

## PENERAPAN ANGGARAN BELANJA DENGAN PENDEKATAN KINERJA (*PERFORMANCE BUDGET*) PADA PENGELOLAAN KEUANGAN PROVINSI BALI

ANAK AGUNG KETUT AYUNINGSASI

### ABSTRACT

*Logical consequence of the implementation of regional autonomy causes changes in the regional financial management. The changes, among others, are the needs for budgeting reform, that is, from the traditional budget to performance budget. Performance budget very emphasizing at concept of value for money that is economic, efficiency, and effectiveness principle.*

*This article aims to know the implementation of performance budget in Bali Province. It analyzed the allocation of regional expenditure after the implementation of performance budget. Before the application of budgeting with the performance approach, the implementation of regional budgeting in the Bali Province shows lack of efficiency in the use of budget. This is indicated by the higher routine expenditure compared with the expenditure for development with relatively high allocated miscellaneous expenditure. Through the implementation of performance budget, hopefully the regional expenditure allocated for development is higher than routine consumption. It means that government concerned in public money, so they can accomplish their main function which is to improve public welfare.*

**Keywords :** *regional expenditure, performance budget, traditional budget*

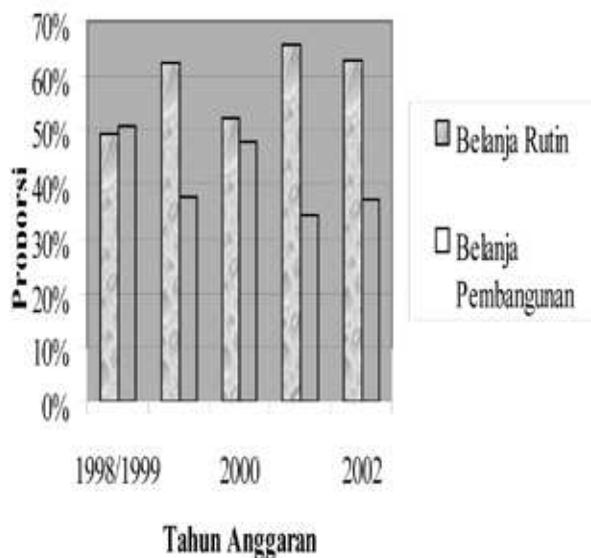
### Gambaran Umum Anggaran Belanja Daerah

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran daerah. Dengan adanya undang-undang ini, disadari bahwa pada dasarnya otonomi daerah ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan. Hakekat semangat otonomi ini harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah.

Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran. Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance bud-*

*get*. *Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *incrementalism* dan *line-item*. Pendekatan *incrementalism* yaitu perencanaan anggaran yang didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk, sedangkan pendekatan *line-item* merupakan perencanaan anggaran yang didasarkan atas pos anggaran yang telah ada sebelumnya, sehingga tidak memungkinkan pemerintah daerah untuk menghilangkan satu atau lebih pos pengeluaran yang telah ada, meskipun keberadaan pengeluaran tersebut sebenarnya secara riil tidak dibutuhkan oleh unit kerja yang bersangkutan.

Pendekatan *traditional budget* menunjukkan lemahnya perencanaan dalam pengalokasian anggaran belanja, yang menyebabkan kinerja pemerintahan kurang efisien, sehingga ada unit kerja yang kelebihan pembiayaan (*overfinancing*) dan ada pula unit kerja yang kekurangan pembiayaan (*underfinancing*). Unit kerja yang kelebihan pembiayaan mengakibatkan efisiensi menjadi rendah, sedangkan unit kerja yang kekurangan pembiayaan mengakibatkan efektivitas untuk mencapai tujuan menjadi rendah, yang dalam jangka panjang dapat menu-



Grafik 1. Perbandingan Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Provinsi Bali Tahun Anggaran 1998/1999-2002

runkan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Salah satu perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*), sehingga penerapan anggaran dengan pendekatan *traditional budget* dianggap sudah tidak relevan lagi.

Sebelum berlakunya kedua undang-undang otonomi tersebut, struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri atas Penerimaan Daerah dan Belanja Daerah. Belanja Daerah terdiri atas dua komponen, yakni Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan. Perbandingan antara Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Provinsi Bali ditunjukkan pada Grafik 1.

Dari Grafik 1, terlihat persentase total Belanja Rutin terhadap total Belanja Daerah untuk tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan 2002 lebih besar dibandingkan persentase Belanja Pembangunan. Hal ini perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah Provinsi Bali, mengingat alokasi belanja daerah lebih didominasi oleh Belanja Rutin dibandingkan dengan Belanja Pembangunan. Widodo dalam Halim (2004:153) menggarisbawahi hal ini dengan menyatakan bahwa

sebagai daerah di negara berkembang, peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar, sehingga alokasi Belanja Pembangunan seharusnya lebih besar dari pada Belanja Rutin. Pendapat senada juga disampaikan oleh Mardiasmo (2002a:169) yang menyatakan bahwa dana pada anggaran daerah pada dasarnya adalah dana publik (*public money*), sehingga seharusnya dana tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan publik.

Permasalahan lain yang ada sebelum adanya reformasi anggaran adalah dari struktur anggaran Belanja Rutin yang diseragamkan ke dalam sepuluh pos pengeluaran rutin, yaitu: (1) Belanja Pegawai, (2) Belanja Barang, (3) Belanja Pemeliharaan, (4) Belanja Perjalanan Dinas, (5) Belanja Lain-lain, (6) Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga, (7) Belanja Pensiun dan Onderstand, (8) Ganjaran Subsidi/Sumbangan kepada Daerah Bawahan, (9) Pengeluaran yang Tidak Termasuk Bagian Lain, dan (10) Pengeluaran Tidak Tersangka. Menurut Mardiasmo (2002a:169), diantara sepuluh pos tersebut terdapat tiga pos pengeluaran yang tidak jelas, yang digolongkan ke dalam pengeluaran *miscellaneous* yaitu Belanja Lain-lain, Pengeluaran yang Tidak Termasuk Bagian Lain, dan Pengeluaran Tidak Tersangka. Proporsi pengeluaran *miscellaneous* dibandingkan dengan total Belanja Rutin Provinsi Bali tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan 2002 ditunjukkan pada Tabel 1.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa rata-rata proporsi pengeluaran *miscellaneous* terhadap total Belanja Rutin Provinsi Bali dari tahun anggaran 1998/1999 sampai 2002 adalah sebesar 16,44 persen. Data tersebut menunjukkan bahwa pengeluaran *miscellaneous* dianggarkan cukup tinggi dibandingkan dengan pos-pos pengeluaran rutin lainnya. Belanja lain-lain dianggarkan untuk pengeluaran-pengeluaran seperti insentif, kesejahteraan pegawai, dan biaya-biaya lainnya, sedangkan pengeluaran tidak termasuk bagian lain dianggarkan berbentuk ban-

Tabel 1. Proporsi Pengeluaran *Miscellaneous* terhadap Total Belanja Rutin Provinsi Bali Tahun Anggaran 1998/1999 - 2002 (%)

Komponen Belanja Rutin	Tahun Anggaran					Rata-rata
	1998/1999	1999/2000	2000	2001	2002	
Belanja Lain-lain	16,53	11,09	13,00	7,94	12,10	12,14
Pengeluaran Tidak Termasuk Bagian Lain	3,74	2,38	3,03	2,81	2,25	2,84
Pengeluaran Tidak Tersangka	0,79	5,01	1,01	0,29	0,20	1,46
Jumlah	21,06	18,48	17,04	11,05	14,55	16,44

Sumber : Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Bali (2007), data diolah.

tuan-bantuan untuk partai politik, organisasi profesi, dan organisasi sosial. Belanja tidak tersangka dianggarkan untuk keperluan penanganan kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak tersangka lainnya.

Tingginya pengalokasian anggaran pada pengeluaran-pengeluaran ini dapat berakibat pada munculnya pembelanjaan tidak pada tempatnya (Mardiasmo, 2002a:169). Situasi seperti ini menunjukkan kurang efisiensinya layanan publik, sehingga kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik. Besarnya proporsi pengeluaran yang termasuk dalam pengeluaran *miscellaneous* menunjukkan bahwa *cost awareness* (kesadaran atas uang publik) pemerintah Provinsi Bali masih kurang baik.

Permasalahan yang ada pada pengalokasian Belanja Pembangunan hampir sama dengan permasalahan pada Belanja Rutin. Dari segi bentuk dan strukturnya, komponen Belanja Pembangunan diseragamkan menjadi 20 sektor, ditambah sebuah pos pengeluaran Subsidi/Bantuan Pembangunan Kabupaten/Kota yang merupakan subsidi pemerintah daerah kepada daerah bawahan. Proporsi Belanja Pembangunan Provinsi Bali tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan 2002 ditunjukkan pada Tabel 2.

Dari Tabel 2, terlihat dari tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan 2002, sektor yang mendapat proporsi anggaran terbesar adalah Sektor Transportasi, Meteorologi dan Geofisika sebesar 17,83 persen, dilanjutkan dengan Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan sebesar 12,33 persen. Sektor Transportasi, Meteorologi, dan Geofisika mendapatkan proporsi cukup besar dari total Belanja Pembangunan. Hal ini bukan disebabkan oleh banyaknya jumlah proyek untuk membangun sarana dan prasarana atau infrastruktur, tetapi lebih disebabkan oleh besarnya jumlah dana untuk pelaksanaan proyek-proyek tersebut.

Tabel 2 juga menunjukkan bahwa rata-rata alokasi dana untuk Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan masih tergolong tinggi. Sektor-sektor lain yang proporsinya jauh lebih rendah dibandingkan Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan adalah Sektor Pertambangan dan Energi, Sektor Kependudukan dan

Keluarga Berencana, dan Sektor Industri. Sektor Pertambangan dan Energi mendapatkan proporsi cukup kecil dibandingkan sektor lainnya karena sektor ini kurang potensial untuk dikembangkan di Bali. Kecilnya proporsi Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana menunjukkan kurangnya perhatian pemerintah Provinsi Bali pada pelayanan terhadap masyarakat yang berkaitan dengan fungsi sosial. Ini juga menunjukkan bahwa *cost awareness* (kesadaran atas uang publik) pemerintah Provinsi Bali masih kurang baik.

## Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Mardiasmo (2002c:4), salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan

Tabel 2. Proporsi Belanja Pembangunan Provinsi Bali Tahun Anggaran 1998/1999-2002 (%)

No.	Uraian	1998/1999	1999/2000	2000	2001	2002	Rata-rata
1	Sektor Industri	0,38	0,40	0,32	0,30	0,27	0,33
2	Sektor Pertanian dan Kehutanan	6,17	7,37	6,36	8,79	5,45	6,83
3	Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	5,41	3,18	2,10	2,06	1,95	2,94
4	Sektor Tenaga Kerja	0,63	1,41	1,68	0,97	0,66	1,07
5	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan, Koperasi	7,83	9,76	6,51	9,15	16,66	9,98
6	Sektor Transportasi, Meteorologi dan Geofisika	20,61	19,79	10,51	21,71	16,53	17,83
7	Sektor Pertambangan dan Energi	0,13	0,36	0,22	0,29	0,09	0,22
8	Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi	1,16	1,32	0,81	1,79	1,97	1,41
9	Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	5,73	4,55	6,58	1,98	1,75	4,12
10	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	3,35	2,49	1,96	3,63	9,14	4,12
11	Sektor Pendidikan Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap TYME, Pemuda dan Olahraga	5,78	10,51	8,58	12,97	14,19	10,41
12	Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	0,10	0,37	0,21	0,25	0,33	0,25
13	Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	3,87	8,85	11,06	5,79	7,82	7,48
14	Sektor Perumahan dan Pemukiman	5,60	4,50	3,34	1,74	3,51	3,74
15	Sektor Agama	4,33	2,53	2,02	2,12	2,02	2,60
16	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	5,40	3,53	3,87	3,61	2,55	3,79
17	Sektor Hukum	0,44	0,38	0,30	0,62	0,65	0,47
18	Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	10,99	11,37	15,89	14,08	9,29	12,33
19	Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa	1,21	0,96	0,71	0,60	0,56	0,81
20	Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	0,44	0,35	0,28	0,38	0,28	0,34
21	Subsidi/Bantuan Pembangunan Kabupaten/Kota	10,45	6,03	16,69	7,18	4,33	8,94
	Jumlah Belanja Pembangunan	100	100	100	100	100	100

Sumber : Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Bali (2007), data diolah

keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Pasal 1 Ketentuan Umum Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka APBD.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi (Domai, 2002:52). Ditinjau dari aspek administrasi yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan adalah proses pengurusan, penyelenggaraan, penyediaan, dan penggunaan uang dalam usaha kerjasama sekelompok orang untuk tercapainya suatu tujuan. Sejalan dengan pengertian tersebut, membicarakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pembahasan mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah menurut Mardiasmo (2002a:9) adalah sebagai berikut: (1) pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*), (2) kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya, (3) desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, (4) kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas, (5) kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya, (6) ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan, (7) prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional, (8) prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik, (9) aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah, dan (10) pengembangan sistem informasi

keuangan daerah untuk menyediakan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta memudahkan dalam mendapatkan informasi.

### **Anggaran Tradisional (*Traditional Budget*) dan Anggaran dengan Pendekatan Kinerja (*Performance Budget*)**

Menurut Mardiasmo (2002b:75), terdapat dua ciri utama dalam anggaran tradisional, yaitu: (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan (b) struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*. Pendekatan *incrementalism* merupakan suatu cara penyusunan anggaran yang direncanakan berdasarkan perencanaan anggaran tahun sekarang sebagai tahun dasar untuk menentukan anggaran tahun berikutnya ditambah dengan suatu persentase tertentu, sedangkan pendekatan *line-item* merupakan perencanaan anggaran yang didasarkan atas pos anggaran yang telah ada sebelumnya, sehingga sangat sulit untuk mempertimbangkan apakah suatu *item* tertentu masih diperlukan atau apakah jumlah yang dikeluarkan saat ini cukup beralasan (Halim, 2002b:227).

Selanjutnya menurut Mardiasmo, ciri lain yang melekat pada pendekatan anggaran tradisional antara lain: (c) cenderung sentralistik, (d) bersifat spesifikasi, (e) tahunan, dan (f) menggunakan prinsip anggaran bruto. Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money*. Konsep ekonomis, efisiensi dan efektivitas seringkali tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran tradisional. Dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money* ini, seringkali pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya kemudian dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting untuk dilaksanakan (Mardiasmo, 2002b:75).

Dilihat dari berbagai sudut pandang, metode penganggaran tradisional memiliki beberapa kelemahan. Menurut Mardiasmo (2002b:78), kelemahan-kelemahan anggaran tradisional adalah sebagai berikut : (1) hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang, (2) pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektivitasnya, (3) lebih berorientasi pada *input* daripada *output*, (4) sekat-sekat antardepartemen yang kaku

membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai, (5) proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi, (6) anggaran tradisional bersifat tahunan, (7) sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran, (8) persetujuan anggaran yang terlambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran, dan (9) aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.

Di samping berbagai kelemahan tersebut, Halim (2002b:239) menyatakan bahwa penerapan anggaran tradisional memiliki beberapa keunggulan. Keunggulan-keunggulan anggaran tradisional adalah sebagai berikut : (1) penyusunannya relatif mudah, sehingga dapat membantu mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran, (2) tidak memerlukan pengetahuan yang terlalu tinggi untuk memahami program-program kegiatan baru, karena banyak dari kegiatan-kegiatan tersebut merupakan lanjutan dari kegiatan tahun-tahun sebelumnya, serta (3) dengan menggunakan cara penyusunan ini, maka wilayah perselisihan menjadi sempit sehingga dapat mengurangi kemungkinan terjadinya konflik antar unit-unit yang berkepentingan terhadap anggaran.

Menurut Mardiasmo (2002b:84), anggaran dengan pendekatan kinerja (*performance budget*) disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output.

Halim (2002b:241) menyatakan beberapa keunggulan anggaran dengan pendekatan kinerja adalah: (1) memungkinkan adanya pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan, (2) merangsang partisipasi dan motivasi unit-unit operasional melalui proses usulan dari bawah dan penilaian anggaran yang bersifat faktual, (3) dapat membantu meningkatkan fungsi perencanaan dan mempertajam pembuatan keputusan pada semua tingkat, (4) memungkinkan alokasi dana secara optimal karena setiap kegiatan selalu dipertimbangkan

dari segi efisiensi, dan (5) dapat menghindarkan pemborosan.

Namun menurut Halim (2002b:241), anggaran dengan pendekatan kinerja juga memiliki beberapa kelemahan, yaitu: (1) tidak semua kegiatan dapat distandarisasikan, (2) tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif, dan (3) tidak ada kejelasan mengenai siapa pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan.

## Penerapan Anggaran dengan Pendekatan Kinerja

Tahun 2001 merupakan tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah. Di Provinsi Bali, penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja dimulai pada tahun 2003. Struktur belanja daerah Provinsi Bali setelah penerapan anggaran dengan pendekatan kinerja terdiri atas bagian Belanja Aparatur Daerah, bagian Belanja Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, serta Belanja Tidak Tersangka. Jumlah dan proporsi pengalokasian belanja daerah Provinsi Bali berdasarkan keempat bagian belanja tersebut pada tahun anggaran 2003 sampai dengan tahun 2006 ditunjukkan pada Tabel 3.

Tabel 3 menunjukkan proporsi total Belanja Pelayanan Publik dari total Belanja Daerah Provinsi Bali tahun anggaran 2003 sampai dengan tahun 2006 rata-rata lebih besar dari pada Belanja Aparatur Daerah. Ini menunjukkan pengalokasian belanja daerah pada seluruh unit kerja di jajaran pemerintahan Provinsi Bali untuk kepentingan publik lebih besar dibandingkan untuk kepentingan aparatur daerah/penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih tingginya proporsi belanja untuk kepentingan publik dibandingkan untuk kepentingan aparatur mengindikasikan bahwa pemerintah Provinsi Bali sudah memperhatikan pengalokasian anggaran be-

Tabel 3. Proporsi Belanja Daerah Provinsi Bali Tahun Anggaran 2003 - 2006

Bagian Belanja	2003	2004	2005	2006	Rata-rata
	Proporsi (%)	Proporsi (%)	Proporsi (%)	Proporsi (%)	
BAD	25,35	27,39	30,85	23,37	26,74
BPP	38,45	38,92	29,66	46,89	38,48
BBH dan BK	35,78	33,1	39,30	29,65	34,46
BTT	0,42	0,58	0,20	0,09	0,32
BD	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber : Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Bali (2007), data diolah.

Keterangan :

BAD = Belanja Aparatur Daerah

BPP = Belanja Pelayanan Publik

BBH dan BK = Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan

BTT = Belanja Tidak Tersangka

BD = Belanja Daerah

Tabel 4. Proporsi BAU, BOP, dan BM Provinsi Bali Tahun Anggaran 2003 - 2006

Kelompok Belanja	2003	2004	2005	2006
	Proporsi (%)	Proporsi (%)	Proporsi (%)	Proporsi (%)
BAU	36,12	37,07	29,75	18,17
BOP	16,99	19,09	21,89	10,69
BM	10,69	10,15	10,72	7,05

Sumber : Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Bali (2007), data diolah.

Keterangan :

BAU = Belanja Administrasi Umum

BOP = Belanja Operasional dan Pemeliharaan

BM = Belanja Modal

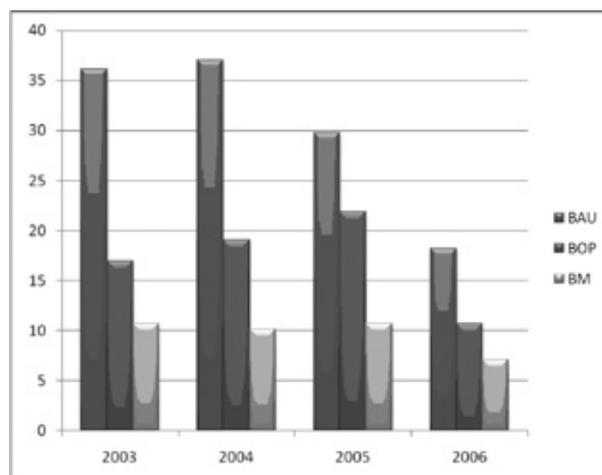
BD = Belanja Daerah

lanjutnya agar lebih menyentuh kepentingan publik, tidak hanya untuk memenuhi kepentingan aparatur semata. Hal ini sesuai dengan paradigma yang diperlukan di era otonomi daerah diantaranya adalah bahwa anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002a:106).

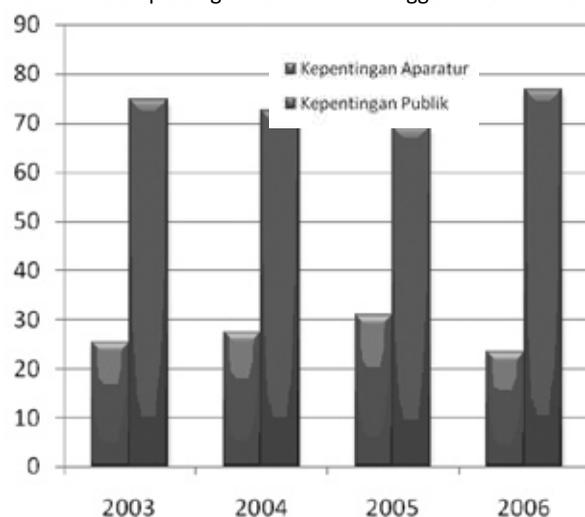
Tabel 3 juga menunjukkan besarnya proporsi Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan merupakan bagian belanja daerah yang berbentuk kegiatan pengalihan uang dan atau barang dari pemerintah daerah kepada daerah bawahan, sedangkan Belanja Tidak Tersangka merupakan belanja yang dianggarkan untuk pengeluaran penanganan bencana alam, bencana sosial atau pengeluaran lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah.

Halim (2004:73) menyatakan bahwa Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka merupakan jenis belanja daerah yang penggunaannya menyentuh langsung kepentingan publik, sehingga apabila dibandingkan proporsi belanja daerah Provinsi Bali untuk kepentingan aparatur/pemerintah dan untuk kepentingan publik dapat ditunjukkan pada Grafik 2. Lebih tingginya proporsi belanja untuk kepentingan publik dibandingkan untuk kepentingan aparatur seperti yang ditunjukkan pada grafik tersebut, mengindikasikan bahwa pemerintah Provinsi Bali sudah memperhatikan pengalokasian anggaran belanjanya agar lebih menyentuh kepentingan publik, tidak hanya untuk memenuhi kepentingan aparatur semata. Hal ini sesuai dengan paradigma yang diperlukan di era otonomi daerah diantaranya adalah bahwa anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002a:106).

Masing-masing bagian belanja daerah Provinsi Bali dirinci lagi menurut kelompok belanja yang meliputi Belanja Administrasi Umum (BAU), Be-



Grafik 2. Perbandingan Proporsi Belanja Daerah Provinsi Bali untuk Kepentingan Aparatur dan untuk Kepentingan Publik Tahun Anggaran 2003 - 2006



Grafik 3. Perbandingan Proporsi BAU, BOP, dan BM Provinsi Bali Tahun Anggaran 2003 - 2006

lanja Operasional dan Pemeliharaan (BOP), serta Belanja Modal (BM). Proporsi total BAU, BOP, dan BM terhadap total belanja daerah Provinsi Bali ditunjukkan pada Tabel 4 dan Grafik 3.

Dari proporsi belanja daerah Provinsi Bali per kelompok belanja pada tahun anggaran 2003 sampai dengan tahun 2006, kelompok BAU mendapatkan proporsi lebih besar dibandingkan kelompok BOP dan BM. Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, BAU merupakan belanja tidak langsung yang dialokasikan pada kegiatan non investasi (tidak menambah aset). BAU adalah belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan, dengan kata lain BAU pada dasarnya merupakan belanja yang di-

gunakan secara bersama-sama (*common cost*) untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja. Belanja ini digunakan secara periodik dalam rangka koordinasi penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah yang bersifat umum. Belanja ini rutin dikeluarkan untuk kebutuhan kantor dan aparatur, jadi sifatnya tetap, sekalipun pelayanan publiknya semakin menurun.

Pengalokasian belanja berdasarkan kelompok BAU, BOP, dan BM mengalami penurunan dari tahun 2003 hingga 2006. Hal ini disebabkan semakin besarnya pengalokasian Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka merupakan jenis belanja daerah yang penggunaannya menyentuh langsung kepentingan publik. Lebih tingginya proporsi belanja untuk kepentingan publik dibandingkan untuk kepentingan aparatur mengindikasikan bahwa pemerintah Provinsi Bali sudah memperhatikan pengalokasian anggaran belanjanya agar lebih menyentuh kepentingan publik, tidak hanya untuk memenuhi kepentingan aparatur semata.

## Simpulan

Penerapan anggaran dengan pendekatan kinerja (*performance budget*) membawa perubahan fundamental dalam pengelolaan anggaran daerah. Pengelolaan anggaran daerah ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, apabila pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

Paradigma baru setelah penerapan anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada pengelolaan keuangan yang lebih berorientasi pada kepentingan publik. Dana pada anggaran daerah pada dasarnya adalah dana publik (*public money*), sehingga seharusnya dana tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Sebagai daerah di negara berkembang, peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah diharapkan lebih memperhatikan pengalokasian anggaran belanjanya agar lebih menyentuh kepentingan publik, tidak hanya untuk

memenuhi kepentingan aparatur semata. Selain itu, usaha yang dapat ditempuh antara lain melalui realokasi anggaran pembangunan yaitu paradigma tentang penggunaan anggaran belanja yang selama ini lebih terkonsentrasi pada program atau proyek yang berbasis layanan sosial dialihkan pada program yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Bappeda dan Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. 2007. Data Bali Membangun 2007. Denpasar.
- Direktorat Pengelolaan Keuangan Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. 2002. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 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.
- Domai, Tjahjanulin. 2002. *Reinventing Keuangan Daerah : Studi Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. *Jurnal Administrasi Negara* Vol II No. 02 Maret 2002, hal:51-56.
- Halim, Abdul. 2004. *Bunga Rampai : Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. Yogyakarta : UPP AMP YKPN.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Pertama. Jakarta : Penerbit Salemba Empat.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah : Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN.
- Mardiasmo. 2002a. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- \_\_\_\_\_. 2002c. *Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*. *Jurnal Ekonomi Rakyat*. Artikel Tahun I Nomor 4.

**ANAK AGUNG KETUT AYUNINGSASI**, dosen muda jurusan Ilmu Ekonomi FE Unud ini menamatkan studi S2-nya pada program Magister Ekonomi Pembangunan Unud, dengan konsentrasi pada Keuangan Daerah. Selain aktif pada berbagai aktivitas akademik dan non akademik kampus, ia juga mengajar secara privat untuk anak-anak sekolah terutama pada bidang ilmu ekonomi, statistika dan matematika. Penelitian terakhir yang dilakukan Ayu adalah penelitian hasil kerja sama dengan yayasan Partnership, yaitu mengenai Good Governance Pemerintah Provinsi di Era Otonomi.  
Telp (+62)8123681377. Email: ayu\_ning\_sasi@yahoo.co.id