

## Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan

Anita Wahyu Wijayanti<sup>1</sup>, Mujibur Rahman Khairul Muluk<sup>2</sup>, Ratih Nurpratiwi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.

<sup>2,3</sup>Dosen Program Studi Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Adapun fokus penelitian dalam penelitian ini adalah proses penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan tahun anggaran 2012. Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara, studi dokumentasi dan triangulasi. Data dalam penelitian ini dianalisis menggunakan teknik analisis data kualitatif model interaktif dari Miles dan Huberman. Adapun keabsahan data diperoleh melalui uji *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa usulan program dan kegiatan melalui proses musrenbang berpotensi menciptakan rencana program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi usulan program dan kegiatan pembangunan dari masyarakat tidak bisa terakomodir semuanya dikarenakan masyarakat kurang mendapatkan informasi program pembangunan yang menjadi prioritas pemerintah daerah tahun bersangkutan. Penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan masih menunjukkan dua hal yaitu: (a) kurangnya komitmen pemerintah daerah yang ditunjukkan dengan belum disusunya ASB serta terlambatnya penyusunan Standar Satuan Harga, (b) kurangnya pemahaman petugas perencana terhadap indikator kinerja yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan indikator outcome untuk kegiatan-kegiatan dalam satu program dan adanya perbedaan target kinerja sasaran renstra SKPD dengan RPJMD.

**Kata kunci:** Anggaran Berbasis Kinerja, Musrenbang, Perencanaan

### Abstract

This study is aimed to describe the performance-based budget planning process in Pasuruan Regency. It was conducted in descriptive qualitative approach. The research's focus is the process of performance-based budgeting in the Pasuruan's fiscal year 2012. The data used in this study include primary and secondary data by gathering techniques such as observation, interviews, document study and triangulation. The data analysis used in this study is qualitative analysis model of Miles and Huberman. The validity of the data was obtained through *credibility*, *transferability*, *dependability*, and *confirmability*. The result of research showed that the proposal of program & project obtained from musrenbang have potency to create program & project plan which is suitable with public necessary. However, all of public's proposal could not be accommodated by local government because public lack information of development program which has become government priority in concerned fiscal year. The arrangement of the performance-based budgeting in Local Government of Pasuruan Regency showed two condition that are: (a) lack of local government commitment which was proved by no ASB, and delaying in the arrangement of Standard Unit Price, (b) less understanding of planning officer toward performance indicator which was showed by the discrepancy of outcome indicator of projects in the same program and incompatibility between the goal of the Renstra SKPD's objective and RPJMD.

**Keywords:** Performance-Based Budgeting, Musrenbang, Planning

### PENDAHULUAN

Penganggaran suatu negara dipengaruhi oleh sistem anggaran yang digunakan. Indonesia menggunakan sistem penganggaran berbasis kinerja yaitu suatu sistem penganggaran yang menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan [20].

Indonesia menggunakan sistem penganggaran berbasis kinerja sebagai pengganti sistem penganggaran tradisional. Pada sistem penganggaran tradisional, kinerja diukur dari segi *input*. Hal ini menimbulkan perilaku pegawai yang selalu berusaha menghabiskan anggaran tanpa memperdulikan hasil dan kualitasnya [4]. Kelemahan dalam sistem penganggaran tradisional ini kemudian ditekan melalui sistem penganggaran berbasis kinerja. Dengan digunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja, anggaran tidak lagi berorientasi pada penyerapan anggaran (*input*) tetapi pada hasil kinerja yaitu *output* dan *outcome* anggaran [9].

Sistem penganggaran berbasis kinerja diterapkan pemerintah dalam upaya merespon tingginya tuntutan kebutuhan peningkatan kualitas layanan publik,

Alamat korespondensi:

Anita Wahyu Wijayanti

Email : n1t4.wahyu@yahoo.co.id

Alamat : Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Pasuruan, Jl. Hayam Wuruk No. 14 Pasuruan

transparansi, dan akuntabilitas publik. Tuntutan ini mendorong pemerintah untuk dapat menyusun anggaran secara cermat, akurat dan sistematis [6]. Sistem penganggaran ini mengkaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut [11]. Melalui penerapan sistem penganggaran ini, dapat diidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dengan hasil program dan kegiatan pembangunan sehingga dapat ditentukan efektifitas dan efisiensi program dan kegiatan pembangunan tersebut. Apabila terdapat perbedaan antara rencana dan implementasinya (realisasinya), maka dapat dilakukan evaluasi terhadap keterkaitan antara *input* dengan *output* dan *outcome* dari program dan kegiatan tersebut.

Terdapat beberapa karakteristik penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja. Harty dalam Asmokol (2006:55) menjelaskan beberapa karakteristik kunci dalam penganggaran berbasis kinerja, antara lain: (1) Pengeluaran anggaran didasarkan pada outcome yang ingin dicapai; (2) Adanya hubungan antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*) dan *outcome*; (3) Adanya peranan indikator efisiensi dalam proses penyusunan anggaran; dan (4) Adanya penyusunan target kinerja dalam anggaran. Penyusunan anggaran berbasis kinerja mengharuskan adanya instrumen kinerja yang meliputi: (a) Standar Pelayanan Minimal (SPM), (b) Indikator Kinerja, (c) Analisis Standar Biaya (ASB), dan (d) Standar biaya (Suhadak dan Nograho, 2007:111). Instrumen ini sekaligus menjadi tolak ukur keberhasilan perencanaan anggaran berbasis kinerja yaitu dengan membandingkan antara perencanaan dengan implementasi rencana tersebut.

Sistem anggaran berbasis kinerja memiliki sejumlah kelebihan antara lain meningkatkan kinerja aspek keuangan, akuntabilitas, lingkungan manajemen dan politik [7]. Selain itu penerapan anggaran berbasis kinerja dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat, mempermudah proses evaluasi pelaksanaan pembangunan, dan menjadi sistem insentif/disinsentif bagi pelaksanaan program pemerintah (Utomo *et al*, 2007). Selain mempunyai kelebihan, anggaran berbasis kinerja juga mempunyai kelemahan yaitu adanya *mind set traditional budgeting* [10].

Penganggaran berbasis kinerja disusun dengan memadukan antara perencanaan kinerja tahunan dengan perencanaan anggaran tahunan [1]. Rencana kinerja memuat rencana program dan kegiatan pemerintah sedangkan rencana anggaran memuat pembiayaan untuk program dan kegiatan tersebut. Rencana anggaran disusun berdasarkan pendekatan kinerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itu, program dan kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana kinerja.

Penyusunan suatu rencana kinerja dalam konteks penyusunan anggaran berbasis kinerja berkaitan erat

dengan rencana strategis [3]. Rencana strategis (renstra) merupakan kegiatan yang menunjukkan dimana suatu organisasi berada, arah kemana organisasi harus menuju dan bagaimana cara (strategi) yang digunakan untuk mencapai tujuan itu. Renstra pemerintah daerah disusun untuk digunakan selama periode lima tahun. Target sarasannya dalam rencana strategis ini dicapai melalui rencana operasional, yaitu rencana tahunan. Pembuatan Renstra dilakukan dengan merumuskan visi dan misi organisasi, melakukan analisis lingkungan internal dan lingkungan eksternal (*environment scanning*), merumuskan tujuan dan sasaran, serta merumuskan strategi-strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut [1].

Sistem penganggaran berbasis kinerja dicanangkan di Indonesia sejak tahun 2003 melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Indrawati (Wijaya, 2009:1) menyatakan bahwa mengubah sistem penganggaran menjadi berbasis kinerja bukan hal yang mudah. Pengalaman dari negara lain menunjukkan dibutuhkan waktu yang lama untuk menerapkan sistem penganggaran ini. Di Indonesia sendiri, perubahan sistem penganggaran ini menyebabkan merosotnya tingkat penyerapan anggaran sebagaimana yang terjadi pada tahun 2005. Sistem penganggaran berbasis kinerja diterapkan di Kabupaten Pasuruan sejak tahun 2009. Salah satu faktor penting dalam sistem penganggaran berbasis kinerja adalah perencanaan. Kegiatan perencanaan akan menjadi dasar pijakan bagi pelaksanaan kegiatan berikutnya, yaitu implementasi anggaran. Berhasil tidaknya implementasi ini akan sangat tergantung pada sejauh mana kualitas perencanaan dapat dijadikan sebagai dasar pijakan yang kuat dan berkualitas bagi tahap implementasi. Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan? Sehingga tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan proses perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian adalah satu penyelidikan sistematis atas suatu masalah untuk menemukan jawaban atas masalah tersebut. Untuk menemukan jawaban atas masalah sebagaimana dikemukakan dalam rumusan masalah, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan suatu proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial berdasarkan pada penciptaan gambar holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci dan disusun dalam sebuah latar ilmiah [12]. Penelitian kualitatif lebih menekankan *makna* daripada *generalisasi* [15]. Tipe penelitian ini termasuk tipe penelitian deskriptif yang didasarkan pada pertanyaan dasar *bagaimana* [5]. Adapun fokus penelitian dalam penelitian ini

adalah proses penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan tahun anggaran 2012.

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara, studi dokumentasi dan triangulasi. Alat pengumpul data atau instrumen penelitian yang utama adalah peneliti sendiri dimana peneliti terlibat langsung dalam penelitiannya. Dengan demikian peneliti memperoleh pemahaman yang mendalam tentang apa yang ditelitinya.

Informan dipilih melalui teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Berdasarkan teknik-teknik tersebut diperoleh *key informan* antara lain Sekretaris Bappeda dan Sekretaris DPKD. Informasi dari *key informan* ditindaklanjuti dengan menetapkan informan berikutnya. Informan tersebut antara lain Kepala Sub Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan, Kepala Bidang Data dan Kepala Bidang Ekonomi pada Bappeda Kabupaten Pasuruan, Kepala Seksi dan staf pada Seksi Anggaran pada Bidang Anggaran dan Belanja serta Kepala Sub Bagian dan staf penyusunan program dan pelaporan DPKD Kabupaten Pasuruan. Selain informan dari Bappeda dan DPKD diperoleh informan dari SKPD lainnya yaitu Kepala Sub Bagian dan staf penyusunan program dan pelaporan.

Data dalam penelitian ini dianalisis menggunakan teknik analisis data kualitatif model interaktif dari Miles dan Huberman. Teknik analisis data ini dilakukan melalui prosedur reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan yang dilakukan secara bersamaan. Adapun keabsahan data diperoleh melalui uji *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Hasil Penelitian**

Perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan tahun anggaran 2012 dilakukan melalui penyusunan rencana program dan kegiatan sebagaimana tertuang dalam dokumen rencana kinerja tahunan atau RKPd serta penyusunan rencana anggaran tahunan yang tertuang dalam dokumen APBD.

Proses penyusunan RKPd Kabupaten Pasuruan tahun 2012 didasarkan dari hasil penjangkaran aspirasi masyarakat melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tahunan. Musrenbang tahunan dimulai dari Musrenbang desa/kelurahan pada bulan Januari, Musrenbang kecamatan pada bulan Februari, dan Musrenbang kabupaten pada bulan Maret. Berdasarkan hasil Musrenbang ini, diperoleh usulan-usulan tentang kegiatan pembangunan [19].

Usulan-usulan kegiatan pembangunan dalam RKPd berasal dari usulan masyarakat dan usulan dari SKPD. Melalui Musrenbang, masyarakat menyampaikan usulan-usulan kegiatan yang dibutuhkan dalam lingkup wilayahnya. SKPD juga menyampaikan usulan kegiatan pembangunan yang dituangkan dalam dokumen Renja

SKPD. Pada bulan Maret, Bappeda meminta SKPD untuk menyusun Renja tahunan. SKPD menyusun renja ini berdasarkan usulan kegiatan pembangunan dari bidang-bidang dalam SKPD terkait dan mengacu pada renstra SKPD. Usulan kegiatan dalam Renja SKPD ini kemudian diajukan dalam Musrenbang kabupaten [19].

Dalam musrenbang kabupaten, dilakukan upaya-upaya mensinkronkan usulan-usulan kegiatan dari masyarakat dengan usulan-usulan kegiatan dari SKPD. Tabel 1 menyajikan usulan program dan kegiatan yang belum disepakati dan yang telah disepakati dalam musrenbang RKPd Kabupaten pada Dinas Pengairan dan Pertambangan Kabupaten Pasuruan.

Berdasarkan Tabel 1 diketahui bahwa tidak semua usulan program dan kegiatan dari masyarakat diakomodir. Usulan program dan kegiatan dari masyarakat yang diakomodir adalah usulan program dan kegiatan yang sama dengan program dan kegiatan SKPD. Hal ini untuk menjamin tercapainya target sasaran pembangunan tahun 2012 sebagaimana telah ditetapkan dalam RPJMD 2008-2013. Terkait hal ini, salah seorang pejabat di Bappeda Kabupaten Pasuruan, Djoko Purwanto, mengungkapkan sebagai berikut:

“Kalau sudah masuk musrenbang Kabupaten, usulan-usulan harus disinkronkan dengan RPJMD. Walaupun urgen kalo tidak ada di RPJMD dan Renstra, usulan tersebut tidak diakomodir.”

Setelah rencana program dan kegiatan disusun dalam rencana kinerja (RKPd), tahap berikutnya dilakukan penyusunan rencana anggaran daerah, yaitu APBD. Berdasarkan RKPd, pemerintah Kabupaten Pasuruan menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Penyusunan KUA dan PPAS merupakan tanggung jawab Kepala Daerah.

Dalam menyusun KUA dan PPAS ini, Bupati Pasuruan dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan oleh Bupati Pasuruan kepada DPRD untuk dibahas lebih lanjut. Pembahasan tersebut dilakukan oleh TAPD bersama dengan panitia anggaran DPRD. Rancangan bentuk KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi kesepakatan KUA dan PPAS. Kesepakatan ini dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani oleh Bupati Pasuruan dengan pimpinan DPRD. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, TAPD membuat surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD dengan pendekatan Kinerja [19].

Pendekatan kinerja dalam penyusunan anggaran tampak nyata melalui penyusunan RKA SKPD. Anggaran berbasis kinerja ditandai dengan digunakannya instrumen kinerja dalam penyusunan RKA SKPD. Instrumen ini sekaligus menjadi tolok ukur kinerja SKPD tersebut. Instrumen ini meliputi SPM, Standar Satuan Harga, ASB dan indikator kinerja [19].

Tabel 1. Daftar Usulan Program Kegiatan Kecamatan Menurut SKPD TA 2012 Dinas Pengairan dan Pertambangan Kabupaten Pasuruan

NO	KECAMATAN	BELUM DISEPAKATI		KESEPAKATAN	
		PROGRAM	KEGIATAN	PROGRAM	KEGIATAN
1	Beji	2	36	2	2
2	Sukorejo	1	7	1	2
3	Kejayan	2	9	1	1
4	Pandaan	3	43	1	2
5	Rembang	1	20	1	2
6	Wonorejo	4	22	1	2
7	Pasrepan	1	6	1	1
8	Gempol	1	34	1	2
9	Nguling	3	6	1	1
10	Purwosari	2	6	2	2
11	Purwodadi	1	5	1	1
12	Gondangwetan	1	5	1	2
13	Prigen	1	4	1	2
14	Rejoso	2	25		
15	Winongan	1	14	1	1
16	Bangil	1	17	1	2
17	Kraton	1	8	1	1
18	Pohjentrek	2	9		
19	Grati	1	5		
20	Lekok	1	7		

Sumber: Dinas Pengairan dan Pertambangan Kabupaten Pasuruan (2012)

Pemerintah Kabupaten Pasuruan, dalam hal ini yaitu SKPD yang terkait, menyusun SPM dengan mengacu pada SPM yang telah disusun oleh induk departemen terkait. SPM memuat ketentuan jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib suatu daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Sampai dengan tahun 2011, jumlah SPM yang dikeluarkan oleh Kementerian yang terkait sebanyak 13 bidang. SPM tersebut adalah bidang sosial, bidang pemerintahan dalam negeri, layanan terpadu perempuan dan anak korban kekerasan, bidang keluarga berencana dan kesejahteraan sosial, bidang kesehatan, bidang lingkungan hidup, bidang perumahan, bidang pendidikan dasar, bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, bidang tenaga kerja, bidang pertanian, bidang komunikasi dan informatika, serta bidang kesenian. SKPD yang menyusun SPM adalah Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, Kantor Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan, Dinas Kesehatan, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya, Dinas Pendidikan, Dinas Pengairan & Pertambangan, Badan Pelayanan Perijinan dan Penanaman Modal, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Penelitian, Pengembangan dan Diklat, Kantor Ketahanan Pangan, Dinas Komunikasi dan Informatika, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata [19].

Kinerja suatu program atau kegiatan ditunjukkan melalui hubungan antara keluaran/hasil (*output/outcome*) dari kegiatan/program dengan penggunaan anggaran (*input*). Agar *input* dapat diinformasikan dengan akurat dalam APBD maka perlu dilakukan analisis terhadap kewajarannya dengan menggunakan standar biaya yaitu Standar satuan harga dan ASB. Standar satuan harga merupakan standar biaya per unit sedangkan ASB merupakan standar biaya perkegiatan [19].

Standar satuan harga yang digunakan oleh SKPD dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja tahun anggaran 2012 adalah standar harga tahun 2011. Standar Satuan Harga ini disusun oleh Bagian Keuangan dan Perlengkapan Sekretariat Kabupaten Pasuruan. Dalam hal ini, Standar Satuan Harga digunakan untuk menyusun RKA SKPD. Standar Satuan Harga seharusnya diterima oleh SKPD sebelum SKPD tersebut menyusun RKA SKPD. Tetapi hasil penelitian menunjukkan sebaliknya karena standar satuan harga ini diterima oleh SKPD setelah RKA disahkan menjadi DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran). Keterlambatan dalam penerimaan Standar Satuan Harga ini menyebabkan penyusunan RKA SKPD tetap menggunakan acuan Standar Satuan Harga yang lama. Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam menyusun APBD tahun anggaran 2012 belum menggunakan Analisis Standar Belanja (ASB) karena ASB masih belum disusun. Berdasarkan hasil wawancara lapangan, diketahui bahwa kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam penyusunan ASB ini meliputi kendala keahlian, waktu dan biaya [19].

Tabel 2. Indikator Program dan Kegiatan Dinas Pengairan dan Pertambangan Kabupaten Pasuruan

No	Kegiatan	Input	Output	Outcome
<b>Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa, dan jaringan irigasi lainnya</b>				
1	Rehabilitasi jaringan irigasi (APBD)	Dana DAU	Terlaksananya jaringan irigasi	Terwujudnya pelayanan irigasi yang optimal
2	Optimalisasi jaringan irigasi yang telah di bangun	Dana DAU	Terlaksananya Rehab/pemeliharaan jaringan irigasi yang telah di bangun	Terwujudnya peningkatan pelayanan air irigas
3	Pemberdayaan petani memakai air	Dana DAU	Terlaksananya pembinaan HIPPA terhadap pelayaan irigasi	Terwujudnya HIPPA mandiri
4	Inventarisasi aset irigasi	Dana DAU	Terlaksananya pembuatan <i>data base</i> pengairan	Terwujudnya buku laporan data inventarisasi aset irigasi
5	Penyusunan RTTG	Dana DAU	Terlaksananya pemantauan debit dan RTTG	Terwujudnya buku laporan RTTG tahun 2011/2012
6	Pemberdayaan petani memakai air (pendamping WISMP)	Dana DAU	Terlaksananya peningkatan SDM GP3A	Terwujudnya GP3A
7	Rehabilitasi jaringan irigasi (DAK)	Dana DAK	Terlaksananya rehabilitasi jaringan irigasi	Terwujudnya peningkatan pelayanan air irigas

Sumber: DPA Dinas Pengairan Kabupaten Pasuruan (2012)

APBD Kabupaten Pasuruan tahun anggaran 2012 disusun dengan menggunakan pendekatan kinerja. Penggunaan pendekatan kinerja dalam APBD ini mengandung arti bahwa APBD Kabupaten Pasuruan mengutamakan keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program/kegiatan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah Kabupaten Pasuruan. Untuk melakukan pengukuran kinerja, Pemerintah Kabupaten Pasuruan menetapkan indikator-indikator kinerja terlebih dahulu. Indikator Kinerja adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari suatu program dan kegiatan yang direncanakan. Indikator yang digunakan pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja meliputi indikator masukan dan indikator keluaran. Indikator masukan berupa *input*. Indikator keluaran berupa *output* untuk kegiatan dan *outcome* untuk program [19].

Berdasarkan Tabel 2 dapat diketahui bahwa terdapat *outcome* yang berbeda-beda untuk kegiatan dalam satu program. *Output* kegiatan ditujukan untuk mencapai *outcome* program. Dengan demikian kegiatan dalam program yang sama seharusnya menghasilkan *outcome* yang sama.

Penyusunan RKPd dan APBD tidak bisa dilepaskan dari peranan RPJMD. RPJMD ini adalah pedoman dalam perencanaan RKPd dan APBD untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan. RKPd dan APBD

tahun 2012 disusun untuk mencapai target sasaran tahun keempat RPJMD 2008-2013.

RPJMD sebagai rencana strategi daerah dijadikan acuan dalam renstra SKPD. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa terdapat perbedaan target kinerja sasaran dalam renstra SKPD dengan target kinerja sasaran dalam RPJMD Kabupaten. Perbedaan ini dapat dilihat dalam Tabel 3. Renstra SKPD disusun mengacu pada RPJMD. Target sasaran dalam renstra SKPD inilah yang dicapai melalui pelaksanaan Renja SKPD.

RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD. RKA-SKPD menjadi bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD (Raperda APBD) dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD (Raperkada APBD). Raperda APBD dibahas bersama dengan DPRD. Raperda APBD dan Raperkada APBD disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Raperda APBD yang telah dievaluasi ditetapkan menjadi peraturan daerah tentang APBD. Raperkada tentang penjabaran APBD ditetapkan menjadi peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

#### Pembahasan Umum

Perencanaan anggaran berbasis kinerja diawali dengan penyusunan rencana program dan kegiatan. Usulan program dan kegiatan diperoleh berdasarkan usulan masyarakat melalui Musrenbang. Usulan-usulan dari Musrenbang berpotensi untuk menghasilkan rencana program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini sesuai

Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan (Wijayanti, et al.)

Tabel 3. Target Kinerja Dinas Pengairan dan Pertambangan Kabupaten Pasuruan berdasarkan RPJMD dan Renstra SKPD 2008-2013

Target Kinerja SKPD berdasarkan RPJMD 2008-2013											
SASARAN				FORMULA INDIKATOR	SATUAN	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uraian	Indikator Kinerja										
Tercapainya pemenuhan kebutuhan pelayanan irigasi	1	Persentase DAS yang berfungsi secara optimal	Panjang sungai yang direhabilitasi	%	92,69	93,61	94,55	95,50	96,45	97,42	
			Panjang sungai yang ada di Kab. Pasuruan								
	2	Persentase panjang jaringan irigasi yang dapat digunakan	Panjang jaringan irigasi yang dapat digunakan	%	93,30	94,23	95,18	96,13	97,09	98,06	
			Panjang jaringan yang ada di Kab. Pasuruan								
3	Persentase luas lahan yang dapat diairi dengan jaringan irigasi teknis	Luas tanam beririgasi teknis	%	98,40	98,40	98,40	98,40	98,40	98,40		
		Luas tanam keseluruhan									

Target Kinerja Dinas Pengairan dan Pertambangan berdasarkan Renstra SKPD 2008-2013											
SASARAN				FORMULA INDIKATOR	SATUAN	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uraian	Indikator Kinerja										
1	Meningkatnya sarana dan prasarana banjir	1	Persentase DAS yang berfungsi secara optimal untuk pengendalian banjir	Panjang sungai yang direhabilitasi	%	62,69	63,36	64,03	64,71	65,38	66,05
				Panjang sungai yang ada di Kab. Pasuruan							
2	Berfungsinya jaringan irigasi secara optimal dan pengelolaan ABT	2	Persentase panjang jaringan irigasi yang dapat digunakan	Panjang jaringan irigasi yang dapat direhap	%	72,25	72,95	73,65	74,35	75,06	75,76
				Jumlah Panjang jaringan irigasi yang menjadi kewenangan Pemkab Pasuruan							
3	Berfungsinya jaringan irigasi secara optimal dan pengelolaan ABT	3	Persentase intensitas luas lahan yang dapat diairi JI dan Pemahaman RTTG	Luas tanam yang ditanami	%	98,40	98,40	98,40	98,40	98,40	98,40
				Luas lahan keseluruhan							

Sumber : Dokumen RPJMD Kabupaten Pasuruan 2008-2013 dan Dokumen Renstra Dinas Pengairan dan Pertambangan Kabupaten Pasuruan 2008-2013

dengan penelitian Utomo *et al*, (2007:7). Akan tetapi, tidak semua usulan program dan kegiatan dari masyarakat dapat diakomodir. Usulan program dan kegiatan masyarakat yang diakomodir adalah usulan program dan kegiatan yang sama atau sesuai dengan program dan kegiatan SKPD untuk menjamin tercapainya target sasaran tahunan dari Renstra SKPD. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan diketahui bahwa masyarakat kurang memiliki informasi tentang program yang pembangunan yang menjadi prioritas pembangunan tahun 2012. Mereka menyampaikan usulan program dan kegiatan berdasarkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat saat itu. Hal ini menyebabkan adanya usulan program dan kegiatan yang tidak diakomodir. Bastian (2006:22) menyatakan bahwa hasil akhir musrenbang seharusnya berkaitan dengan hasil awal musrenbang sehingga program yang dijalankan pemerintah mencerminkan kebutuhan riil masyarakat.

Renstra memegang peranan penting dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagaimana dikemukakan oleh Bastian (2006:204). Renstra pemerintah Kabupaten Pasuruan dituangkan dalam RPJMD 2008-2013. RPJMD ini merupakan rencana pembangunan Pemerintah Kabupaten Pasuruan untuk lima tahun. RPJMD memuat tujuan dan sasaran pembangunan. Sasaran pembangunan RPJMD ini dicapai melalui pelaksanaan rencana tahunan yaitu RKPD. RKPD tahun 2012 disusun untuk mencapai target sasaran pembangunan tahun ke empat RPJMD 2008-2013. RPJMD 2008-2013 sebagai renstra pemerintah daerah digunakan sebagai acuan oleh SKPD dalam menyusun renstra SKPD. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara target sasaran RPJMD dengan target sasaran Renstra SKPD. Dengan demikian, RPJMD 2008-2013 masih belum sepenuhnya dijadikan sebagai acuan oleh SKPD dalam penyusunan Renstra SKPD. Melalui perencanaan anggaran berbasis kinerja, diharapkan program dan kegiatan pembangunan yang disusun dapat mengarah kepada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan dan capainya hasil yang optimal dari setiap investasi yang dilakukan guna meningkatkan kualitas pelayanan publik [13].

Dilakukannya penyusunan APBD tahun anggaran 2012 oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan mengandung arti dilakukannya pembiayaan terhadap program dan kegiatan yang disusun pada tahap penyusunan rencana yaitu RKPD. Menurut Tjokroamidjojo (1995:166-169) tujuan dilaksanakannya penganggaran adalah agar apa yang sudah direncanakan sebagai kegiatan usaha pembangunan mendapat kepastian akan penyediaan pembiayaannya [16]. Dengan demikian, maka terdapat pula jaminan akan dapat dilaksanakannya suatu rencana.

Sistem penganggaran berbasis kinerja mengharuskan setiap nilai rupiah yang digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan haruslah menghasilkan keluaran (*output/outcome*) pembangunan yang mendukung tercapainya tujuan

dan sasaran pembangunan. Untuk itu, perencanaan anggaran berbasis kinerja memerlukan tolok ukur kinerja. Tolok ukur kinerja ini meliputi: (a) SPM; (b) Indikator Kinerja; (c) ASB; dan (d) Standar biaya [14]. Tolak ukur kinerja yang digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan meliputi SPM, Indikator Kinerja dan Standar Satuan harga. ASB masih belum disusun.

Perencanaan anggaran berbasis kinerja tahun 2012 menunjukkan kurangnya komitmen pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten Pasuruan melaksanakan penganggaran berbasis kinerja mulai tahun 2009. Tetapi hingga penyusunan anggaran tahun 2012, pemerintah Kabupaten Pasuruan belum menyusun ASB. ASB sebagai salah satu instrumen penganggaran berbasis kinerja telah disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan. Penerapan ASB dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja akan dapat memberikan manfaat antara lain: (1) mendorong setiap SKPD untuk lebih selektif dalam merencanakan program dan atau kegiatan; (2) menghindari adanya belanja yang kurang efektif dalam upaya pencapaian kinerja; (3) mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan [8].

Selain tidak menyusun ASB, Standar Satuan Harga juga terlambat diterima oleh SKPD sehingga penyusunan RKA SKPD tahun anggaran 2012 dilakukan berdasarkan standar satuan harga tahun 2011 dimana sudah terdapat perbedaan harga pasar barang. Menurut Mahmudi (2010:104) biaya standar harus disusun sedemikian rupa sehingga bisa digunakan sebagai tolok ukur apakah pengeluaran anggaran sudah sesuai dengan yang distandarkan sebelumnya atau tidak. Lebih lanjut menurut Mahmudi (2010:104), biaya standar digunakan sebagai alat pengukuran kinerja, yaitu dengan membandingkan biaya standar yang dianggarkan dengan realisasinya. Jika suatu realisasi biaya ternyata lebih rendah dibandingkan dengan biaya yang dianggarkan, maka kinerjanya dinilai lebih baik karena mampu melaksanakan efisiensi. Sebaliknya, jika suatu realisasi biaya lebih tinggi dari biaya yang dianggarkan maka kinerjanya dinilai kurang baik karena dimungkinkan terjadinya pemborosan anggaran. Setidak-tidaknya setiap SKPD harus berupaya agar realisasi biaya tidak melampaui biaya standar yang ditetapkan dalam anggaran. Dengan demikian standar biaya dapat digunakan sebagai tolok ukur kinerja.

Kurangnya pemahaman petugas perencana terhadap indikator kinerja juga terjadi dalam pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui terdapat perbedaan indikator *outcome* untuk kegiatan-kegiatan dalam satu program. Disamping itu juga terdapat perbedaan target kinerja sasaran renstra SKPD dengan RPJMD.

## **KESIMPULAN**

Penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan masih menunjukkan kurangnya komitmen pemerintah daerah yang ditunjukkan dengan belum disusunnya ASB sebagai instrume

sekaligus tolok ukur anggaran berbasis kinerja serta terlambatnya penyusunan Standar Satuan Harga oleh Bagian Perlengkapan dan Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Pasuruan kepada SKPD. Untuk itu pemerintah daerah perlu membangun komitmen organisasi yang ditunjukkan dengan menyusun ASB sebagaimana disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan dan menyelesaikan penyusunan Standar Satuan Harga tepat waktu.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan juga menunjukkan kurangnya pemahaman petugas perencana terhadap indikator kinerja yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan indikator *outcome* untuk kegiatan-kegiatan dalam satu program dan adanya perbedaan target kinerja sasaran renstra SKPD dengan RPJMD. Untuk itu pemerintah daerah perlu meningkatkan kualitas sumber daya perencana.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Andayani, Wuryan. 2007. *Akuntansi Sektor Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- [2]. Asmokol, Hindri. 2006. Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Efektivitas Pengendalian. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*. Vol.2, No.2, November 2006.
- [3]. Bastian, Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- [4]. Bastian, Indra. 2010. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- [5]. Gulo, W. 2002. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Erlangga.
- [6]. Hariadi, Pramono. 2010. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.
- [7]. Hawke, Lewis. 2007. Performance Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 7 No. 3 ISSN 1608-7143.
- [8]. Kartiwa, H.A. 2004. "Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Arah Kebijakan Umum". *Mimeo*, makalah disampaikan pada Pelatihan Pendalaman Kompetensi Bidang Tugas Legislatif Anggota DPRD Kabupaten Sukabumi, Sukabumi, 8 Desember 2004.
- [9]. Mahmudi. 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta: Erlangga.
- [10]. Rahayu, Sri, Unti Ludigdo dan Didied Affandy. 2007. "Studi Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah Bukti Empiris dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di Provinsi Jambi". *ASSP*. No. 03.
- [11]. Rahman, Abdul. 2010. Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran Daerah Berbasis Kinerja. *Jurnal Ilmu Administrasi*. Vol. VII, No. 4, Desember 2010.
- [12]. Silalahi, Ulber. 2010. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- [13]. Solihin, Dadang. 2007. "Anggaran Berbasis Kinerja dalam Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan". *Mimeo*, makalah disampaikan pada Semiloka DPRD Kabupaten Bekasi, Bandung 24 Mei 2007.
- [14]. Suhadak dan Trilaksono Nugroho. 2007. *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Malang: Bayumedia Publishing.
- [15]. Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.
- [16]. Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.
- [17]. Utomo, Nugroho Adi, Putu Oka Ngakan dan Ahmad Dermawan. 2007. Anggaran Berbasis Kinerja: Tantangannya Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik. *Governance Brief*, Number 37, September 2007.
- [18]. Wijaya, Agoeng. 2009, *Enam Kementerian Jajal Anggaran Berbasis Kinerja*, Tempo. Diakses melalui: <http://www.tempo.co/read/news/2009/07/14/087187019/Enam-Kementerian-Jajal-Anggaran-Berbasis-Kinerja> [27/06/ 2012].
- [19]. Wijayanti, Anita Wahyu, 2012. *Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan*. Tesis Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- [20]. Yuwono, Sony, Dwi Cahyo Utomo, H Suheiry Zein dan H Azrafiany A.R. 2008. *Memahami APBD dan Permasalahannya: Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.