BEBERAPA KENDALA DAN REKOMENDASI DALAM MENGIMPLEMENTASIKAN Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)

Oleh : Suryanto *)

TIDAK mengherankan hingga saat ini masih cukup banyak pemerintah daerah belum mengimplementasikan Kepmendagri 29/2002 dalam menyusun Rancangan Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Pembahasan RAPBD di beberapa Daerah tertunda karena lembaga lembaga daerah masih belum siap dengan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) mereka. Penyusunan RAPBD berdasarkan pada semangat Kepmendagri tersebut di beberapa kabupaten/kota, menunjukkan, bukan hanya dinas-dinas (eksekutif) yang relatif belum siap namun lembaga legislatif (DPRD) juga belum siap.

Pendahuluan

Terbitnya UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya dapat dikatakan merupakan babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Dikatakan demikian, karena UU dan berbagai peraturan pelaksanaannya telah membawa perubahan dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Sebut saja misalnya, PP Nomor 105/2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. PP tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri), yakni Kepmendagri Nomor 29/2002.

Para fasilitator Kepmendagri 29/2002, dalam melakukan sosialisasi selalu mengawali dengan mengatakan bahwa keputusan tersebut merupakan aturan permainan baru yang didasarkan pada paradigma baru pula. APBD yang disusun berlandaskan Kepmendagri 29/2002 tersebut dikenal sebagai anggaran yang berbasis kinerja.

Hal itu berarti, mata anggaran yang akan dituangkan, hanya akan ada jika memang ada target dan sasaran yang jelas, terukur dan efisien. Dengan kata lain, anggaran disusun hanya atas dasar rencana yang objektif dan dibiayai sesuai dengan kebutuhan objektifnya. Pendekatan *incremental* dan *line item* tidak lagi relevan dengan paradigma baru ini. Selama ini baik pendapatan maupun belanja direncanakan dengan pendekatan *incremental*; yakni dengan menargetkan kenaikan sebesar persenetase tertentu dari jumlah alokasi tahun sebelumnya pada mata anggaran tersebut. Sedang pendekatan *line item* adalah; khususnya pada pos belanja, munculnya suatu mata anggaran karena sebelumnya mata anggaran tersebut memang ada.

Dengan semangat anggaran kinerja, APBD akan difungsikan sebagaimana yang seharusnya; yakni sebagai alat manajemen makro;

*) Peneliti pada LAN RI Bandung

dan APBD akan ditempatkan sesuai dengan kapasitasnya sebagai instrumen *planning, programing budgeting system* (PPBS).

Prinsip ideal tersebut mempunyai konsekuensi terhadap struktur maupun mekanisme penyusunan APBD dan pertanggungjawabannya. Dalam kaitannya dengan struktur, jika dalam sistem penyusunan yang dulu tidak dikenal anggaran defisit (harus selalu seimbang) dan sisa anggaran (SIAP) dianggap tabu, maka dalam sistem baru ini defisit anggaran merupakan konsekuensi logis dari belanja yang lebih besar dari pendapatannya. Kemudian, defisit tersebut akan dibiayai melalui berbagai jenis pembiayaan, termasuk SIAP yang tidak lagi dianggap tabu. SIAP bukan merupakan satu-satunya indikator kegagalan eksekutif, bahkan mungkin sebaliknya jika SIAP tersebut terjadi karena penghematan.

Berkaitan dengan mekanisme, APBD akan disusun oleh unit kerja unit kerja; baik dinas maupun lembaga nondinas, dengan mendasarkan pada sasaran, target dan biaya yang rasional objektif serta sesuai dengan jenis dan fungsi alokasinya. Sasaran dan target menjadi salah satu parameter kunci karena keduanya akan menjadi tolok ukur keberhasilan kinerja eksekutif yang harus dipertanggungjawabkan kepada publik dan wakilnya di lembaga legislatif. Sementara besarnya biaya dan alokasi belanja menjadi parameter kunci lain untuk menilai apakah sasaran dan target tersebut dicapai secara optimal ataukah tidak.

Dalam pengalokasian anggaran; apakah belanja tersebut manfaatnya lebih banyak diterima oleh aparat pemerintah ataukah publik masyarakatnya. Hal ini penting mengingat filosofi anggaran belanja pemerintah adalah untuk pelayanan publik.

Apabila ternyata anggaran tersebut manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh aparat, maka secara filosofis sesungguhnya telah terjadi penyimpangan anggaran. Hal ini bertentangan dengan makna pertanggungjawaban publik. Sementara dari alokasi tersebut ditujukan untuk administrasi umum, pemeliharaan ataukah untuk belanja modal ; hal ini akan sangat penting bagi penyusunan perencanaan pembangunan ekonomi daerah.

Semua kegiatan penyusunan rencana anggaran ini menjadi tanggung jawab unit kerja; yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk rencana anggaran satuan kerja (RASK). Sebagai suatu yang baru, akan banyak kendala dihadapi pada proses ini. Berkaitan dengan pertanggungjawaban publik, APBD tersebut secara etis harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakatnya dan secara legal harus dipertanggungjawabkan kepada DPRD. Dengan tolok ukur kinerja yang jelas, pertanggungjawaban eksekutif tidak lagi akan ngambang. Pertanggungjawaban eksekutif (seharusnya) tidak lagi ajang tarik ulur dan *money politic* antara legeslatif dan eksekutif.

Dengan prinsip standar kinerja tersebut, maka akuntabilitas publik anggaran menjadi hal yang wajib. Karena itu, langkah lanjut dari penerapan standar anggaran kinerja ini adalah perlunya segera dilakukan audit manajemen sebagai konsekuensi akuntabilitas publik tersebut.

Budaya Titip Anggaran

Secara formal penerapan anggaran kinerja tidak menghadapi hambatan, baik oleh eksekutif maupun legeslatif. Akan tetapi pada tahap implementasi dan teknis, ternyata penerapan anggaran kinerja masih cukup banyak menghadapi kendala dan hambatan. Beberapa diantaranya akan kita bahas disini.

Pertama, masih adanya bahwa anggaran defisit sebagai hal yang tabu. Kebiasaan salah masa lalu, yakni menganggap anggaran yang ditutup dengan utang sebagai anggaran berimbang ternyata telah menciptakan pandangan bahwa defisit anggaran sebagai suatu yang tabu. Dalam struktur APBD kinerja, defisit tersebut sesungguhnya hanya cara penyajian yang berbeda. Sebab item-item yang sebelumnya dianggap sebagai pendapatan dan dimasukkan kedalam kelompok pendapatan seperti halnya sisa anggaran tahun lalu, hutang pemerintah daerah, penjualan obligasi daerah, dalam APBD kinerja item-item tersebut dimasukkan kedalam kelompok pembiayaan. Wacana anggaran defisit perlu dipahami secara benar oleh legislatif maupun eksekutif.

Kedua, masih terdapat banyak kebingungan dan kerancuan dalam memahami pengertian bagian belanja aparatur dan belanja publik. Lemahnya batasan mengenai bagian belanja aparatur dan publik dengan mendasarkan pada dampak yang dinikmati dari belanja tersebut, menyebabkan kebingungan tersendiri bagi pelaksana penyusunan anggaran pada tingkat unit kerja. Persoalan-persoalan teknis seperti ini sering ditemui dalam praktik penyusunan RASK, sehingga tidak jarang ditemukan pemahaman yang berbeda untuk suatu hal yang sama. Sebagai suatu contoh; gaji guru negeri termasuk bagian belanja publik atau aparatur, sementara yang bersangkutan adalah juga kepala sekolah. Untuk hal-hal seperti ini diperlukan kesepakatan-kesepakatan lagi dalam menentukan alokasi belanja.

Ketiga, belum hilangnya budaya titipan anggaran. Dalam anggaran kinerja; secara ideal tidak lagi dimungkinkan adanya (pesanan) dari pihak manapun untuk

menitipkan anggaran tertentu pada pos belanja APBD, sebab setiap mata anggaran belanja harus bisa dipertanggungjawabkan kinerjanya. Karena itu, anggaran belanja yang tidak didasarkan pada sasaran, target dan kegiatan tertentu yang jelas dan terukur, tidak dimungkinkan untuk dianggarkan.

Bahkan, untuk melakukan harga *mark-up* pun sulit, karena penetapan anggaran didasarkan pada standar tertentu yang jelas pula. Mata anggaran yang tidak jelas kegiatan peruntukannya, akan terungkap dan akan dianggap sebagai penyimpangan ketika nanti dilakukan audit independen. Lebih dari itu, juga akan menyulitkan dalam pertanggungjawabannya oleh eksekutif.

Dalam penyusunan APBD saat ini, masih banyak ditemukan upaya-upaya untuk mengusahakan masuknya anggaran-anggaran titipan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Hal demikian jelas bertentangan dengan asas akuntabilitas publik yang merupakan jiwa anggaran kinerja. Repotnya, hal ini kadang bisa menjadi ganjalan besar dalam proses penyusunan APBD. Karena itu, akan sangat sulit mengimplementasikan anggaran kinerja jika pihak-pihak yang berkepentingan seperti DPRD dan eksekutif belum berubah paradigmanya.

Rekomendasi

Harus diakui, semangat anggaran kinerja sebagaimana yang ada pada Kepmendagri 29/2002 tersebut adalah suatu kemajuan besar dalam proses pertanggungjawaban publik pelaksanaan anggaran, walaupun tetap harus diakui pula bahwa proses keterlibatan masyarakat masih sangat minim. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan anggaran kinerja tersebut perlu dilakukan evaluasi dan perbaikan dalam hal-hal berikut.

Pertama, dalam Kependagri 29/2002 tersebut belum dimasukkan kriteria umum kinerja untuk belanja tidak langsung. Tiadanya kriteria umum kinerja belanja tidak langsung akan mempunyai implikasi lebih jauh terhadap kinerja aparatur, karena seolah-olah bekerja tanpa target dan sasaran, justru karena yang dikerjakan adalah pekerjaan rutin. Akibat lain yang sangat mungkin terjadi adalah akan munculnya mata anggaran - mata anggaran lembur atas pekerjaan rutin. Hal itu jelas tidak tepat.

Kedua, pemerintah daerah perlu melakukan penyusunan standar harga pelayanan secara dinamis yang realistis, dan tentunya juga standar kinerja aparat. Rendahnya standar harga pelayanan, bukan tidak mungkin menjadi pendorong munculnya mata anggaran lembur tersebut.

Ketiga, perlu segera dikeluarkan peraturan audit manajemen atas kinerja anggaran. Hal ini sangat diperlukan untuk meminimisasi kemungkinan penetapan mata anggaran yang cenderung kolusif antara eksekutif dan legislatif, seperti munculnya anggaran titipan tersebut.

Keempat, sebagaimana juga masih terjadi sampai saat ini; keterlibatan masyarakat dalam politik anggaran masih sangat minim. Walaupun secara pribadi agak ragu hal ini akan dilakukan, pemerintah daerah dan DPRD perlu mewujudkan komitmennya meningkatkan partisipasi publik dalam mengawasi jalannya pelaksanaan anggaran.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, Sinar Grafika, Jakarta, 1999 (UU. Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN)

Keppmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Berbasis Kinerja

Mustopadidjaja AR, *Membangun Kepemerintahan Lokal yang Baik (local good governance) dalam Menyongsong Otonomi Daerah*, Jurnal Wacana Kinerja Nomor 3 Tahun 2000, LAN Perwakilan Jawa Barat, Bandung

Rodineli (1989) dan BC Smith (1985) dalam Newell, Charldean (Editor), *The Effective Local Government Manager*, International City/County Management Association (ICMA), United States, 1993

Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999

-----, *Pemerintahan Daerah di Beberapa Negara : Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia, Perkembangan, Kondisi dan Tantangan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, Jakarta, 2001

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, Jakarta, 2002

Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah : Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan (SH), Jakarta, 2001

Wiroatmodjo, Piran, dkk, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, LAN, Jakarta, 2001

CLGI Rountable Discussion: Kaji Kritis PP Nomor 8 Tahun 2003, Center for Local Government Innovation (CLGI), Jakarta, 11 Juni 2003