikaitkan dengan komponen tersebut. Itu sebabnya dalam menyusun rencana strategi organisasi, harus melibatkan masyarakat untuk mendapatkan

proyeksi kebutuhan masyarakat yang menjadi prioritas pembangunan

2. Menentukan Indikator Kinerja  
Indikator kinerja menggambarkan kepada pemangku kepentingan terkait apakah rencana yang ditetapkan berada pada jalurnya. Indikator kinerja harus terukur atau dapat diukur. Indikator kinerja meliputi : (a) input (masukan), dapat berupa dana, sumber daya manusia dan faktor-faktor ekonomi lainnya. (b) Output (keluaran), merupakan hasil kerja yang terlihat setelah menggunakan masukan (input). Output biasanya dalam bentuk fisik. (c) Outcome (manfaat) merupakan dampak positif yang ditimbulkan atau dirasakan setelah menggunakan output.
3. Analisis Standar Biaya (ASB)  
Analisis Standar Biaya merupakan standar biaya dari suatu program atau kegiatan. Standar biaya menggambarkan kepada kita harga-harga yang umum terjadi atas pelaksanaan kegiatan. Penyusunan ASB ini dilakukan untuk meminimalisir kesepakatan antar eksekutif dan legislatif untuk melonggarkan alokasi anggaran.

### ***Good Government Governance***

Konsep *governance* bukanlah hal yang baru, *governance* diartikan sebagai proses membuat keputusan dan proses bagaimana keputusan itu di implementasikan atau tidak di implementasikan. Menurut UNDP (*United Nation Development Program*), *governance* dapat dipandang sebagai pelaksanaan ekonomi, politik, dan kewenangan administrative untuk mengelola urusan Negara di semua

tingkatan. Hal ini terdiri dari mekanisme, proses, dan institusi melalui kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum mereka, memenuhi kewajiban mereka dan memediasi perbedaan mereka.

*Good government governance* diartikan sebagai upaya pemerintah dalam memenuhi tata kelola pemerintahan yang baik. Menurut Mardiasmo (2002), *Government Governance* diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Dilain pihak, *World Bank* mendefinisikan *Good government governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan rerangka hukum dan politik bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Dalam penerapan *good government governance*, masyarakat mengambil peranan penting dalam memberikan penilaian terhadap kualitas kinerja pemerintah meliputi kualitas layanan administrasi, kualitas penggunaan anggaran dan kualitas terhadap pengadaan barang-barang umum atau infrastruktur yang diadakan oleh pemerintah seperti jalan raya, layanan kesehatan dan layanan lain di pusat-pusat pelayanan pemerintah lainnya. Dalam masa sekarang ini, pemerintah terlihat lebih dituntut untuk menjadi motor penyelesaian masalah publik seperti buruknya layanan pemerintah kepada masyarakat, maraknya tindakan

koruptif oleh penyelenggaran pemerintahan dan eksklusifnya informasi hanya untuk kalangan tertentu atau sulitnya untuk akses informasi. Dewasa ini, menjadi masalah besar dan menjadi perbincangan publik bila pemerintah gagal menggunakan kewenangannya sebagai eksekutive atau pengguna anggaran untuk menjalankan roda pemerintahan.

### **Pembahasan**

Dalam konsep penganggaran berbasis kinerja, anggaran yang disusun harus berdasarkan kinerja, ada program-program yang ingin dicapai dalam periode anggaran, tidak saja hanya outputnya yang diperhatikan yang terpenting adalah outcomenya. Ukuran kinerja yang digunakan untuk menilai keberhasilan program terletak pada manfaat (*outcome*) dan ukuran yang digunakan untuk menilai keberhasilan kegiatan adalah keluaran (*output*). *Outcome* adalah manfaat yang dirasakan masyarakat atas keluaran (*output*).

Jadi dalam evaluasi kinerja yang menggunakan analisis anggaran berbasis kinerja tidak cukup hanya pada outputnya tetapi harus sampai pada analisis *outcome* atas *output*. Ini berkaitan dengan apakah keluaran yang dikerjakan oleh pemerintah memberi manfaat nyata pada masyarakat. Sebagai contoh, Dinas Kesehatan di daerah tertentu membangun unit puskesmas di sebuah desa terpencil, menurut pengamatan, masyarakat di desa tersebut memang membutuhkan sebuah unit puskesmas yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk meningkatkan kesehatan di daerah tersebut. Oleh dinas kesehatan di daerah tersebut, dibangun sebuah unit

puskesmas, namun dalam kesehariannya puskesmas yang telah selesai dibangun tidak memberi manfaat kepada masyarakat karena ternyata puskesmas tersebut tidak memiliki fasilitas standar layaknya sebuah puskesmas. Contoh lain yang dapat menggambarkan tentang evaluasi penganggaran berbasis kinerja adalah pembangunan *sport center* hambalang. Dalam perkembangannya, hingga tahun 2012 saat pembangunan proyek dihentikan, proyek ini telah menelan anggaran sebesar Rp471,1 Miliar dari total yang dianggarkan Rp1,17 Triliun. Setelah ratusan miliar di keluarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), ternyata pembangunan proyek ini tidak membawa manfaat bagi masyarakat, selain proyek dihentikan akibat dugaan korupsi, proyek ini dinilai tidak layak dari sudut pandang *amdal* (analisis mengenai dampak lingkungan) karena berada pada daerah rawan longsor. Contoh-contoh diatas menggambarkan betapa pentingnya menyusun anggaran berbasis kinerja, tidak saja hanya memandang pada *output*, tetapi yang lebih utama adalah *outcome*-nya.

Dalam Peraturan Pemerintah nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. Selanjutnya dalam penjelasan Peraturan Pemerintah nomor 58 Tahun 2005 disebutkan bahwa untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam

perencanaan anggaran perlu memperhatikan penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat serta indikator kinerja yang ingin di capai. Kemudian penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja serta penetapan harga satuan yang rasional. Tujuan penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan untuk mencapai *good government governance*. Bila dikaitkan dengan konsep utama *good government governance* utama yaitu : prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, independensi, dan keadilan, maka sistem penganggaran berbasis kinerja ini dapat memenuhi kebutuhan penggunaannya maupun pihak-pihak yang berkepentingan di dalamnya. Dalam publikasinya, OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) telah mengembangkan prinsip-prinsip dan rekomendasi petunjuk dalam kerangka penganggaran. Berikut ini poin-poin pentingnya:

1. Anggaran harus diatur dengan jelas, dapat dipercaya dan memiliki batasan prediksi untuk kebijakan fiskal
2. Anggaran harus menjangkau strategi prioritas jangka menengah pemerintah
3. Kerangka penganggaran modal harus dirancang untuk memenuhi kebutuhan pembangunan nasional
4. Dokumen dan data penganggaran harus dibuka, transparan dan dapat diakses
5. Dalam menyusun anggaran, sifatnya harus partisipatif dan realistis
6. Anggaran harus disajikan secara keseluruhan, akurat dan masuk akal
7. Pelaksanaan anggaran harus terus

menerus sesuai dengan perencanaan, teratur dan diawasi

8. Kinerja, evaluasi dan *value for money* harus terintegrasi dengan proses penganggaran

Dari uraian diatas, penganggaran berbasis kinerja diterapkan untuk berusaha menjaga keseimbangan antara pencapaian tujuan pemerintah dan harapan masyarakat. Selain itu, penerapan penganggaran berbasis kinerja merupakan upaya pemerintah dalam memenuhi tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*). Pemerintah sebagai kuasa pengguna anggaran berkewajiban memenuhi tanggungjawabnya kepada masyarakat sebagai *stakeholder*. Dalam penerapannya, tantangan yang dihadapi dalam mencapai *good government governance* adalah proses pelaksanaan rencana yang harus terus diawasi.

### **Kesimpulan/Penutup**

Sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. Anggaran berbasis kinerja merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) dengan cara penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan rerangka hukum bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

### **Daftar Pustaka**

Bastian, Indra. (2010). *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar Edisi Ketiga*. Erlangga Jakarta

Mardiasmo. (2002), *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi.II, Andi Offset Yogyakarta.

OECD Senior Budget Officials. (2014). *Draft Recommendation Of The OECD Council On The Principles Of Budgetary Governance*. OECD Paris

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah