

EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PENATAAN KEUANGAN DAERAH

Dr. H. Achmad Djuaeni Kadmasasmita, SE. M.Ec.¹

PENDAHULUAN

Efisiensi dan efektivitas sebagai *"meeting needs through the best use of resources"*, dewasa ini, sering digabungkan dengan *"transparency"*, *"responsiveness"*, *"accountability"*, dan *"strategic vision"*, untuk mewujudkan *"good governance"*. Penataan Keuangan Daerah meliputi: penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Sedangkan Keuangan Daerah merupakan salah satu pokok bahasan yang terkandung dalam Keuangan Negara (*Public Finance* atau *Public Economics*). Uraian "Efisiensi dan Efektivitas Pendapatan Keuangan Daerah" ini, diawali dengan uraian *"concepts and processes"* keuangan negara, yang merupakan sejarah panjang kiat-kiat untuk melaksanakan *"effectiveness and efficiency"*, *"transparency"*, dan *"accountability"*, yang dilanjutkan dengan uraian tentang "reformasi" keuangan daerah, penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Tuntutan untuk mewujudkan "good governance" tersebut, membutuhkan komitmen, integritas, dan kompetensi manajerial dan teknis dalam penataan keuangan negara khususnya, serta dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada umumnya.

KONSEP DAN PROSES KEUANGAN NEGARA.

Bertram Gros dan Allen Sohck (1966 dan 1969) menguraikan perkembangan konsep dan proses keuangan negara dalam 6 (enam) periode, yaitu:

1. *Traditional, or Line-Item Budget Performance with as control orientation;*
2. *Performance Budgeting (sometimes called Program Budgeting), with its management orientation;*
3. *Planning-Programming Budgeting (PBB), with its economic planning orientation;*
4. *Management by Objectives (MBO), with its emphasis on budgetary decentralization;*
5. *Zero-Base Budgeting (ZBB), with its stress on ranking program priority;*
6. *Budgeting as-Political-Management, with its centralizing and legislative overtones.*

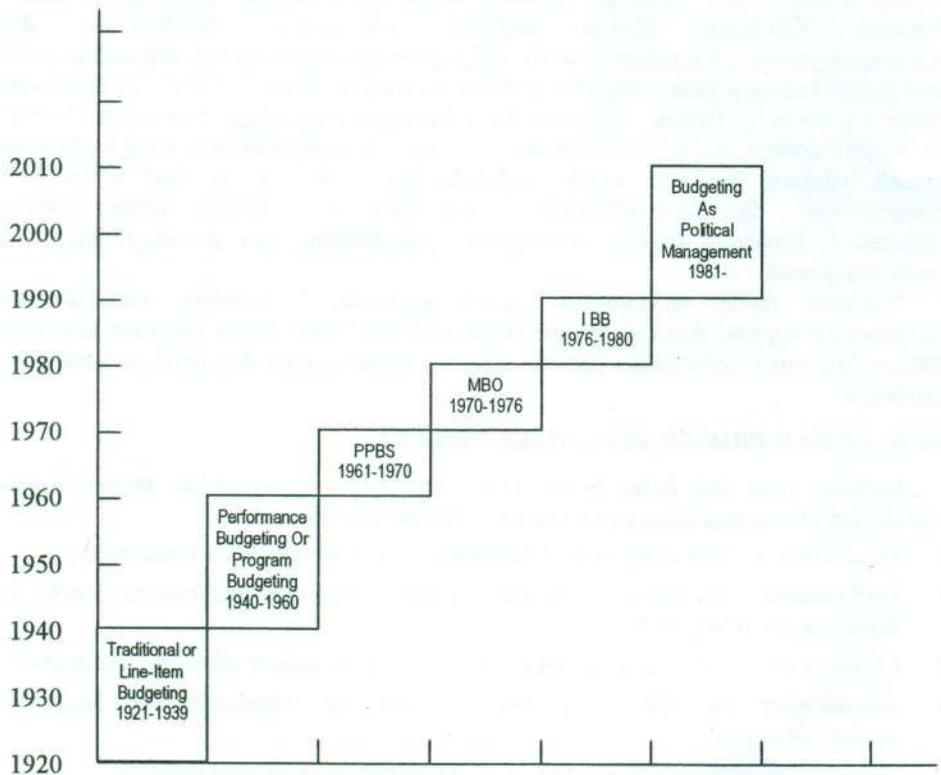
1 Dr.H. Achmad Djuaeni Kadmasasmita, M.Ec. adalah mantan Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur ILAN Periode 2003-2005

Adapun kategori ke dalam 6 (enam) periodenya adalah sebagai berikut:

1. Line-Item Budgeting (1921-1939)
2. Performance Budgeting (1940-1960)
3. Planing-Programming-Budgeting (1961-1970)
4. Management by Objectives (1970-1976)
5. Zero-Base Budgeting (1976-1980)
6. Budgeting-as-Political-Management (1980-Present).

Periodisasi konsep dan proses keuangan negara tersebut di atas, dapat digambarkan sebagai berikut:

Konsep dan Proses Keuangan Negara, Tahun 1921 - Sekarang



Konsep dan
Proses
Anggaran

Dalam uraian selanjutnya, hanya dibahas pokok-pokok pikiran konsep dan proses keuangan negara, yang relevan dengan Indonesia, yaitu: Traditional or Line-Item Budgeting, Performance Budgeting or Program Budgeting, dan PPBS.

TRADITIONAL OR LINE-ITEM BUDGETING.

"Line-Item Budget" didefinisikan sebagai "A technical in which line-item (also known as objects of expenditure) are the main focus of analysis, authorization, and control. Typical line-items include supplies, personnel, travel, contractual services, and capital outlays. These are the items upon which major attention is focused and by which financial resources are controlled.

Dalam "line-item budget" ini, penelitian utama difokuskan kepada pengawasan (dan pengendalian) atas sumber-sumber keuangan, yang meliputi: dana dikeluarkan untuk usulan tertentu, mencapai program, dan memelihara anggaran berimbang. Beberapa kelemahan dari "the line-item budget" ini antara lain adalah:

1. *There is total preoccupation with material acquisition or inputs.*
2. *Accountability is focused on a narrow concept of what money can buy and not on output and impact (i.e. changes produced as a result of the program).*
3. *Little attention is given to organization and/or program goals, making it difficult or virtually impossible to provide information for evaluating the efficiency and effectiveness of an agency's activities.*
4. *Most budget items require no justification.*
5. *Once a program has been funded, the program is likely to continue indefinitely, barring major adverse publicity.*
6. *It provides fragmented historical cost data that are not useful for program execution and evaluation.*
7. *Reports based on the line-item budget produce very few financial data that can be used planning, programming, and evaluating an agency's activities.*
8. *Input planning decisions are made at the lower levels and move upward rather than the reverse.*

PERFORMANCE BUDGETING OR PROGRAM BUDGETING

"Performance Budget" didefinisikan sebagai "One that is based primarily upon measurable performance of activities and work programs". Stated another way, performance budgeting comprises specific techniques directing attention to the services to be provided and the work to be performed. Services are broken down and describe in terms of required inputs and projected outputs. The analysis of the efficiency of existing operations is a main objective. Its main tools are cost accounting and work measurement. The budget account is classified by organizational functions, activities, and objects of expenditure.

Tujuan utama "performance budget" adalah analisis efisiensi dari kegiatan yang sedang berlangsung. Sarana utamanya adalah pengukuran kerja dan akuntansi biaya. Anggaran diklasifikasikan dengan fungsi organisasi, kegiatan dan obyek pengeluaran.

Performance budgeting seeks answers to questions such as the following: What are the agency's objectives? What services are being provided to justify the agency's existence? What are the required activities to realize the agency's objectives? What is the volume of work required to achieve each activity? What are the level or expenditure and the unit costs for both inputs and outputs for the items required?.

Beberapa keuntungan "performance budgeting" adalah :

1. *allows the relaxation of control over inputs;*
2. *deemphasizes external control and puts greater stress on internal;*
3. *shifts the focus from budgeting control to administrative control;*
4. *regularizes post audit and post control;*
5. *promotes better work planning and scheduling;*
6. *enhances the responsibility and acceptability of management; and*
7. *facilitates the use of variance analysis and performance reporting as an important management control device.*

PPBS : A RATIONAL BUDGETING SYSTEM

PPBS dikembangkan untuk merespon ketidakpuasan dengan "traditional line-item budgeting" dan "performance budgeting". "Line-Item Budgeting" dikuasai dengan pengawasan (dan pengendalian), dan sangat kecil peduli dengan kebijakan dan hasil. "Performance Budgeting", yang diharapkan mengatasi banyak kelemahan "The line-item budget", menghasilkan masalahnya sendiri. "Performance budgeting" fokus pada unit kerja yang diselesaikan, dan unit biaya, mengabaikan dari pendekatan biaya alternatif yang terkait tujuan dan sasaran organisasi. Penekanan terutama pada hal-hal yang dapat dihitung dan diukur. Jadi, sementara peduli untuk output, kecil usaha yang dilakukan untuk mengaitkan output dengan tujuan dan sasaran kebijakan.

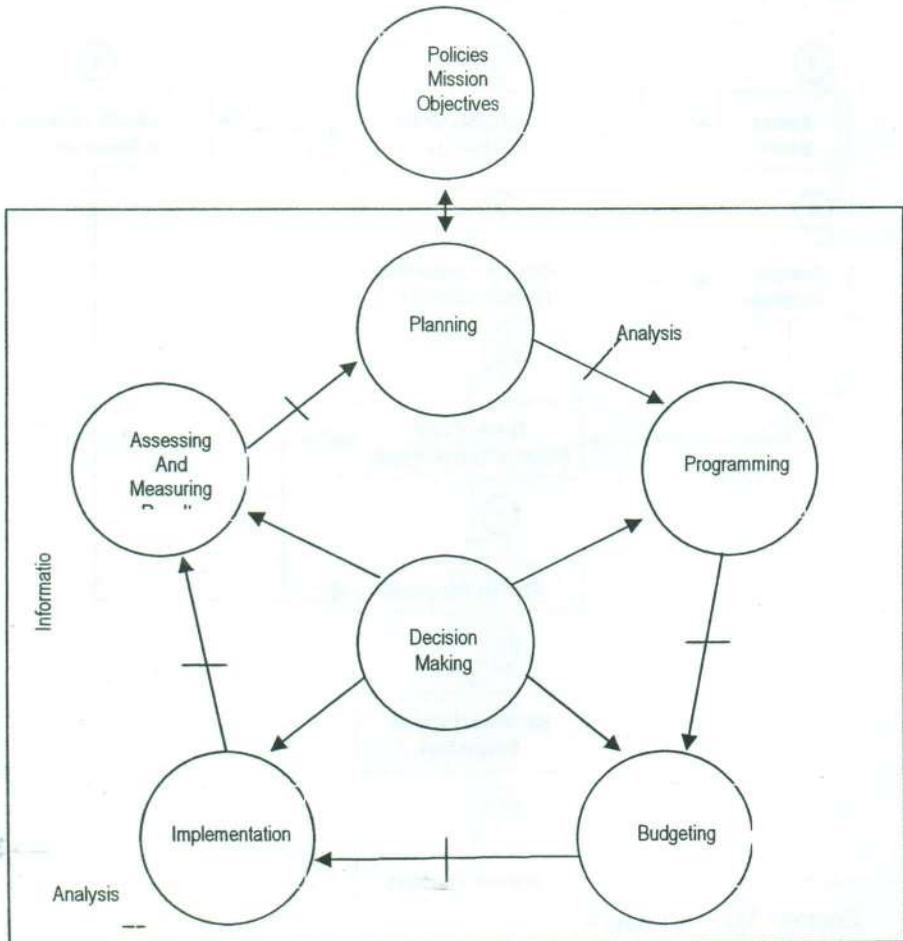
Perkembangan awal "program budgeting" sebagai sebuah jembatan antara "the performance budget" dan PPBS. Seperti PPBS, "the program budget" menekankan hasil". Pendekatan fokus pada informasi lebih bermanfaat bagi administrator daripada untuk akuntan.

Program budgeting has the following attributes: (1) it encourages identification of program, program development, and commitment to planning; (2) it brings considerable order to masses of detail in terms of understandable issues and specific plans; (3) like PPBS, it emphasizes multiyear planning and periodic reevaluation of program results; (4) unlike PPBS, it begins below top management, at the middle and operating level, guarding against overcentralization; (5) it gives less attention than PPBS to the systematic consideration of alternatives; and (6) it stresses input-output linkage, facilitating cost-benefit analysis.

Sementara itu, "Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), didefinisikan sebagai:

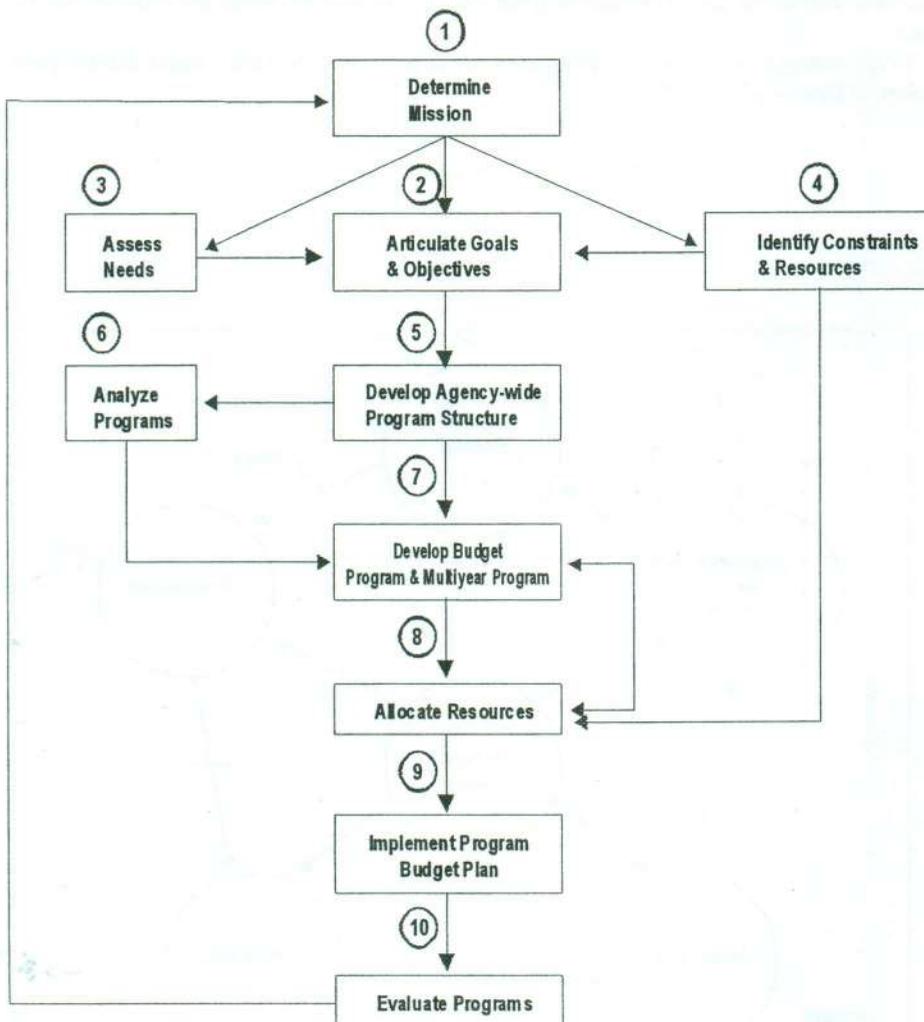
Planning, implementing, and control system. As a and comprehensive decision instrumen, it is designed to accommodate and integrate multiple function provides an important link between strategic planning (long-and medium-range) and operating plans. PPBS is a systematic effort concerned with the integration of planning, programming, and budgeting. It requires the articulation of explicit goals, purposes, and objectives from whith strategic output-oriented programs are identified. It geaerates output budget information from which effective resource allocations can be made.

PPBS sebagai suatu proses pengambilan keputusan integratif, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



The underlying premises on which PPBS based are perhaps best revealed in the answers to the following question: (1) What are the basic goals and objectives being pursued? (2) What are the alternative means for achieving articulated goals and objectives? (3) What are the cost (present, future, and full) of each alternative, in both financial and nonfinancial terms? (4) What are the benefits to be achieved from each alternative and how effective will each be in achieving articulated goals and objectives.

Gambar di bawah ini memperlihatkan tahap-tahap yang dilibatkan dalam pengembangan sebuah "PPBS Budget", sebagai berikut:



Contoh : Type of Budgets

Line Item Budget	Budget
Personal Services	\$ 250.600
Supplies	40.300
Capital Outlay	25.100
Total	\$ 316.000

Program Performance Budget

	Objective	Measure	#	Budget	Unit Cost
Police Patrol	Respond to all emergency calls in 6 minutes	Emergency responses	1904	\$ 190.400	\$ 100
Dispatching	Provide dispatching 24 hours a day	Work hours	2232	55.800	25
Crime Prevention	Provide information to reduce burglaries 10% over last year's rate	Work hours	2327	69.800	30
Total				\$ 316.000	

KONSEP DAN PROSES KEUANGAN NEGARA DI INDONESIA.

Bintoro Tjokroamidjojo (1995) menguraikan bahwa dalam rangka perencanaan dan penyusunan anggaran, penting dikemukakan adanya perubahan dalam cara klasifikasinya. Ini terkait erat dengan orientasi perkembangan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran yang baru, yaitu *performance budgeting* dan apa yang disebut *PBBS (Planning, Programming, Budgeting System)*. Mengenai yang terakhir ini dalam bahasa Indonesia disebut dengan sistem perencanaan, pembuatan program dan anggaran (SIPPA). Tentang ini perlu dikemukakan bahwa pelaksanaan yang sebenarnya seringkali bukan pelaksanaan *performance budgeting* ataupun penggunaan SIPPA secara sepenuhnya, tetapi suatu usaha yang lebih didasarkan pada prinsip-prinsipnya.

Pada mulanya dalam cara penyusunan anggaran, pengeluarannya diklasifisir sesuai dengan obyek pengeluaran/pembelian yang dikaitkan dengan badan pemerintah yang mengeluarkan (*object-cum-organizational classification of expenditures*) misalnya pengeluaran untuk gaji, pembelian, bahan-bahan atau peralatan dan lain-lain. Budget

pada waktu itu pada pokoknya ditekankan pada pertanggung jawaban keuangan terhadap beban legislatif, serta ditaatinya batas-batas penyediaan anggaran untuk bahan-bahan pemerintah. Oleh karena itu, klasifikasi anggaran belanja negara tidak memungkinkan untuk mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintah, termasuk program-program maupun proyek-proyeknya.

Selanjutnya, perkembangan *performance budgeting* tersebut terdahulu (anggaran belanja sesuai dengan kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah). Hal ini lebih memberi perhatian kepada aspek manajemen pelaksanaan kegiatan pemerintah. Bahkan anggaran belanja menjadi alat manajemen pemerintahan. Anggaran belanja kini dilaksanakan berdasarkan ongkos kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan (*cost performance*). Klasifikasi baru ini disebut pula klasifikasi berdasar fungsi atau kategori ekonomi (*economic functional classification*). Melalui cara ini pula dapat dilihat hubungan antara pengeluaran pembiayaan yang diperlukan dan tingkat-tingkat pekerjaan yang akan dilakukan. Oleh karena itu dapat dikembangkan sistem ukuran dari kegiatan kerja dan ongkos unitnya (*a system of work measurement and unit cost*)

Sementara itu, berkembang pula suatu sistem baru yaitu *PBBS (Planning, Programming and Budgeting System)*. Dalam pengembangan sistem baru ini penyusunan anggaran berorientasi kepada perencanaan strategis, pertimbangan-pertimbangan kepada pengaruhnya secara ekologis dan dalam jangka waktu ke muka, serta berdasarkan atas usaha pencapaian tujuan-tujuan.

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, di sini dikemukakan pemberian ciri-ciri pokok antara ketiga sistem anggaran tersebut, yang disusun oleh A. Kadir Prawiraatmadja (1973).

1. Object budget yang:
 - a. berorientasi kepada pertanggung jawaban (*accounting*),
 - b. berdasarkan obyek-obyek pengeluaran (*obyek of expenditures* atau *inputs*).
 - c. berpangkal kepada satuan-satuan organisasi (*organization units*)
2. Performance budget, yang:
 - a. berorientasi kepada penatalaksanaan (*management control*),
 - b. berdasarkan pendayagunaan (*efficiency*) dari hasil-hasil pelaksanaan (*outputs*) dan
 - c. berpangkal kepada kegiatan-kegiatan (*activities*).
3. *PPBS budget* (David Novice, dalam bukunya *Program Budgeting*, menyebutkan pula *Program budget*), yang:
 - a. berorientasi kepada perencanaan strategis (*strategic planning*),
 - b. berdasarkan rekaman pengaruhnya (*impact*) baik secara ekologis maupun secara jangka waktu ke muka (*teleologis/futuristist*), dan
 - c. berpangkal kepada penentuan tujuan-tujuan (*objectives*), dengan mempertimbangkan/ memperhitungkan bermacam-macam alternatif.

REFORMASI KEUANGAN DAERAH.

“Reformasi” atau “paradigma baru” dalam keuangan daerah adalah paradigma yang menuntut lebih besarnya akuntabilitas dan transparansi dari penataan keuangan daerah, memperhatikan atas keadilan dan kepatutan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- **Dari Vertical Accountability Menjadi Horizontal Accountability**

Jika selama ini pertanggungjawaban atas penataan keuangan daerah lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi (Propinsi atau Pusat), maka dengan reformasi saat ini pertanggungjawaban lebih ditujukan kepada rakyat (DPRD). Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang disampaikan kepada DPRD secara periodik, tidak lagi sekedar laporan tentang APBD tetapi mencakup pula laporan Aliran Kas dan Neraca.

- **Dari Traditional budget menjadi Performance Budget.**

Selama ini penataan keuangan daerah adalah dengan sistem tradisional. Sistem tradisional, sistem penyusunannya adalah dengan pendekatan inkremental dan “line item” dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap input yang dialokasikan. Melalui reformasi, anggaran harus disusun dengan pendekatan atau sistem anggaran kinerja (“performance budgeting”), dengan penekanan pertanggungjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada *output* dan *outcome*.

- **Dari Pengendalian dan Audit Keuangan ke Pengadilan dan Audit Keuangan, dan Kinerja.**

Sebelum reformasi terdapat pengendalian dan audit keuangan, bahkan juga audit kinerja. Namun, oleh karena sistem anggaran yang tidak memasukan kinerja, maka proses audit kinerja menjadi tidak berjalan dengan baik. Dalam reformasi ini, oleh karena sistem penganggaran yang menggunakan sistem penganggaran kinerja (“reformasi budgeting”) maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan dan audit kinerja akan menjadi lebih baik.

- **Lebih Menerapkan Konsep Value for Money.**

Reformasi penataan keuangan daerah saat ini menghendaki penerapan konsep *value for money* atau yang lebih dikenal dengan konsep 3 E (Ekonomi, Efisien, dan Efektif). Oleh karena itu dalam reformasi ini pemerintah daerah diminta baik dalam mencari dana maupun menggunakan dana selalu menerapkan prinsip 3 E tersebut. Hal ini mendorong pemerintah daerah berusaha selalu memperhatikan tiap sen/rupiah dan (uang) yang diperoleh dan digunakan. Perhatian tertuju pada hubungan antara *input-output-outcome*.

- **Penerapan Pusat Pertanggungjawaban.**

Dalam reformasi penataan keuangan daerah ini konsep pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*) diterapkan. Penerapan ini akan memudahkan pengukuran

kinerja setiap unit organisasi. Pada konsep ini unit organisasi dapat diperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban pendapatan (*revenue*) seperti dinas pendapatan, biaya (*expense*) seperti bagian keuangan. "labia" (profit), dan investasi seperti BUMD atau Perusahaan Daerah.

- **Perubahan Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintahan.**

Untuk mendukung perubahan-perubahan yang telah dikemukakan di atas direformasi pula sistem akuntansi di pemerintahan daerah. Jika selama ini daerah menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry system*) maka dirubah menjadi sistem ganda (*double entry sistem*). Selain itu, selama ini digunakan pencatatan atas dasar kas (*cash-basis*) maka dirubah menjadi atas dasar aktual modification (*modified accrual basis*). Selain itu, perubahan dalam akuntansi dan pengelolaan daerah, yang pada gilirannya menuntut adanya neraca laporan daerah, tidak lagi sekedar laporan perhitungan keuangan daerah.

PENYUSUNAN KEUANGAN DAERAH.

Dalam rangka efisiensi dan efektivitas penataan keuangan daerah, penyusunan keuangan daerah mengacu pada norma-norma dan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. **Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Daerah.**

Transparansi tentang keuangan daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat penanganan daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggungjawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka keuangan daerah harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. **Disiplin Keuangan Daerah.**

Keuangan Daerah yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas, agar tidak terjadi percampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicari untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

3. **Keadilan Keuangan Daerah.**

Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

4. Efisien dan Efektivitas Keuangan Daerah.

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

5. Format Keuangan Daerah.

Pada dasarnya keuangan daerah disusun berdasarkan format anggaran defisit (*defisit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Keuangan daerah yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja
- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- c. Bagian pendapatan keuangan daerah yang membiayai administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan.

Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah tersebut, maka dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Standar analisis belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, dan yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah, sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

PELAKSANAAN KEUANGAN DAERAH

Dalam rangka efisiensi dan efektivitas penataan keuangan daerah, terdapat beberapa kriteria yang dikembangkan terhadap sumber-sumber penerimaan daerah, sebagai berikut:

1. **Kriteria bagi hasilnya harus mencukupi**, menghendaki hasil pungutan penerimaan yang besar dan mencukupi untuk keperluan pemerintah daerah. Oleh karena itu, bukan banyak jenis penerimaannya, tetapi hasil dan potensinya.
2. **Kriteria Adil dan Pemerataan**, dilihat dari segi dimensi yaitu:
 - Tegak lurus (tingkat atau besar pendapatan)
 - Mendatar (sumber pungutan dikenakan)
 - Geografis (menyangkut lokasi dimana pungutan itu dikenakan).

Kriteria ini bertitik tolak pada azas manfaat dan azas daya pikul. Azas manfaat menghendaki agar jumlah pungutan sama dengan manfaat yang diterima, sedangkan azas daya pikul adalah pengenaan harus berdasarkan kemampuan bayar seseorang atas suatu pungutan.

3. **Kriteria Kemampuan Administrasi**

Setiap jenis penerimaan berbeda-beda dalam perangkat administrasi. Ada yang modern (pajak pusat), sementara Pajak dan Retribusi Daerah biasanya sederhana.

4. **Kriteria Pengaruh Pajak terhadap ekonomi.**

Agar diperhatikan efek terhadap alokasi sumber, oleh karena ada pungutan yang dapat mengurangi kemampuan berproduksi dan investasi, ada pula yang mendorong kegiatan produksi dan investasi. Segi efisiensi adalah pungutan yang mendorong kegiatan ekonomi.

PRINSIP-PRINSIP PENGELUARAN DAERAH.

Prinsip pengeluaran daerah yang harus dipertimbangkan meliputi: *Value of money*, kejujuran dalam penataan keuangan daerah, transparansi dan pengendalian.

1. **Akuntabilitas.**

Akuntabilitas pengeluaran daerah adalah kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan menggunakan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung-jawaban tersebut (DPRD dan masyarakat luas). Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para manajer daerah adalah:

- a. Aspek legalitas pengeluaran daerah yaitu setiap transaksi pengeluaran. yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya.
- b. Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran daerah yang baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah arus.

Adapun prinsip-prinsip akuntabilitas pengeluaran daerah adalah sebagai berikut:

- (1) Adanya sistem akuntansi dan sistem kemampuan daerah yang dapat menjamin bahwa pengeluaran daerah dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pengeluaran daerah yang dilakukan dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- (3) Pengeluaran daerah yang dilakukan dapat berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil dan manfaat yang akan diperoleh.

2. **Value for Money.**

Pengeluaran daerah harus mendasarkan konsep value of money, yaitu:

- a. **Ekonomi**, adalah hubungan antara pasar (nilai uang) dan masukan (*input*). Ekonomi adalah praktek pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang memungkinkan. Sesuatu kegiatan

operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu.

Oleh karena itu pada hakekatnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi, karena kedua-duanya menghendaki penghapusan/penurunan biaya.

- b. **Efisiensi**, berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya.
- c. **Efektivitas**, merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam Pemerintahan Daerah dapat diartikan penyelesaiannya kegiatan tepat pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan.

PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH.

Menurut Mustopadidjaja (2003), Pertanggungjawaban merupakan ujung dari siklus anggaran setelah perencanaan dan pelaksanaan. Kata-kata kunci dalam pertanggungjawaban adalah evaluasi, evaluasi kinerja, dan akuntabilitas.

Evaluasi kinerja kebijakan pada hakikatnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik *kebijakan* itu sendiri maupun *sistem* dan *proses pelaksanaannya*, agar dapat dilakukan langkah-langkah tindak lanjut untuk menghindari “biaya” (kemungkinan kemubaziran) yang lebih besar atau untuk mencapai “manfaat” yang lebih baik. Essensi evaluasi kinerja adalah perbandingan yang menyangkut kinerja dan tingkat efektivitas baik *kebijakan* maupun *sistem* dan *proses pelaksanaan* yang berkembang dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka *pemantauan* pada pokoknya adalah menyediakan informasi bagi para pengelola kebijakan dan pembuat kebijakan mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan tindak lanjut ini apabila secara aktual ternyata ada hal-hal yang perlu dikoreksi baik pada kebijakan atau pun pada sistem dan proses pelaksanaannya. Langkah dan tujuan serupa juga dilakukan dalam rangka *pengawasan internal*, karena sebenarnya pemantauan merupakan bagian dari kegiatan *pengendalian internal* yang diperlukan untuk peningkatan efektivitas manajemen, peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber, dan perbaikan-perbaikan lainnya ke depan yang dapat meliputi kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, dengan kemungkinan terminasi atau pun ekstensi dan modifikasi kebijakan yang dilaksanakan.

Evaluasi kinerja pada *pengawasan eksternal*, dilakukan dengan *tujuan* memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektifitas kebijakan ataupun sistem serta

proses pelaksanaannya, kondisi biaya dan manfaat aktual dari kebijakan, perkembangan berbagai unsur dan indikator kinerja yang dicapai, yang diperlukan sebagai "pertanggung jawaban" atau pun "pertanggung gugatan" (*responsibility and or accountability*) suatu organisasi dalam melaksanakan tugas kelebagaannya. Hal terakhir itu menunjukkan maksud (motif) dilakukannya evaluasi kinerja, yang tentu dipengaruhi pula oleh posisi dan peran lembaga pengawasan eksternal yang melakukan evaluasi tersebut.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah instrumen pertanggungjawaban yang pada pokoknya terdiri dari berbagai indikator dan mekanisme kegiatan pengukuran, penilaian, dan pelaporan kinerja secara menyeluruh dan terpadu untuk memenuhi kewajiban suatu instansi pemerintah dalam pertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, serta misi organisasi.

LAKIP adalah media pertanggungjawaban yang bersisi informasi mengenai kinerja instansi pemerintah, dan bermanfaat antara lain untuk: (a) Mendorong instansi pemerintah untuk menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara baik dan benar (*good governance*) yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebijaksanaan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat; (b) Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif, dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya; (c) Menjadi masukan dan umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah; dan (d) Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

PENUTUP

Telah diuraikan mengenai efisiensi dan efektivitas penataan keuangan daerah, yang meliputi uraian tentang konsep dan proses keuangan negara, "reformasi, penyesuaian, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Tuntutan untuk mewujudkan konsep dan proses efisiensi dan efektivitas penataan keuangan daerah tersebut di atas, dan juga untuk mewujudkan "good governance", membutuhkan profesionalitas dan akuntabilitas yang semakin tinggi, kejujuran, konsistensi, komitmen yang tinggi, dan berupaya keras meningkatkan citra dan kinerja aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Daftar Pustaka

- Abdul Hakim. 2006. Reformasi Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Fakultas Ekonomi UGM Yogyakarta.
- Achmad Djuani Kadmasasmita. 1976. *Kekakuan dalam Pelaksanaan Performance Budgeting di Indonesia*. Program Perencanaan Nasional, FE UI – Bappenas Jakarta
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Gross Betram M, "The New Systems Budgeting" *Public Administration Review*, 29 (March – April 1969), PP 113 – 137.
- I Gusti Ayu Rina Kusuma Dewi. 2006. Pendapatan Daerah sebagai Salah satu Masalah pada Pengelolaan Keuangan Daerah, Badung – Bali.
- Mc Kinney Jerome B. 1986. *Effective Financial Management in Public and Non Profit Agencies. A Practical and Integrative Approach*. Greenwood Press, Inc. Westport, Connecticut.
- Mustopadidjaja AR. 2003. *Kebijakan Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Schick Allen, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review* (26 September 1966) , PP. 243 – 258.