

## ANALISIS IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA PEMERINTAHAN KABUPATEN SIAK PROVINSI RIAU

Reni Farwitawati, Bambang Suroto dan Hadiyati

Fakultas Ekonomi Universitas Lancang Kuning

**Abstrak:** Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia secara formal telah dimulai sejak Tahun 2003, menggantikan penganggaran dengan pendekatan Tradisional yang ditengarai banyak terdapat kelemahan. Kelemahan pendekatan Tradisional atau *Line Item Budgeting* adalah: rendahnya tingkat transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi serta tidak jelasnya kinerja untuk mengukur layanan publik yang hendak dicapai.

Penganggaran berbasis kinerja adalah penyusunan anggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan output serta hasil yang diharapkan. Penganggaran berbasis kinerja menitikberatkan pada perumusan keluaran kegiatan dan indikatornya yang dikaitkan dengan tugas dan fungsi organisasi serta efektivitas dan efisiensi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Setelah dilaksanakan selama kurang lebih satu dekade penelitian ini bermaksud menganalisis penerapannya pada Pemerintah Kabupaten Siak.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan melakukan analisis terhadap implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Siak terkait penerapan elemen Anggaran Berbasis Kinerja.

Berdasarkan hasil penelitian penerapan sistem anggaran berbasis kinerja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 di Kabupaten Siak cukup baik. dilihat dari sistem anggaran berbasis kinerja yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 tahun 2014 walaupun masih mengalami berbagai kendala yaitu kendala yuridis dan kendala administratif.

*Abstract: The application of budget based performance in Indonesia formally has begun since 2003, replace budgeting with the approach traditional alleged to many of the weakness .Weakness approach traditional or line items budgeting is: the low level of transparency, accountability, effectiveness and efficiency and the lack of clarity on performance for measuring public services to achieved.*

*Based budgeting process performance is the establishment of the budget who considers the links between their funding and and output as well as the results expected. Performance based budgeting process focused on the formulation of exodus activities and the indicators who is associated with the duties and functions of the organization as well as the efficiency and effectiveness of in order to achieve its intended purpose. After carried out over the less is more a decade this research mean to analyze its application in the district government Siak.*

*This study aims to to know and to an analysis of the implementation of budget based performance on the district government siak related penerapkan elements budget based performance.*

*Based on the research done the implementation of the budget based performance in budget fiscal year 2015 in Kabupaten Siak good enough. Seen from system based performance budget referring to the minister of home number 13 year 2006 and ministerial regulation no 37 year 2014 although still experienced various obstacles that is obstacles juridical and obstacles administrative.*

**Keyword:** *Budget based performance, Measurement of performance*

## **PENDAHULUAN**

Anggaran adalah rencana keuangan yang dibuat secara rinci dan sistematis yang memuat rencana penerimaan dan rencana pengeluaran. Dalam sebuah organisasi anggaran memegang peran yang sangat penting karena anggaran mengarahkan penggunaan sumberdaya yang dimiliki organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Dalam konteks kehidupan bernegara, Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk melakukan alokasi sumberdaya secara tepat, distribusi pendapatan yang lebih adil dan menjaga stabilitas perekonomian. Dalam menjalankan anggaran Negara pemerintah harus mampu menjamin bahwa anggaran yang dilaksanakan sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan bagi kemakmuran rakyat.

Dalam rangka mewujudkan *good governance and clean government* di bidang keuangan Negara pemerintah Indonesia melaksanakan reformasi dibidang pengelolaan keuangan Negara. Reformasi tersebut antara lain ditandai dengan diterbitkannya paket Undang-

Undang dibidang Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamatkan Reformasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia. Reformasi ini dilakukan untuk mengimplementasikan 3 (tiga) prinsip utama pengelolaan keuangan publik yang baik, yaitu disiplin fiskal (*aggregate fiscal discipline*), efisiensi alokasi (*allocative efficiency*), dan efisiensi teknis dan operasional (*technical and operational efficiency*).

Bentuk Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah adalah penerapan tiga pendekatan penganggaran yaitu Anggaran Terpadu (*Unified Budgeting*), Anggaran Berbasis Kinerja (Anggaran Berbasis Kinerja), dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*). Ketiga pendekatan penganggaran tersebut harus diimplementasikan dengan baik

untuk terciptanya pengelolaan Keuangan Publik yang baik sebagai prasyarat terciptanya *good governance and clean government* di Indonesia.

Dari ketiga pendekatan penganggaran tersebut pendekatan penganggaran berbasis kinerja dianggap sebagai pendekatan yang paling utama. Pendekatan penganggaran berbasis kinerja fokus pada *output* dan *outcome* dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Penerapan pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja akan menimbulkan efisiensi, efektivitas dan rasionalitas dalam pengelolaan anggaran. Dua pendekatan yang lain yaitu *unified budgeting* dan *Medium Term Expenditure Framework* merupakan bentuk implementasi bagi sempurnanya pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja.

Pada tahun 2006, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan terakhir telah direvisi dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sejak saat itu penerapan Anggaran Berbasis Kinerja mulai secara efektif dilaksanakan. Untuk memenuhi pelaksanaan otonomi di bidang keuangan dengan terbitnya berbagai peraturan pemerintah yang baru, diperlukan sumber daya yang mampu untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berbasis kinerja.

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan

sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Kabupaten Siak merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Riau yang telah menerapkan sistem Anggaran Berbasis Kinerja pada penyelenggaraan pemerintahannya. Pemerintah Kabupaten Siak menyadari akan keterbatasan daerah dalam hal sumber daya manusia yang mampu untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti yang diharapkan. Dari survey awal yang telah dilakukan peneliti di Pemerintah Daerah Kabupaten Siak, banyak pegawai yang menyatakan bahwa pelaksanaan anggaran berbasis kinerja belum optimal. Hal ini dikarenakan kurangnya penyelenggaraan diklat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Siak. Oleh karena itu, diperlukannya suatu mekanisme penyusunan anggaran yang dapat membantu pemerintah daerah dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitu juga dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, diharapkan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah dapat dilakukan sesuai dengan mekanisme pelaksanaan anggaran berbasis kinerja

agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Anggaran

Pada dasarnya, anggaran adalah sebuah rencana yang disusun dalam bentuk kuantitatif dalam satuan moneter untuk satu periode. Periode anggaran biasanya dalam jangka waktu setahun. Dari anggaran dapat diketahui apa yang akan dilakukan oleh manajemen, prioritas, target dan bagaimana memenuhi target tersebut. Penganggaran merupakan tahap aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian.

Anggaran sebagai salah satu alat bantu manajemen memegang peranan cukup penting karena dengan anggaran manajemen dapat merencanakan, mengatur dan mengevaluasi jalannya suatu kegiatan. Menurut M. Nafarin (2007;11) mengemukakan bahwa anggaran adalah "Suatu rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program-program yang telah ditetapkan."

Penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran yang berisi pernyataan dalam bentuk satuan uang yang merupakan *refleksi* dari aktivitas dan target kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu. Penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang. (Abdul Halim, 2007: 164).

### Kinerja

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijakan organisasi dalam mewujudkan tujuan strategis yang ditetapkan organisasi, kepuasan pelanggan, serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi masyarakat. (Kane dan Johnson (1995) dalam bahan ajar DIKLAT Implementasi Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002).

Kinerja juga dapat dikatakan sebagai perilaku berkarya, berpenampilan, atau hasil karya. Oleh karena itu, kinerja merupakan bentuk bangunan yang multidimensional sehingga cara mengukurnya sangat bervariasi tergantung pada banyak faktor. (Bates dan Holton (1995) dalam bahan ajar DIKLAT Implementasi Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, [www.one.indoskripsi.com](http://www.one.indoskripsi.com), 5 Desember 2008).

Kinerja dapat dinilai dengan ukuran penilaian yang didasarkan pada indikator berikut:

1. Masukan (*input*)
2. Keluaran (*output*)
3. Hasil (*outcome*)
4. Manfaat (*benefit*)
5. Dampak (*impact*)

Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja perangkat daerah. Satuan ukur merupakan tolak ukur yang dapat digunakan untuk melihat sampai seberapa jauh unit kerja mampu melaksanakan tupoksinya. Tolak ukur kinerja ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan yang

ditentukan oleh masing-masing daerah. (Abdul Halim, 2007: 172).

### **Anggaran Berbasis Kinerja**

Dengan adanya reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era New Public Management telah membantu pemerintah dalam memperbaiki kinerjanya program yang akan dijalankan. Salah satunya yaitu dengan penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja. Menurut Sony Yuwono, dkk (2005;34) menjelaskan mengenai pengertian mengenai anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut: "Sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal."

Pengertian menurut pandangan Government Performance Result Act (GPRA) Tahun 1994 seperti yang dikutip oleh Sony Yuwono, dkk (2005;35) adalah sebagai berikut: "*Performance Budgeting is a systematic approach to help government become more responsive to the taxpaying public by linking program funding to performance and production.*"

Anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai dengan mendayagunakan yang dimiliki akan tercapai dengan lebih optimal. Sedangkan menurut Mardiasmo (2004;84) dijelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja yaitu: "Sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program."

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

1. Visi dan Misi
2. Tujuan
3. Sasaran
4. Program
5. Kegiatan

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- a. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
- b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus.
- c. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang).
- d. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas.
- e. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards menjawab dua pertanyaan penting dalam implementasi yaitu prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil dan hambatan apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal dengan membicarakan empatfaktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakn publik. Berkaitan dengan penelitian ini, maka dengan merujuk kepada pendapat George C. Edwards III (1978:295-305) yang menyatakan pada dasarnya ada empat faktor atau variabel krusial yang menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan publik, yaitu:

- a. Komunikasi

- b. Sumber daya
- c. Karakteristik/disposisi pihak pelaksana
- d. Struktur birokrasi

Keempat faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk mendukung atau menghambat implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, evaluasi terhadap implementasi kebijakan idealnya dilakukan dengan menilai seluruh variabel tersebut sekaligus. Agar dapat dinilai, variabel-variabel tersebut perlu dirinci ke dalam komponen-komponen yang lebih detail dan Jelas. Komponen-komponen tersebut berupa indikator-indikator yang dapat diukur atau diteliti untuk mewakili empat variabel tersebut. Gambar dibawah ini menjelaskan interaksi-interaksi empat faktor atau variabel krusial yang menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan publik (Edwards III).

### **Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja**

Karakteristik anggaran berbasis kinerja menurut Deddi Nordiawan (2007;58) adalah sebagai berikut :

1. Mengklasifikasikan akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas dan juga berdasarkan unit organisasi dan rincian belanja.
2. Menyelidiki dan mengukur aktifitas guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendapatkan standar biaya.
3. Mendasarkan anggaran untuk periode yang akan datang pada biaya perunit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang

diperkirakan harus dilakukan pada periode tertentu.

Anggaran berbasis kinerja melakukan pengklasifikasian akun-akun dalam setiap anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitasnya, mengukur seluruh aktivitasnya dengan menggunakan standar biaya untuk memperoleh efisiensi yang maksimal yang anggaran yang disusun berdasarkan pada perkiraan biaya perunit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang akan dilakukan dalam periode tersebut.

### **Tahap Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja**

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan yang dilakukan dengan memperhatikan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Berdasarkan Pasal 7 PP Nomor 21 Tahun 2004 kementerian negara/lembaga diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

Anggaran berbasis kinerja sebagai suatu organisasi dalam memperoleh hasil yang maksimal, dimana seluruh aktivitas yang akan dilakukan harus selalu dalam kerangka tujuan yang ditetapkan serta dalam jangka panjang dapat mewujudkan strategi yang dimiliki. Oleh karena itu, suatu anggaran yang akan didisain dan disusun harus mampu menjadi panduan yang baik bagi pelaksanaan aktivitas yang akan dilakukan oleh organisasi sesuai dengan tujuan dan strategi yang telah ditetapkan. Untuk

mewujudkan hal tersebut, dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus melalui beberapa tahap penyusunan seperti yang dikemukakan oleh Deddi Nordiawan (2007; 79-83) berikut ini:

1. Penetapan Strategi Organisasi (Visi dan Misi)
2. Pembuatan Tujuan
3. Penetapan Aktivitas
4. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan.”

Penganggaran merupakan proses penerjemahan rencana aktivitas kedalam rencana keuangan. Perencanaan aspek kegiatan selalu diawali dengan bagaimana menjabarkan visi/misi dan strategi ke dalam berbagai tema tujuan strategi hingga ke dimensi aktivitas. Pada tahap pelaksanaan dan pengendalian aspek strategis akan mengndalikan arah organisasi melalui analisis laporan kinerja, baik strategis maupun opsional dari berbagai lapisan manajemen.

Anggaran yang sudah disahkan merupakan kesanggupan atau komitmen manajemen untuk melaksanakan rencana seperti yang tercantum dalam anggaran tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Dan Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua, yaitu:

1. Data primer, adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya aslinya, yaitu dengan mewawancarai informan. Informan adalah orang-orang yang memberikan informasi kepada peneliti karena orang tersebut

dipandang mengetahui permasalahan yang dikaji peneliti. Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati merupakan data sumber utama dalam melakukan penelitian. Informan yang dipilih peneliti adalah orang-orang yang dipandang benar-benar mengetahui permasalahan, sehingga dapat diperoleh data/ informasi yang obyektif. Informan yang dipilih pada penelitian ini adalah:

- a. Bagian Umum
  - b. Bagian Administrasi
  - c. Bagian Keuangan
2. Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara. Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini seperti dokumen, arsip, buku, jurnal, dan artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan cara-cara yang ditempuh untuk mendapatkan data yang diperlukan dengan menggunakan alat tertentu. Untuk dapat memecahkan permasalahan dengan tuntas dalam melaksanakan penelitian diperlukan data yang *valid* dan *reliabel*. Sedangkan untuk mendapatkan data yang *valid* dan *reliable*, maka diperlukan suatu teknik pengumpulan data. Adapun teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengamatan
2. Wawancara
3. Dokumentasi

### **Analisa Data**

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Metode deskriptif analisis adalah metode untuk menggambarkan suatu keadaan objek yang diteliti dalam perusahaan berdasarkan fakta-fakta yang ada dengan cara mengumpulkan data perusahaan, mengolah, menyajikan serta menganalisis berbagai data ditemukan, sehingga dapat ditarik kesimpulan dan dapat dibuat suatu rekomendasi bila diperlukan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Hasil**

Selama beberapa dasawarsa, anggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten Siak dibuat secara konvensional atau disebut pula metode tradisional atau kinerja berbasis anggaran. Metode penganggaran pendekatan/metode tradisional mempunyai kelemahan yaitu tidak adanya muatan indikator (ukuran) kinerja dalam anggaran, untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik. Metode ini, penetapan kinerjanya didasarkan pada ketersediaan anggaran. Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu. Artinya, anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja.

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Siak pada Tahun Anggaran 2015 secara riil sudah dimulai sejak pertengahan tahun 2011. Acuan yang digunakan adalah menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja

sebagaimana dipersyaratkan dalam Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada penyusunan APBD Tahun Anggaran 2015, format KUA masih sangat sederhana, tidak ada bentuk spesifik, hanya penjabaran dan penandatanganan oleh Ketua DPRD dan Bupati. Seharusnya KUA berbentuk produk hukum karena digunakan sebagai dasar acuan kebijakan. Bentuknya dapat berupa kesepakatan bersama atau berbentuk Nota Kesepahaman. Mengenai hal ini memang tidak ada pengaturan secara khusus. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kasubag Keuangan sebagai berikut:

“Memang idealnya Kebijakan Umum Anggaran (KUA) harus berbentuk produk hukum. Namun pada penyusunan APBD tahun 2015 format KUA masih sangat sederhana ditandatangani oleh Bupati dan Ketua DPRD. Permendagri No. 13 Tahun 2006 sendiri tidak mengatur bentuknya, hanya dikatakan bahwa AKU disusun oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD. Namun pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa “Kebijakan Umum Anggaran APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran.”

Dengan demikian maka Kepala Daerah atau dalam hal ini di Kabupaten Siak, Bupati menetapkan bentuk produk hukum dari KUA, yakni berbentuk Keputusan atau

Peraturan Bupati tentang KUA APBD dan Strategi serta Prioritas APBD setiap tahunnya. Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran disusun berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja. Diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat, berpedoman pada Rencana Strategis Daerah dan/atau dokumen perencanaan daerah lanilla yang ditetapkan Daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional di bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam rangka pengawasan keuangan Daerah Kabupaten/Kota, peraturan Daerah dan atau Keputusan Bupati tentang Penjabaran APBD, perubahan APBD dan Perhitungan APBD beserta lampirannya disampaikan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah paling lambat 15 (lima belas) hari telah ditetapkan. (Pasal 101 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Hal ini seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut, "Sesuai dengan pasal 10 ayat 1 Keputusan Mendagri Nomor 29 tahun 2002, semua Perda dan atau Keputusan Bupati tentang penjabaran APBD, Penibahan dan Perhitungan APBD biasanya dikirimkan ke Propinsi untuk dilakukan evaluasi atau pengawasan."

Untuk penyusunan DASK APBD Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2015, unit kerja harus menyesuaikan DASK-nya agar sesuai dengan alokasi pagu anggaran dalam APBD. Hal itu dibenarkan oleh Kasubag Keuangan yang menyatakan bahwa: "DASK disusun sesuai dengan form yang ada pada Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri

Nomor 29 Tahun 2002. Pada masa penyusunan DASK tersebut, setiap Satuan Pemegang Kas meski telah terlebih dahulu diberikan sosialisasi tentang anggaran kinerja, namun tetap saja mengalami kesulitan dalam menyesuaikan diri dengan metode *double entry* yang mengikuti sistem anggaran berbasis kinerja tersebut."

Tentang masalah pelaporan keuangan daerah, Kasubag Keuangan DPPKAD Siak menyatakan sebagai berikut: "Jenis-jenis pelaporan keuangan daerah dapat dibedakan menjadi 2 (dua yakni laporan eksternal dan internal. Laporan eksternal adalah Laporan Pertanggungjawaban kepada DPRD (UU Nomor 22 Tahun 1999) dan laporan Bupati kepada BPK (UU Nomor 17 Tahun 2003), sedangkan laporan internal adalah laporan SKPD Pengelola Keuangan Daerah kepada Bupati, dan Laporan SKPD Pengelola Anggaran kepada SKPD Pengelola Keuangan Daerah."

### **Pembahasan**

Anggaran tradisional didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar terhadap anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. *Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus

mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan publik. Secara umum dalam rangka penyusunan Anggaran dan Pendapatan Daerah berbasis kinerja meliputi dua tahapan, yaitu tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan.

### **Tahap Perencanaan**

Tahap awal atau perencanaan penyusunan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah meliputi beberapa kegiatan yaitu:

#### **a. Penyusunan Renstrada**

Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000). Berdasarkan definisi di atas maka unsur perencanaan adalah unsur pertama dan vital dalam penentuan input/ masukan. Untuk itu idealnya, dalam penerapan anggaran berbasis kinerja harus memperhatikan keterpaduan. Antara berbagai dokumen perencanaan dan strategi serta prioritas yang ada.

Dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam pernyataan di atas antara lain adalah Renstrada (Rencana Strategis Daerah), Repetada (Rencana Pembangunan Tahunan Daerah), Renstra (Rencana Strategis) Dinas/Lakip (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah), Laporan Pertanggungjawaban, Tupoksi (tugas pokok dan fungsi), Perkiraan Pendapatan, Standar Pelayanan

Minimum (SPM), Standar Analisa Belanja, Standar Biaya, dan Laporan. Daerah dalam Angka. Secara teoritis Pemerintah Kabupaten Siak telah memiliki dokumen-dokumen tersebut dan dapat menggunakan ukuran ideal tersebut dalam penerapan anggaran kinerja Tahun Anggaran 2015 pada tahap perencanaan.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Propeda (Program Pembangunan Daerah), Renstrada (Rencana Strategis Daerah) telah dikirim oleh Bupati sejak tahun 2011 kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Siak.

Fungsi Renstrada adalah sebagai acuan pelaksanaan tugas Kepala Daerah. Mengenai pentingnya hal ini secara politis dapat dilihat melalui Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban Kepala Daerah dinilai berdasarkan tolak ukur Rencana Strategis
2. Setiap Daerah wajib menetapkan Rencana Strategis dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
3. Rencana Strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas dan mengacu pada berbagai potensi daerah maka ditetapkanlah visi dan misi Pemerintah Kabupaten Siak yang digunakan sebagai arah pembangunan. Berdasarkan visi pembangunan daerah Kabupaten Siak, yaitu “ Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Siak yang

Sehat, Cerdas, dan Sejahtera dalam lingkungan masyarakat yang agamis dan berbudaya Melayu serta Kabupaten Siak sebagai kabupaten dengan Pelayanan Publik Terbaik di Provinsi Riau Tahun 2016”, dijabarkan misi yang menjadi dasar penentuan strategi dan prioritas pembangunan.

Misi merupakan tindakan nyata yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya visi yang telah ditetapkan. Misi mencerminkan keberadaan serta tugas pokok dan fungsi organisasi. Dalam rumusan misi inilah tersirat tujuan besar yang hendak dicapai oleh organisasi. Selanjutnya misi tersebut dijabarkan dalam bentuk yang lebih terarah dan operasional dalam jangka waktu 5 (lima) tahunan.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka perencanaan anggaran tahun 2015 didasarkan pada rencana strategis masing-masing unit kerja yang telah dicantumkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Renstrada tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kabupaten Siak pada Tahun Anggaran 2015 telah menggunakan konsep metode penyusunan anggaran berbasis kinerja dengan memanfaatkan komponen sesuai Permendagri No. 13 Tahun 2006 yakni Renstra.

Berdasarkan Pokok-pokok Reformasi dan draft Renstra, disusun Daftar Skala Prioritas (DSP) yang selanjutnya disusun RAPBD. Dalam proses penyusunan DSP dilakukan beberapa rapat koordinasi pembangunan dan rapat koordinasi teknis yang memfokuskan

penganggaran sehingga betul-betul dapat mendukung tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Sebelum disusun DSP untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat publik, dilakukan proses penjarangan aspirasi masyarakat sebagaimana akan dijelaskan di bawah.

#### b. Tahap Penjarangan Aspirasi

Alokasi anggaran pada sistem anggaran berbasis kinerja disesuaikan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan (*prinsip money follows function*). Penyusunan anggaran kinerja mensyaratkan adanya partisipasi seluruh stakeholders dalam perumusan, pengesahan, sampai pada tahap implementasi dan evaluasi anggaran.

Anggaran kinerja pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Oleh sebab itu sistem koordinasi yang ditempuh Bupati Siak dalam rangka mengkristalisasikan kepentingan masyarakat secara keseluruhan adalah sistem koordinasi perencanaan pembangunan partisipatif. Sistem koordinasi yang dilaksanakan adalah memadukan sistem perencanaan dari atas dan bawah (*top*

*down planning dan bottom up planning*) dengan cara:

1. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan
2. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan
3. Rapat Koordinasi Bidang Kabupaten di Bappeda
4. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten.

Pada semua musyawarah di semua tingkatan sebagaimana tersebut di atas dihadiri dari unsur pemerintah, DPD, Asosiasi Profesi, DPRD, LSM, Dunia Usaha dan Tokoh Masyarakat.

Di sisi lain terdapat pula Forum SKPD yang bertujuan untuk mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan rancangan rencana kerja SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), menetapkan prioritas kegiatan yang akan dimuat dalam Renja SKPD, menyesuaikan prioritas renja SKPD dengan plafon/pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas bangunan daerah dan mengidentifikasi keefektifan berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja SKPD. Peserta Forum SKPD adalah para delegasi kecamatan dan delegasi dari kelompok masyarakat tingkat kabupaten yang berkaitan langsung dengan fungsi/SKPD atau gabungan SKPD yang bersangkutan

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten adalah musyawarah stakeholders kabupaten untuk mematangkan rancangan Rencana Kerja Perangkat Daerah

(RKPD) dengan cara meninjau keserasian antara Rancangan rencana Kerja SKPD yang hasilnya untuk pemutakiran Rancangan RKPD. Pelaksanaan Musrenbangkab memperhatikan hasil pembahasan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD, kinerja pembangunan tahun berjalan dan masukan dari peserta. Kegiatan prioritas RKPD jadi rujukan utama pada penyusunan Rancangan APBD. Di tingkat kabupaten, rancangan RKPD disusun Bappeda berdasarkan prioritas.

Pelaksanaan penjaringan aspirasi di Kabupaten Siak dilakukan oleh eksekutif melalui proses-proses diatas, atau oleh DPRD melalui berbagai kegiatan yang dilaksanakan legislatif. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain kunjungan ke daerah, pertemuan dengan konstituen dan lain sebagainya.

Reses atau jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat) dua istilah yang memiliki arti yang sama, yakni untuk melakukan kunjungan terhadap implementasi kegiatan (karena istilah proyek sudah tidak lazim digunakan) kebeberapa wilayah kecamatan, dan pusat kota tidak hanya mengetahui sejauh mana realisasi fisik kegiatan dilaksanakan sesuai perencanaan yang dituangkan didalam gambar, akan tetapi juga untuk mengetahui dan menginventarisir kebutuhan masyarakat yang esensial dan belum terakomodir oleh pihak terkait akibat beberapa intervensi kepentingan.

Permasalahan utama dalam penjaringan aspirasi adalah kurang meratanya proses penjaringan aspirasi tersebut. Hal ini disebabkan belum

adanya sistem yang mengakomodasi mekanisme proses tersebut. Kelemahan pelaksanaan proses penjangkauan aspirasi yang dilaksanakan selama ini adalah kurang meratanya pembangunan di Kabupaten Siak. Lokasi daerah yang mendapatkan perhatian biasanya adalah lokasi yang berasal dari preferensi anggota DPRD. Mengenai hal ini tidak dapat sepenuhnya dipersalahkan karena Pemerintah Kabupaten Siak sendiri sampai sekarang belum memiliki standar atau patokan tentang apa saja yang disebut prioritas bagi distribusi alokasi pembangunan di wilayah Kabupaten Siak, selain dari pada dokumen perencanaan yang telah ada.

c. Tahap Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran

Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD sebagai dasar untuk menyusun Rancangan APBD. Selanjutnya dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa Kebijakan Umum Anggaran APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi Perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran.

Pada prakteknya terdapat beberapa keganjilan dalam proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA). Sebagaimana telah dijelaskan di atas, KUA disusun sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan

Program, Kegiatan dan Anggaran. Namun pada kenyataannya, penyusunan KUA pada penerapan anggaran berbasis kinerja APBD Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2015 justru didasarkan pada hasil masukan Daftar Skala Prioritas (DSP) dari unit kerja dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Hal ini disebabkan karena persoalan waktu yang sangat terbatas sehingga jadwal antara penetapan KUA dengan pembahasan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2015 sangat dekat.

d. Tahap Penentuan Strategi dan Prioritas

Berdasarkan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang telah disepakati bersama antara legislatif dan eksekutif, maka Kepala Daerah (Bupati) menindaklanjuti dengan menyusun Strategi dan Prioritas APBD (Permendagri No. 13 Tahun 2006). Penentuan skala prioritas tidak ditentukan oleh besaran nilai dari masing-masing pos, tetapi berorientasi pada output dan outcome yang diinginkan. Artinya, alokasi anggaran yang rasional seyogyanya didasarkan pada prinsip *value for money*.

Dengan demikian, penentuan alokasi anggaran untuk sektor-sektor yang diprioritaskan dilakukan dengan mempertimbangkan nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas penggunaan anggaran. Nilai ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Nilai efisiensi dikaitkan dengan penggunaan dana masyarakat

harus dapat menghasilkan output dan outcome yang maksimal bagi pembangunan. Nilai efisiensi berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target atau tujuan kepentingan publik yang diinginkan.

Selanjutnya, setelah skala prioritas disusun, maka perlu ada rentang waktu (*time schedule*) yang disepakati oleh seluruh stakeholders. Sebagaimana telah disinggung di atas, kelemahan pada tahap ini adalah belum adanya Rencana Strategis dari Bupati sehingga tidak terdapat indikator bagi penetapan strategi dan prioritas penyusunan Rancangan APBD Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2015.

e. Tahap Penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)

Pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa Kebijakan Umum Anggaran APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran. Namun pada prakteknya, penyusunan RAPBD Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2015 justru melakukan penerapan yang sebaliknya.

Penyusunan RASK pada RAPED Tahun Anggaran 2015 masih mengalami berbagai kesulitan, hal ini disebabkan mekanisme penyusunan RASK merupakan mekanisme baru pada sistem perencanaan anggaran. Kesulitan-kesulitan tersebut antara lain adalah:

1. Pemanfaatan dan fungsi dari masing-masing form RASK

2. Penggolongan dan Jenis Anggaran  
3. Kesulitan dalam penentuan indikator kegiatan

Indikator Kegiatan yang ideal adalah sebanding antara input, output dan outcome-nya. Masukan yang berupa dana, SDM atau apa saja yang bisa dijadikan modal harus dapat mendukung keluaran yang diharapkan, sehingga hasil yang dicapai dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun indikator sasaran masih terdapat 2 (dua) lagi, yakni benefit (keuntungan) dan impact (dampak) bagi pembangunan dan pencapaian misi setiap sasaran yang diinginkan. Namun kedua indikator ini agak sulit diukur secara tepat, karena seringkali suatu kegiatan merupakan salah satu bagian dari rangkaian kegiatan dalam pencapaian sasaran. Oleh sebab itu, kedua indikator ini tidak mutlak harus ada. Demikian kebijakan tidak tertulis yang dipahami oleh peneliti RASK, DASK dan penyusun LAKIP.

f. Penyusunan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2015

Setelah unit kerja selesai menyusun RASK, maka Tim Peneliti RASK meneliti dan melakukan rekapitulasi usulan dan rancangan tersebut untuk selanjutnya dilakukan telaah dan kajian berdasarkan dokumen perencanaan sebelumnya, yakni KUA, Strategi dan Prioritas, Pokok-Pokok reformasi pembangunan Daerah, DSP, dan RASK.

Hasil pembahasan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) dituangkan dalam Rancangan APBD yang sebelumnya dibahas oleh Tim Penyusun APBD Eksekutif. Apabila

dalam pembahasan oleh Tim Penyusun Anggaran ternyata terdapat perubahan alokasi, maka unit kerja yang bersangkutan harus merubah dan menyesuaikan RASK dengan perubahan tersebut. Setelah semua ASK selesai dan Tim Penyusun Anggaran Eksekutif selesai membahas serta mendapat persetujuan dari Bupati, maka disusunlah Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut disertai dengan Nota Penjelasan APBD yang berisi hal-hal yang perlu dijelaskan atau hal-hal yang penting yang melatarbelakangi atau digaris bawahi untuk mendapatkan perhatian lebih.

### **Tahap Pelaksanaan**

#### **a. Penetapan Perda APBD**

Setelah menerima Rancangan APBD, dan Nota Penjelasan, DPRD menetapkan agenda Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Sebelum Rancangan Peraturan Daerah dibahas, DPRD mensosialisasikan kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat atas Rancangan Peraturan Daerah didokumentasikan dan dilampirkan pada Peraturan Daerah tentang APBD. Hal ini dikemukakan oleh salah seorang anggota Komisi Anggaran DPRD yang menyatakan sebagai berikut:

Pembahasan Raperda tentang APBD dilakukan dengan menunggu aspirasi dari publik untuk mendapatkan masukan. Hal ini dilakukan dalam rangka melaksanakan prinsip-prinsip pengambilan keputusan

partisipatif yang melibatkan semua komponen masyarakat.

Di DPRD, RAPBD dibahas dalam komisi-komisi yang hasilnya diserahkan pada Panitia Anggaran DPRD untuk dibahas. Setelah Panitia Anggaran DPRD selesai membahas, Panitia mengusulkan agar menetapkan Keputusan DPRD. Pada tahap pembahasan di Komisi dan di Panitia Anggaran terkadang tidak sesuai jadwal yang telah diatur oleh DPRD sendiri. Hal ini bisa disebabkan berbagai kekurangan pendukung yang pada akhirnya harus menunggu eksekutif menyiapkan sesuai keinginan legislatif. Pada tahap inilah dibutuhkan standar yang disepakati bersama antara Bupati dan DPRD tentang mekanisme pembahasan anggaran, baik itu alokasi waktu, metode pembahasan, materi pendukung yang harus disertakan dan lain-lain yang pada pelaksanaan pembahasan dibutuhkan. Apabila hal ini telah disepakati bersama tentu kedua belah pihak akan menyiapkan segala sesuatu yang dipersyaratkan dan tidak ingin melanggar kesepakatan tersebut.

Berbagai variasi penamaan tersebut menurut staf sub bagian Anggaran Bagian Keuangan dikarenakan belum adanya ketentuan pembakuan judul Perda tentang APBD ini. Biasanya hanya tergantung cara APBN tahun yang bersangkutan, atau malah tergantung pengetik konsep. Dalam rangka pengawasan keuangan Daerah Kabupaten/Kota, peraturan Daerah dan atau Keputusan Bupati tentang Penjabaran APBD, perubahan APBD dan Perhitungan APBD beserta lampirannya disampaikan kepada

Gubernur selaku Wakil Pemerintah paling lambat 15 (lima belas) hari telah ditetapkan. (Pasal 101 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002).

Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Bupati apabila bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundangundangan lainnya (Pasal 101 ayat (2) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002).

Pembatalan Peraturan Daerah atau Keputusan Bupati dapat dilakukan terhadap sebagian atau seluruh bagian, kelompok, objek, rincian objek tertentu dalam APBD (Pasal 101 ayat (3) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002).

b. Penyusunan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK)

Setelah APBD ditetapkan dan diundangkan, maka RASK sudah bukan rencana lagi, tetapi sudah harus bersifat operasional. Berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD, Kepala Daerah menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja. (RASK) menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK). Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) memuat Pendapatan dan Belanja setiap Perangkat Daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaannya oleh Pengguna Anggaran.

Penetapan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) paling lambat satu bulan setelah Peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan. Apabila mencermati ketentuan dalam peraturan

perundangan, maka Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) disusun setelah APBD ditetapkan (Pasal 25 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Untuk penyusunan DASK APBD Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2015, unit kerja harus menyesuaikan DASK-nya agar sesuai dengan alokasi pagu anggaran dalam APBD.

Selain itu beberapa kesalahan umum dalam penyusunan DASK adalah:

1. Kekeliruan dalam memasukkan rekening pada jenis kelompok rekening, yang disebabkan karena kurang pengertian makna dan jenis pengeluaran, sehingga sering rekening honor akan rancu dengan rekening Jasa pihak ketiga, atau rekening pada BAU dengan rekening pada BOP.
2. Kurang terperinci dalam penghitungan volume maupun harga satuan. Hal ini disebabkan karena kebiasaan lama dalam penyusunan anggaran berimbang masih kental mempengaruhi sehingga sering kali volume maupun jenis atau harga satuan ditulis dengan lumpsom atau perkiraan semata. Padahal apabila memahami dengan baik hakekat anggaran kinerja, volume dan harga satuan memegang peranan penting dalam pengukuran keberhasilan indikator kinerja kegiatan dimaksud. Apabila harga dan volume tidak dicantumkan maka akan semakin besar kesempatan untuk melakukan mark up dan standar barang yang diperoleh juga tidak sesuai dengan

yang diharapkan karena tidak terdapat alat ukurnya.

3. Ketidaksesuaian antara uraian sasaran dan indikator sasaran. Kesalahan ini adalah kesalahan yang paling fatal dalam penyusunan DASK. Kekeliruan dalam mengidentifikasi sasaran akan berakibat pada kekeliruan pelaksanaan pekerjaan dan pada akhirnya adalah kegagalan dalam pencapaian indikator sasaran. Sehingga dapat dikatakan kegiatan tersebut gagal, meskipun secara anggaran/nominal pagu yang ada sudah digunakan bahkan habis. Maka kesimpulan akhirnya adalah telah terjadi pemborosan atau penyimpangan anggaran.

DASK yang sudah disusun oleh unit kerja kemudian ditandatangani oleh Pengguna Anggaran Kegiatan yang bersangkutan. DASK tersebut dian dikoreksi oleh Tim Peneliti DASK yang terdiri dari unsur Bappeda, bagian Keuangan, Bagian Pembangunan dan Badan Pengawas. Setelah dikoreksi kemudian disahkan oleh Kepala Daerah dan dapat dioperasionalkan sebagai dokumen pencairan anggaran. DASK pada perjalanan kegiatan menjadi panduan pelaksanaan kegiatan, menjadi dasar penggunaan dan pengeluaran anggaran serta menjadi dasar bagi pengawasan penggunaan anggaran.

- c. Penunjukan Pejabat dan Petugas Penatausahaan Keuangan Daerah  
Setiap awal tahun anggaran maka pejabat penatausahaan harus

segera ditunjuk agar pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah dapat berjalan dengan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Demikian pula halnya dengan penatausahaan anggaran kinerja Pemerintah Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2015, meskipun DPRD belum membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Siak, namun pengeluaran dan pemasukan daerah tetap berjalan, utamanya adalah pengeluaran rutin misalnya gaji pegawai, pembayaran rekening telepon, listrik dan lain sebagainya yang masuk dalam Belanja Administrasi Umum (BAU).

- d. Penatausahaan Keuangan

Beberapa kelengkapan dalam penatausahaan keuangan daerah berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 adalah:

1. Pengaturan tentang Pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:
  - a. Pengaturan tentang alur dan mekanisme anggaran dari sejak perencanaan hingga pelaporan dan pertanggungjawaban.
  - b. Form-form yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran.
  - c. Jadwal tahunan penyusunan anggaran.
  - d. Indeks harga barang/jasa.
  - e. Pedoman pengelolaan APBD  
Nama dan anggota dari berbagai tim/kepanitiaan yang dibutuhkan selama
  - f. Penetapan sistem keuangan yang digunakan.
  - g. Penerapan kebijakan akuntansi

Tata cara pengadaan barang dan jasa  
Prosedur dan mekanisme  
pengadaan barang dan jasa diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah disesuaikan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Meskipun setiap tahun anggaran Bupati telah menetapkan Keputusan Bupati yang mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pekerjaan/Kegiatan Anggaran Belanja APBD, namun apabila dicermati materi dan substansinya lebih pada pedoman pengadaan jasa konstruksi. Padahal secara umum sebagai satu-satunya pedoman bagi pelaksanaan APBD, seharusnya Keputusan ini juga mengakomodasi mekanisme pelaksanaan pendapatan dan pada aspek belanja tidak semata-mata mengakomodasi tata cara pelaksanaan proyek semata, namun pada semua aspek pengadaan barang dan jasa.

e. Pelaporan Keuangan Daerah

Kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Daerah. Selanjutnya Bupati selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.

Laporan Keuangan tersebut selanjutnya disampaikan Bupati kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Mengenai pengelolaan Anggaran Pendapatan

Belanja Daerah (APBD), Kepala Dinas Pendapatan selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang mengatakan sebagai berikut, "Pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan dan sistem akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Demikian pula untuk pengendalian akuntansinya telah digunakan sistem akuntansi keuangan dan sampai saat ini dinilai cukup efektif dan efisien. Dalam menerapkan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah digunakan kebijakan akuntansi yang mengatur perlakuan akuntansi untuk menjamin konsistensi pelaporan keuangan Daerah. Sistem dan prosedur akuntansi tersebut terdiri dari:

1. Sistem dan Prosedur Akuntansi Penerimaan Kas
2. Sistem dan Prosedur Akuntansi Pengeluaran Kas
3. Sistem dan Prosedur Akuntansi Selain Kas
4. Sistem dan Prosedur Pengelolaan Kas Kecil pada Satuan Pemegang Kas.

Menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) disampaikan oleh Bupati kepada DPRD. LPJ tersebut meliputi pengelolaan keuangan Daerah dan kinerja keuangan Daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi. LPJ tersebut merupakan dokumen daerah,

konsekuensinya dapat diketahui oleh masyarakat yang ingin mengetahuinya.

Menurut Pasal 38 Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah maka Bupati menyusun laporan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang terdiri atas:

1. Laporan perhitungan APBD
2. Nota Perhitungan APBD

Nota Perhitungan APBD memuat ringkasan realisasi Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan, serta kinerja keuangan daerah yang mencakup antara lain:

- a. Pencapaian kinerja daerah dalam rangka melaksanakan program yang direncanakan APBD Tahun Anggaran berkenaan, berdasarkan Rencana Strategik
- b. Pencapaian kinerja pelayanan yang dicapai
- c. Bagian Belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta belanja modal untuk aparatur daerah dan pelayanan publik
- d. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran DPRD termasuk Sekretariat DPRD
- e. Posisi Dana Cadangan

### **Laporan Aliran Kas Neraca Daerah**

Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus mengungkap:

- a. Secara wajar dan menyeluruh dari kegiatan pemerintah daerah,

pencapaian kinerja keuangan daerah dan pemanfaatan sumber daya ekonomis serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan

- b. Perbandingan antara realisasi dan anggaran serta penyebab terjadinya selisih antara realisasi dengan anggarannya
  - c. Konsistensi penyusunan laporan keuangan antara satu periode akuntansi dengan periode akuntansi sebelumnya
  - d. Perubahan kebijakan akuntansi yang diterapkan
  - e. Transaksi atau kejadian penting yang terjadi setelah tanggal tutup buku yang mempengaruhi kondisi keuangan
  - f. Catatan-catatan terhadap isi laporan keuangan dan informasi tambahan lainnya yang diperlukan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari pelaporan keuangan.
- f. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam anggaran kinerja, unit kerja pemerintah daerah diharuskan untuk mengidentifikasi secara spesifik output dan hasil (*outcome*) yang akan dicapai dari program. Pada praktiknya, hal ini mungkin sudah dilakukan oleh setiap unit kerja dewasa ini. Namun, anggaran kinerja yang rasional tidak berhenti sampai tapan ini. Anggaran kinerja yang rasional harus pula memperhatikan keterkaitan antara suatu program dengan sasaran, indikator sasaran, pencapaian keluaran, hasil, manfaat dan dampaknya secara keseluruhan

terhadap pencapaian program dan tujuan pembangunan. Anggaran kinerja memungkinkan pengalokasian anggaran bagi program-program yang secara signifikan terkait dengan pencapaian visi dan misi daerah. Penggunaan anggarannya bisa saja dipusatkan pada satu unit kerja sebagai leading sector, tetapi dalam pelaksanaan program, aparat dari unit kerja lain yang terkait bisa saja diperbantukan pada leading sector tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka penting untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Hal ini merupakan implementasi dari prinsip-prinsip manajemen dan pemerintahan yang baik, dimana segala sesuatu harus memenuhi prinsip akuntabel atau dapat dihitung dan dipertanggungjawabkan.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian tentang implementasi anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah kabupaten Siak tahun 2015, adalah sebagai berikut:

1. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 di Kabupaten Siak cukup baik, dilihat dari sistem anggaran berbasis kinerja yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 tahun 2014
2. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kabupaten Siak mengalami berbagai kendala, yaitu kendala yuridis dan kendala administratif. Kendala Yuridis, menyangkut permasalahan Pengaturan dan perangkat hukum, dalam hal ini dibagi kedalam kendala eksternal dan kendala internal. Kendala eksternal bidang pengaturan dapat dikaji berdasarkan peraturan yang ada berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang beberapa materi substansinya bertentangan, akibatnya daerah menjadi sulit menentukan sikap. Sementara itu untuk kendala yuridis yang bersifat internal nampak dari belum dimilikinya Peraturan Daerah Kabupaten Siak, khususnya tentang Pengelolaan keuangan Daerah.
3. Kendala Administratif juga dibagi dalam kendala administratif internal dan eksternal. Kendala internal dibidang administratif lebih pada belum dimilikinya atau belum ditetapkannya dokumen-dokumen yang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti Renstrada, Repetada, KUA dan sebagainya. Disamping itu masih terbatasnya kemampuan dan pengetahuan pegawai yang berkaitan dengan anggaran kinerja administratif yang berasal dari luar biasanya bersumber pada ketidaktepatan waktu plafon anggaran atau informasi dana-dana dari pusat di daerah. Biasanya informasi dari

Pusat keluar pada saat anggaran di daerah sudah dibuat.

### **Saran**

Hasil penelitian dapat dijadikan landasan bagi pemerintah untuk merumuskan strategi kebijakan yang disarankan untuk dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Siak antara lain:

1. Pemerintahan Kabupaten Siak sebaiknya melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan

secara komprehensif terhadap pelaksanaan anggaran berbasis kinerja tahun 2015 guna menyusun peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah.

2. Guna melengkapi sumber daya manusia, pemerintah Kabupaten Siak sebaiknya melakukan pelatihan dan pembekalan yang terjadwal dan terstruktur bagi pelaksana pengelola keuangan daerah. Misalnya, pelatihan pengelolaan keuangan daerah.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Andriani, Wiwik Dan Ermataly Hatta, 2012. *Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Pusat (Studi pada Politeknik Negeri Padang)*. Jurnal Akuntansi Dan Manajemen Vol. 7 No. 2 Desember 2012

Dwiputrianti, Septiana, 2012. *Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) Terhadap Efisiensi, Efektifitas Dan Akuntabilitas Pada Pusat Pendidikan Dan Pelatihan Kementerian Dalam Negeri Regional Bandung*. Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. IX No. 3 Desember 2012

Isti'anah. 2010. *Penerapan Dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja*. *Jurnal Informasi, Perpajakan, Akuntansi Dan Keuangan Publik* Vol. 5 No. 1 Januari 2010

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2014 tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*