**PENERAPAN SISTEM PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH
(STUDI PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GRESIK)**

Nurul Hidayati

S1 Ilmu Administrasi Negara, FIS, UNESA (nurul.slan@yahoo.com)

M. Farid Ma'ruf, S.AP., M.AP.

Abstrak

Analisis penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah akan memberikan gambaran pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Pemerintahan Daerah yang akan berdampak bagi perbaikan sistem penganggaran dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu Pemerintah Daerah yang sudah menerapkan penganggaran berbasis kinerja adalah Pemerintah Kabupaten Gresik yang dimulai sejak tahun 2009. Penerapan penganggaran berbasis kinerja ini didasari oleh UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Permendagri No 16 Tahun 2006 yang diperbaharui dengan permendagri No 21 Tahun 2011 tentang pengelolaan keuangan daerah. Di dalam UU dan permendagri tersebut, dijelaskan bahwasanya penyusunan anggaran harus berbasis kinerja. Sehingga tujuan dalam penelitian ini adalah untuk melihat penerapan penganggaran berbasis kinerja serta kendalanya yang ditemukan dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik. Materi dalam pembahasan disajikan kedalam proses-proses penganggaran yakni perencanaan, implementasi, pengukuran dan evaluasi kinerja serta pelaporan. Disamping itu juga digambarkan kendala-kendala yang dihadapi dalam proses penganggaran melalui analisis terhadap faktor keberhasilan penerapan penganggaran berbasis kinerja.

Oleh karena itu jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengambilan sumber data dalam penelitian ini menggunakan teknik purposive. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Sementara itu, fokus penelitian ini adalah penerapan penganggaran berbasis kinerja dan kendala yang ditemukan pada pengelolaan keuangan daerah kabupaten Gresik yang dilihat dari lima teori yang digunakan penulis untuk melihat penerapan penganggaran berbasis kinerja yakni rencana strategis, rencana kerja, indikator kinerja, analisis standart biaya dan evaluasi kinerja. Sedangkan untuk melihat kendala yang menjadi penyebab kurang maksimalnya pelaksanaan anggaran menggunakan lima faktor penyebab keberhasilan penerapan penganggaran berbasis kinerja yakni Kepemimpinan dan Komitmen, Penyempurnaan Administrasi, Sumber Daya, Sistem Penghargaan dan Sangsi dan Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum Penganggaran Berbasis Kinerja yang ideal belum tercapai, meskipun para pimpinan dan Aparat Sipil Negara, DPRD, SKPD dan LSM memahami makna Penganggaran Berbasis Kinerja. Masih ada kekurangan penerapan PBK dalam dimensi Indikator Kinerja, Pelaksanaan Renja dan Renstra, Pedoman Standart Biaya yang jelas dan Evaluasi Kinerja yang akurat dan menyeluruh disetiap programnya. Lima faktor penyebab keberhasilan penerapan PBK juga masih belum dilaksanakan dengan baik, sehingga menjadi kendala penerapan PBK yang belum maksimal.

Universitas Negeri Surabaya

Kata kunci: Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), Pengelolaan Keuangan Daerah, Penerapan dan Kendala dalam penerapan PBK.

**THE APPLICATION OF PERFORMANCE-BASED BUDGETING SYSTEM
IN FINANCIAL MANAGEMENT AREAS
(STUDY ON THE REGIONAL GOVERNMENT OF GRESIK REGENCY)**

Nurul Hidayati

S1 Ilmu Administrasi Negara, FIS, UNESA (nurul.slan@yahoo.com)

M. Farid Ma'ruf, S.AP., M.AP.

Abstract

Analysis of the application of performance based budgeting in financial management areas will give an overview of the implementation of performance-based budgeting in the Government areas that will have an impact for repair system of budgeting in financial management areas. One of the local governments are already implementing performance-based budgeting is the Government of Gresik Regency beginning in 2009. The application of performance-based budgeting is based on Act No. 17 of 2003 about the Financial Negaran and Permendagri No. 16 of 2006 that updated with permendagri No. 21 in 2011 about the financial management area. In the Act and that, explained that permendagri drafting budgets should be performance-based. So the purpose of this research is to look at the application of performance-based budgeting and the barriers are found in the financial management area in Gresik Regency. The material in the discussion presented into budgeting processes i.e., planning, implementation, measurement and performance evaluation as well as reporting. Beside that also described the constraints faced in the process of budgeting through the analysis of success factors implementation of performance-based budgeting.

Therefore this type of research is qualitative, descriptive. The technique of retrieving the source data in this study using a purposive technique. Data collection is done by observation, interview and documentation study. Meanwhile, the focus of this research is the application of performance-based budgeting and the obstacles found in the financial management area of Gresik Regency seen from five authors used the theory to look at the application of budgeting berbasis performance i.e., strategic plan, business plan, performance indicators, analysis of standard cost and performance evaluation. As for seeing obstacles to cause less maximum implementation using five factors cause the success of performance-based budgeting implementation i.e., leadership and commitment, the refinement of administration, resources, a system of rewards and Sanctions and a strong desire to succeed.

The result of this research shows that in general the ideal performance based Budgeting is not reached, even though the President and the country's Civilian Authorities, legislators, the unit of Work Devices and regional nongovernmental organizations already understand the meaning of performance-based Budgeting. because there is still a shortage of the implementation of the PBB in dimension performance indicators, implementation of the Strategic Plan and work plan, the Standard Cost guidelines for clear and accurate performance evaluation and thorough in every program. The five factors the causes of the success of the implementation of the PBB are still not yet implemented properly, so that it becomes the obstacle of the application of the PBB that has not been the maximum.

Keywords: performance-based Budgeting (PBB), financial management areas, the applicability and Constraints in the implementation of the PBB

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerapan prinsip desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk dapat merencanakan dan menggunakan anggaran daerah secara lebih leluasa. Desentralisasi Fiskal menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat didefinisikan sebagai penyerahan sebagian tanggung jawab fiskal atau keuangan negara dari pemerintah pusat kepada jenjang pemerintah dibawahnya (provinsi, kabupaten atau kota). Desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk mempermudah pemerintah dalam mengelola keuangan daerah dan membawa pemerintah untuk lebih memahami keinginan masyarakat, sehingga pemerintah akan mampu melaksanakan otonomi daerah yang bertanggung jawab.

Penyelenggaraan desentralisasi fiskal tentu akan memberikan kontribusi serta manfaat yang besar dalam menyukseskan otonomi daerah. Desentralisasi Fiskal sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Dengan berlakunya otonomi daerah yang berkonsekuensi pada desentralisasi fiskal menimbulkan reaksi yang berbeda-beda bagi daerah. Pemerintah daerah memiliki sumber kekayaan atau pendapatan yang harus dikelola untuk mensukseskan otonomi daerah. maka dari itu, Pemerintah Daerah dapat mengatur pengelolaan keuangan daerah dengan harapan terjadinya keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan aspirasi masyarakat yang berkembang (Adisasmita; 2011: 88).

Pengelolaan keuangan daerah merupakan serangkaian kegiatan manajemen yang dilakukan untuk memanejemen keuangan yang ada di daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan daerah di era otonomi dan reformasi anggaran berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 sudah menggunakan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja sehingga dalam menyusun Anggaran Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah harus menggunakan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja. Anggaran daerah merupakan alat dalam pengelolaan keuangan daerah, yang digunakan untuk menentukan besaran pendapatan dan pengeluaran, membantu dalam pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan. Dengan beberapa penjelasan mengenai anggaran daerah diatas, hal tersebut menjelaskan bahwasannya peran anggaran daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sangatlah penting. Sehingga jika sistem penganggaran yang dilaksanakan itu baik, maka pengelolaan keuangan daerah juga pasti baik.

Sistem penganggaran yang baik sesuai reformasi anggaran dan Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sistem penganggaran yang berbasis kinerja. Karena

penganggaran Berbasis Kinerja menjadikan sistem anggaran yang dulunya bersifat line-item dan incrementalism (anggaran yang hanya mendasarkan pada besaran realisasi anggaran tahun sebelumnya) menjadi bersifat performance budgeting (anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja). Bastian (2006: 170-171) juga mengungkapkan bahwasannya Penganggaran Berbasis Kinerja pada dasarnya adalah sebuah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Penganggaran berbasis kinerja bertujuan untuk menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dengan kinerja yang akan dicapai, meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran, meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran.

Salah satu daerah yang menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja adalah Kabupaten Gresik. Kabupaten Gresik merupakan salah satu kota industri yang sudah mandiri, artinya sudah menjalankan daerahnya dengan asas Otonomi Daerah. Sehingga diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik, agar dapat menjalankan otomi daerah secara efektif dan efisien. Penganggaran Berbasis Kinerja menjadikan pengelolaan keuangan daerah lebih bermanfaat, karena dana yang dikeluarkan lebih jelas penggunaannya melalui output dan outcome yang dihasilkan.

Mengingat bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja memang sangat penting, maka Kabupaten Gresik telah menerapkan penganggaran berbasis kinerja. Kabupaten Gresik sudah mulai menerapkan penganggaran berbasis kinerja sejak tahun 2009. Hal ini juga disampaikan oleh Sekretaris Tim Anggaran Pemerintahan Daerah Kabupaten Gresik bahwa Kabupaten Gresik saat ini sudah menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja namun masih belum maksimal, karena perubahan sistem itu tidak mudah sehingga membutuhkan waktu untuk perubahan yang maksimal. Hal senada juga diungkapkan oleh pihak Wakil Badan Anggaran DPRD Kabupaten Gresik, bahwasannya Kabupaten Gresik sudah mulai menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja sejak tahun 2009 namun sampai saat ini masih kurang maksimal pelaksanaanya.

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi awal peneliti, menurut LSM Prakarsa Jawa Timur Kabupaten Gresik masih menggunakan penganggaran yang incremental, yakni berdasarkan pada besarnya anggaran. Karena itulah diperlukan pemahaman terhadap penerapan yang sudah dilakukan serta mengidentifikasi kendala yang muncul dalam penerapan sistem penganggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik, agar nantinya penganggaran berbasis kinerja dapat dilaksanakan secara maksimal. Untuk itu berdasarkan latar belakang diatas, maka penelitian yang ingin diangkat penulis berjudul : “ **PENERAPAN SISTEM**

PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik).

Penelitian ini diharapkan akan menjawab permasalahan dan isu yang berkembang mengenai penerapan penganggaran yang kurang maksimal dan menemukan kendala apa saja yang menyebabkan kurang maksimalnya penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kabupaten Gresik. Sehingga peneliti dapat memberikan hasil penelitian, memberikan gambaran serta menjabarkan penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja serta kendala-kendala yang muncul dalam penerapan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam pembahasan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik?
2. Apa Kendala yang dihadapi pada penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan peneliti adalah Untuk mendapatkan gambaran mengenai Pencapaian Penerapan sistem "Penganggaran Berbasis Kinerja" (performance based budgeting) dalam Pengelolaan Keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. Dan Untuk Menggambarkan dan menjelaskan berbagai kendala dan hambatan dalam penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja (performance based budgeting) dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, baik teoritis maupun praktis terhadap permasalahan yang berkaitan dengan penelitian.

Adapun manfaat yang ingin dicapai antara lain: Manfaat Teoritis; Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi positif terhadap perkembangan teori dalam bidang Ilmu Administrasi Negara pada umumnya, dan dalam pengembangan Teori Administrasi Keuangan Negara serta Otonomi Daerah pada khususnya. Dan Manfaat Praktis; Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dan DPRD Kabupaten: Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dan DPRD Kabupaten Gresik

dalam meningkatkan kinerja serta memaksimalkan penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik.

Bagi Mahasiswa: Dengan melakukan penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat dan pelajaran yang berguna bagi peneliti dan mahasiswa lainnya untuk mengetahui secara menyeluruh mengenai penerapan dan kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. Bagi Universitas Negeri Surabaya: Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan berupa hasil atau laporan penelitian. Laporan penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi atau literatur untuk Universitas Negeri Surabaya yang mungkin dalam tema dan pembahasan masih baru.

II. KAJIAN PUSTAKA

A. Desentralisasi Fiskal

1. Pengertian Desentralisasi Fiskal

Istilah Desentralisasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di jelaskan bahwa sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah atau pada pengertian kedua di jelaskan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang). Desentralisasi sangat berkaitan erat dengan kekuasaan atau wewenang yang diberikan dalam pemerintahan sehingga desentralisasi sering digunakan dalam urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang paling Vital adalah masalah keuangan negara yang biasa disebut dengan kata fiskal. Sehingga desentralisasi pada keuangan dikenal dengan istilah desentralisasi fiskal. Istilah fiskal berasal dari bahasa inggris *fiscal* yang berarti perbendaharaan negara. Kata Fiskal dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai urusan pajak atau pendapatan negara.

Desentralisasi Fiskal menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat didefinisikan sebagai penyerahan sebagian tanggung jawab fiskal atau keuangan negara dari pemerintah pusat kepada jenjang pemerintah dibawahnya (provinsi, kabupaten atau kota). Desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk mempermudah pemerintah dalam mengelola keuangan daerah dan membawa pemerintah untuk lebih memahami keinginan masyarakat, sehingga pemerintah akan mampu melaksanakan otonomi daerah yang bertanggung jawab. Senada dengan hal itu, Kajatmiko (dalam Halim; 2007: 193) mengemukakan bahwa desentralisasi fiskal mengandung makna untuk mendukung penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

2. Manfaat Desentralisasi Fiskal

Penyelenggaraan desentralisasi fiskal tentu akan memberikan kontribusi serta manfaat yang besar dalam menyukseskan otonomi daerah. Otonomi daerah secara utuh dilaksanakan sejak Januari 2001, berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang sekarang direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 dan No. 33 Tahun 2004 menjadi awal berjalannya otonomi daerah atau yang biasa kita dengar dengan reformasi pemerintahan daerah dan reformasi pengelolaan keuangan daerah. Misi utama kedua Undang-Undang tersebut adalah desentralisasi fiskal.

Menurut Adisasmita, (2011: 87) Desentralisasi fiskal yang menjadi Misi utama Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah ini diharapkan akan mampu menghasilkan manfaat nyata, yaitu:

1. Mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan di seluruh daerah di Indonesia.
2. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambil keputusan ke tingkat pemerintah yang lebih rendah.

B. Pengelolaan Keuangan Daerah

Sesuai pada pembahasan sebelumnya, Desentralisasi Fiskal sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Dengan berlakunya otonomi daerah yang berkonsekuensi pada desentralisasi fiskal menimbulkan reaksi yang berbeda-beda bagi daerah. Pemerintah daerah memiliki sumber kekayaan atau pendapatan yang harus dikelola untuk menyukseskan otonomi daerah. Terkait dengan penyelenggaraan pengelolaan keuangan di daerah, maka berdasarkan PP 105 Tahun 2000, Pemerintah Daerah dapat mengatur pengelolaan keuangan daerah dengan harapan terjadinya keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan aspirasi masyarakat yang berkembang (Adisasmita; 2011: 88).

1. Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen secara etimologi pengelolaan berasal dari kata “kelola” (to manage) dan yang merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan. Sejalan dengan pendapat Balderton (dalam Westra; 1983: 14(dalam Adisasmita; 2011: 21)) yang mengemukakan bahwa istilah pengelolaan sama dengan manajemen yaitu menggerakkan, mengorganisasikan, dan mengarahkan usaha

manusia untuk memanfaatkan secara efektif material dan fasilitas untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan istilah keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah (adisasmita; 2011: 34).

Maka pengertian pengelolaan keuangan daerah yang dijelaskan dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan dalam keuangan daerah. Yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah seperti yang telah didefinisikan pada paragraf sebelumnya yang merupakan segala bentuk kekayaan dan yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan hak dan kewajiban daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. sehingga dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan serangkaian kegiatan manajemen yang dilakukan untuk memajemen keuangan yang ada di daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Prinsip – Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah di era otonomi dan reformasi anggaran berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 sudah menggunakan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja. Prinsip dalam pengelolaan keuangan tersebut, terdiri dari: Transparansi, Akuntabilitas dan Value for Money. Penjelasan terhadap ketiga prinsip tersebut menurut Adisasmita (2011: 29) dapat diuraikan pada uraian berikut:

“Transparansi anggaran berarti keterbukaan dalam setiap proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah, sehingga masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses penganggaran daerah karena menyangkut kepentingan, aspirasi dan upaya pemecahan permasalahan yang mereka hadapi untuk memenuhi kebutuhannya.”

“Sedangkan Akuntabilitas adalah (1)usaha instansi pemerintah dalam memperoleh kepercayaan dari warga dengan memperlihatkan umpan balik sebagai wujud pelayanan atas penghasilan yang diberikan warga, (2)prinsip tanggung jawab dalam

pengelolaan keuangan daerah, dimana pengelolaan keuangan negara dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (publik) sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi dan perundang-undangan yang berlaku.”

“Dan Value for Money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam penganggaran yakni ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Adapaun ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Sedangkan efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.”

Sehingga dengan ketiga prinsip diatas, kita akan memahami bagaimana pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang seharusnya terjadi pada suatu daerah yang telah menggunakan era otonomi dan reformasi anggaran.

3. Tahapan Kegiatan dalam Pengelolaan keuangan dan Penganggaran Daerah

Pengelolaan keuangan daerah merupakan serangkaian kegiatan yang utuh dan saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Sehingga tahapan kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara keseluruhan. Adisasmita (2011: 35) mengatakan bahwa kegiatan pengelolaan keuangan daerah meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Kegiatan-kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian terbesar dari anggaran daerah.

Anggaran daerah merupakan alat dalam pengelolaan keuangan daerah, yang digunakan untuk menentukan besaran pendapatan dan pengeluaran, membantu dalam pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan. Sama dengan pendapat Chalit, 1976 (dalam Adisasmita; 2011: 50) menyatakan bahwa dalam anggaran daerah dibuatlah bentuk kongkrit rencana kerja keuangan daerah yang komprehensif yang mengaitkan penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk uang untuk mencapai tujuan atau target yang direncanakan dalam jangka waktu tertentu dalam satu tahun anggaran. Dengan beberapa penjelasan mengenai anggaran daerah diatas, hal tersebut menjelaskan bahwasannya

peran anggaran daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sangatlah penting. Sehingga jika sistem penganggaran yang dilaksanakan itu baik, maka pengelolaan keuangan daerah juga pasti baik.

C. Penganggaran Berbasis Kinerja

Seperti pada pembahasan pada poin sebelumnya, pengelolaan keuangan daerah di era otonomi saat ini harus sudah menerapkan penganggaran berbasis kinerja. Dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi, memberi peluang kepada kabupaten/kota untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah dalam bentuk reformasi anggaran. Aspek utama dari reformasi anggaran adalah perubahan dari traditional budget ke performance budget. Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line-item dan incrementalism, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besaran realisasi anggaran tahun sebelumnya. Sedangkan sistem penganggaran performance budgeting yakni sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja (Adisasmita; 2011: 29).

1. Pengertian Penganggaran Berbasis Kinerja

Performance budget atau Penganggaran kinerja pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002:105). Senada dengan pendapat Putri (dalam adisasmita; 2011: 27) yang menyatakan bahwa penganggaran kinerja adalah anggaran yang menghubungkan pengeluaran dan hasil yang diinginkan.

Lebih lanjut mengenai Pengertian Penganggaran Berbasis Kinerja, Bastian (2006: 170-171) juga mengungkapkan bahwasannya Penganggaran Berbasis Kinerja pada dasarnya adalah sebuah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Sistem penganggaran yang berbasis kinerja (Performance Based Budgeting) merupakan sistem yang saat ini berkembang pesat dan banyak dipakai oleh negara-negara maju di dunia sebagai pengganti sistem penganggaran lama yaitu sistem Line Item Budgeting.

Dengan demikian berdasarkan pemahaman pengertian Penganggaran Berbasis Kinerja yang telah dikemukakan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Penganggaran Berbasis Kinerja merupakan perbaikan dari sistem anggaran yang berorientasi pada besarnya anggaran, yang kini menjadi penganggaran yang berorientasi pada hasil dan target serta melihat

input yang masuk, sehingga anggaran dan keuangan daerah dapat dikelola secara efektif dan efisien.

2. Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

Performance Budgeting diperkenalkan pertama kali di Amerika Serikat pada tahun 1949, tetapi praktiknya mengalami kegagalan (Schiavo-Campo dan Tommasi, 1999 (dalam Bastian; 2006: 171)). Namun, pada reformasi anggaran tahun 1990-an, beberapa karakteristik penting dari performance budgeting dianggap sangat bermanfaat dan kemudian dikembangkan bersama dalam konteks reformasi administrasi publik. Sehingga Penganggaran Berbasis Kinerja menjadi penting dan banyak diterapkan di berbagai negara.

Dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja tentu memiliki tujuan-tujuan sehingga hingga saat ini masih digunakan dalam sistem penganggaran di Indonesia. Pendekatan anggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Berbeda dengan hal di atas, tujuan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja Menurut Robinson and Last (2009: 2) bahwasanya performance based budgeting bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengeluaran publik dengan mengaitkan pendanaan organisasi sektor publik dengan hasil yang dicapai dengan penggunaan informasi kinerja secara sistematis.

Terkait penerapan penganggaran berbasis kinerja, pemerintah Indonesia juga mengeluarkan Buku Pedoman Penyusunan Penganggaran Berbasis Kinerja, yang dikeluarkan melalui Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah (2008: 8) Dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, , terdapat elemen-elemen utama yang harus harus ditetapkan terlebih dahulu dalam penganggaran berbasis kinerja yaitu:

1. Renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan strategik tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya pada masa yang akan datang. Terdapat beberapa langkah yang lazim dalam melakukan perencanaan strategik yaitu merumuskan: visi dan misi serta tujuan dan sasaran. Rencana Kinerja
2. Perencanaan kinerja (Renja) merupakan komponen kunci untuk lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pemerintah daerah. karena perencanaan kinerja membantu

pemerintah untuk mencapai tujuan yang sudah diidentifikasi dalam rencana strategik

Pada kedua hal yang telah dijelaskan sebelumnya terkait program dan kegiatan dalam Renja, program dan kegiatan merupakan langkah yang sistematis dan terpadu guna mencapai tujuan dan sasaran, maka dalam penyusunannya harus menggunakan beberapa komponen yang perlu diterapkan dalam penyusunan penganggaran berbasis kinerja. Tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan sebagaimana uraian Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (dalam Pedoman PBK; 2009: 14), yakni terdiri dari:

1. Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Indikator kinerja yang digunakan terdiri dari Key Performance Indicator (KPI) diterjemahkan sebagai Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan) untuk menilai kinerja kegiatan, dan Indikator Keluaran untuk menilai kinerja subkegiatan (tingkatan dibawah kegiatan).
2. ASB (analisis standart belanja) dan Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK digunakan oleh kementerian negara/lembaga tertentu dan/atau wilayah tertentu.
3. Evaluasi kinerja dimulai dari pengukuran kinerja. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu, dimana dalam mengukur keberhasilan/ kegagalan suatu organisasi, seluruh aktifitas organisasi tersebut harus dapat dicatat dan diukur. Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/ kegiatan.

Dari beberapa elemen dan komponen yang diperlukan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja diatas, peneliti menarik kesimpulan bahwa dalam penerapan penganggaran penganggaran berbasis kinerja

diperlukan: Rencana Strategik, Rencana Kinerja, Indikator Kinerja, Standar Biaya dan Evaluasi Kinerja agar penerapan penganggaran berbasis kinerja dapat berjalan maksimal. Sehingga peneliti menggunakan gabungan komponen dan elemen diatas menjadi indikator penelitian yang diperlukan dalam penelitian penerapan penganggaran berbasis kinerja. Indikator yang digunakan peneliti, disajikan pada tabel 2.1 dibawah ini:

III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Lokasi yang menjadi tempat dalam menggali informasi dalam penelitian ini yaitu di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. Adapun teknik pengambilan sumber data dalam penelitian ini menggunakan teknik *Purposive Sampling*. Sementara itu, fokus penelitian ini adalah penerapan serta kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kabupaten Gresik yang dilihat dari lima penerapan elemen penganggaran berbasis kinerja menurut pedoman dan diolah berdasarkan pemikiran penulis yakni terdiri dari; Rencana Strategik, Rencana Kerja, Indikator kinerja, ASB dan Standart Biaya, Evaluasi Kinerja. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah wawancara, dokumentasi, studi literatur dan penelusuran data online. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data model interaktif dari Miles dan Hubberman.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

Gambaran Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik dikenal sebagai salah satu kawasan industri utama di Provinsi Jawa Timur. Beberapa industri di Gresik antara lain Semen Gresik, petrokimia Gresik, Nippon Paint, BHS-Tex, industri Per kayu Plywood dan Maspion. Gresik juga merupakan penghasil perikanan yang cukup signifikan, baik perikanan laut, tambak, maupun perikanan darat. Di Kabupaten Gresik juga terdapat sebuah Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap berkapasitas 2.200 MW. Antara Gresik dan Surabaya dihubungkan oleh sebuah jalan Tol Surabaya-Manyar, yang juga terhubung dengan jalan Tol Surabaya – Gempol. Selain itu perekonomian masyarakat Gresik juga banyak ditopang dari sektor wiraswasta. Salah satunya yaitu industri Songkok, Pengrajin Tas, Pengrajin perhiasan Emas dan Perak, dan industri Garmen (konveksi). Di utara kota Gresik tepatnya kota Sidayu, merupakan penghasil sarang burung walet terbesar di Indonesia.

Kondisi perekonomian Kabupaten Gresik pada tahun 2012 dilihat dari Jumlah Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan sebesar Rp19.409.867.960.000,- sedangkan Jumlah Produk

Domestik Regional Bruto Atas Harga Berlaku sebesar Rp50.976.371.490 ribu rupiah.

Adapun Struktur Ekonomi Kabupaten Gresik tahun 2012 berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto atas Harga Konstan tahun 2000 didominasi oleh Sektor Industri Pengolahan dengan kontribusi sebesar 49,52%, Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran sebesar 22,82%, dan Sektor Pertanian sebesar 7,83%. Demikian pula berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto atas Harga Berlaku juga didominasi oleh Sektor Industri Pengolahan dengan kontribusi sebesar 49,31%, Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran sebesar 24,44%, dan Sektor Pertanian sebesar 8,61%. Dengan demikian gambaran ekonomi Kabupaten Gresik adalah Daerah Industri dan Perdagangan dengan didukung Pertanian yang mantap.

Tahun 2012 ditargetkan pendapatan daerah sebesar Rp1.556.273.473.722,33 dan terealisasi sebesar Rp1.650.603.336.995,55 atau 106,06 %. Pencapaian pendapatan daerah tersebut telah melebihi proyeksi pendapatan daerah dalam RPJMD 2011-2015 pada tahun 2012 yaitu sebesar Rp1.331.991.080.000,- bahkan telah melampaui proyeksi pendapatan daerah dalam RPJMD 2011-2015. pada tahun 2014 yaitu sebesar Rp1.574.186.023.000,-.

RPJMD merupakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Untuk menjalankan pemerintahan melalui RPJMD, Kabupaten Gresik memiliki 34 SKPD. SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) ini membawahi wilayah Kabupaten Gresik dengan administrasi pemerintahan, yang terdiri dari 18 kecamatan, 330 Desa dan 26 Kelurahan. Dan Untuk menjalankan Pemerintahannya, Kabupaten Gresik memiliki Motto : “Gresik Bisa Lebih Baik”.

B. PEMBAHASAN

Sesuai pada pemaparan sebelumnya bahwa Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja merupakan penganggaran yang melihat hasil dan capaian penggunaan anggaran, bukan besarnya suatu anggaran. Hal ini tentu sangat penting bagi pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Gresik, agar Anggaran yang dikeluarkan selalu bermanfaat dan memberikan hasil untuk masyarakat.

Untuk melihat penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik ini, peneliti menggunakan teori elemen utama yang harus ditetapkan dalam penganggaran berbasis kinerja menurut Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009) dan 3 komponen dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja menurut PP No. 21 Tahun 2004. Sehingga ada lima dimensi untuk melihat penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, yakni Renstra, Renja, Indikator Kinerja, SAB dan Evaluasi Kinerja. Yang kemudian lima dimensi ini, peneliti sajikan dan jabarkan dalam pembahasan, yakni sebagai berikut:

a. Rencana Strategik (Renstra)

Perencanaan kinerja adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik, dalam tahap perencanaan kinerja penerapan penganggaran berbasis kinerja dilihat pada pelaksanaan Rencana Strategik dan Rencana Kerja yang berbasis kinerja.

Renstra (Rencana Strategik) merupakan analisis dan pengambilan keputusan strategik tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya pada masa yang akan datang, dalam jangka waktu lima tahun. Renstra yang dimaksud dalam tingkat Pemerintah Daerah adalah dokumen Renstrada atau RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). Sedangkan Renstra di tingkat SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) adalah Rencana Strategik SKPD.

Konsep Renstra yang baik adalah renstra yang terdiri dari Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran. Visi mengacu kepada hal yang ingin dicapai dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Sedangkan Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan tersebut. (Pedoman PBK: 2008: 8).

Berdasarkan hasil pemaparan sebelumnya terkait Renstra, memang sudah cukup baik karena sudah terdapat unsur-unsur utama dalam Renstrada dan keempat unsur yang terdiri dari Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran sesuai pada konsep diatas sudah terdapat pada Renstrada/RPJMD Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. (Renstrada). Namun hal penting yang seharusnya ada tergambar jelas di Renstrada yakni Indikator Kinerja yang merupakan penjabaran sasaran program masih kurang akurat dan tidak berorientasi pada capaian yang terukur kedepan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam Rencana Strategik, penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik sudah cukup baik, karena sudah sesuai konsep dan saling terkait. Namun sasaran yang terdapat pada Renstrada belum memiliki indikator yang jelas, kurang akurat dan ukuran capainya pun masih abstrak.

b. Rencana Kerja (Renja)

Rencana Kerja (Renja) merupakan komponen kunci untuk lebih mengefektifkan dan

mengefisienkan pemerintah daerah. karena perencanaan kerja membantu pemerintah untuk mencapai tujuan yang sudah diidentifikasi dalam rencana stratejik. Rencana kerja diaplikasikan pada program dan kegiatan yang disusun tiap satu tahun anggaran. Bentuk dokumen Renja pada tingkat Pemerintah Daerah adalah RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah).

Menurut Adisasmita (2011: 79) juga dikatakan bahwa tujuan tahunan menurut pedoman yang digariskan dalam kemendagri 29/2002, pada dasarnya merupakan penjabaran dari rencana strategi daerah yang divalidasi dengan penjarangan aspirasi masyarakat dan dengan mempertimbangkan hasil evaluasi kinerja sebelumnya. Sehingga Renstra harus saling terkait dengan renja karena renja adalah penjabaran dari renstra.

Berdasarkan hasil pemaparan sebelumnya secara administratif Renja seluruh SKPD di Kabupaten Gresik sudah ada capaian program/ indikator kerjanya. Namun Renja daerah (RKPD) yang terdiri dari renja-renja SKPD masih belum baik dalam pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja, karena belum semua SKPD di Kabupaten Gresik mencantumkan indikator kinerja yang jelas, indikatornya juga banyak yang abstrak sehingga sulit terukur dan masih terdapat renja yang pembuatannya dari copy-paste renja sebelumnya bukan hasil update usulan masyarakat.

c. Indikator Kinerja

Pengukuran kinerja adalah metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan (Adisasmita: 2011: 75). Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, PP No. 105/2000 dalam (Adisasmita: 2011: 77) menyatakan, bahwa perlunya pemerintah daerah untuk mengembangkan: (1) Standar Analisa Belanja (SAB) yaitu penilaian kewajaran beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan; (2) Tolak ukur kinerja (indikator kinerja) yaitu ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah; dan (3) Standar biaya yaitu harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Sedangkan terkait tolak ukur kinerja (indikator kinerja) yang juga digunakan dalam pengukuran kinerja, berdasarkan hasil wawancara pada pemaparan sebelumnya memang sudah ada, beberapa SKPD sudah mencantumkan indikator kinerja sebagai tolak ukur kinerja disetiap program kerjanya pada dokumen Renja SKPD dan RKPD. Namun masih belum sempurna karena semua SKPD belum mencantumkan indikatornya, target capainya juga masih sebatas kuantitatif saja sehingga kurang tepat dan jelas.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Secara umum penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik dalam tahap pengukuran kinerja masih kurang baik, karena patokan-patokan indikator kinerja memang sudah ada dalam bentuk IKU (Indikator Kinerja Umum) untuk mengukur penganggaran ternyata masih belum jelas ukurannya, bersifat kuantitatif, bukan kualitatif sehingga sulit dilaksanakan dengan baik. Hal ini juga dibutuhkan komitmen dari perencana anggaran sendiri agar semua benchmarking (patokan) anggaran dapat dibuat dengan tepat dan terukur dan dapat dilaksanakan untuk pengukuran kinerja.

d. Standar Biaya

Penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik, dalam tahap pelaksanaan anggaran yang berbasis kinerja dilihat pada adanya Standar Analisa Belanja, Tolak Ukur Kinerja, dan Standar Biaya.

Terkait standart analisa belanja dan standart biaya seharusnya sudah dimiliki dan diterapkan di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik, karena indikator penerapan penganggaran berbasis kinerja adalah menggunakan ASB dan standart biaya untuk mengukur kewajaran beban kerja terhadap suatu kegiatan dan harga yang berlaku dalam suatu daerah sehingga akan berdampak pada pelaksanaan anggaran yang tepat karena sudah terukur dan sesuai kewajaran dan meminimalisir penyelewengan anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara peneliti terkait adanya Standart Biaya yang digunakan dalam penganggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik sudah ada aturan dan dokumen perubuhnya, namun masih belum benar-benar ada dan dipergunakan. Karena Standart biaya yang dipergunakan belum terbukti dan dipahami oleh seluruh staff anggaran.. namun terdapat pula pendapat yang mengatakan bahwa Standart Biaya masih berpedoman pada pengalaman pada tahun-tahun sebelumnya, bukan pada patokan khusus untuk menentukan standart biaya.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Standar Biaya sudah ada dan sesuai konsep bahwasannya (Standar Biaya Umum) SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK (Standar Biaya Khusus) digunakan oleh kementerian negara/lembaga tertentu dan/atau wilayah tertentu. Kementerian negara/lembaga diharuskan untuk merumuskan keluaran kegiatan beserta alokasi anggarannya. Dan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik adalah Standar Biaya Khusus dan sudah

diatur pada Peraturan bupati nomor 32 tahun 2012.

e. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja kegiatan merupakan proses penilaian terhadap tujuan dan pengungkapan kendala, baik pada saat penyusunan maupun pada saat implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja kebijakan. Menurut Widyantoro (2009: 64), untuk melakukan evaluasi kinerja yang baik perlu dilakukan dengan cara sebagai berikut;; (a)Membandingkan rencana dan realisasi; (b)Membandingkan realisasi tahun ini dengan tahun lalu; (c)Membandingkan dengan organisasi lain (benchmarking); dan (d)Membandingkan realisasi dengan standarnya.

Dalam pelaksanaan tahap evaluasi kinerja pada penerapan penganggaran berbasis kinerja di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam pengelolaan keuangan daerah, evaluasi yang dilakukan meliputi evaluasi dengan membandingkan rencana dan realisasi, dan evaluasi membandingkan realisasi tahun ini dengan tahun lalu.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan sebelumnya terkait evaluasi kinerja yang dilaksanakan pada pemerintah daerah kabupaten gresik dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, masih kurang bagus meskipun secara keseluruhan setiap selesai penganggaran selalu ada evaluasi. Karena pelaksanaan evaluasi internal melalui banwas dan eksternal melaui DPRD saja belum maksimal. Evaluasi internal dengan Monitoring khusus untuk setiap kegiatan dilakukan hanya ada persoalan saja, jadi jarang dilakukan evaluasi khusus adanya hanya evaluasi standart. Sedangkan untuk evaluasi eksternal hanya dilakukan secara sampling kepada SKPD tertentu secara acak bukan secara keseluruhan.

Tentunya evaluasi dengan membandingkan rencana dan evaluasi bisa dibilang tidak berjalan dengan baik karena buruknya pelaksanaan evaluasi tersebut. Dan tentu saja tidak dapat dibilang evaluasi tahun ini dan tahun lalu dibandingkan dan digunakan sebagai perbaikan tahun depan sebagai perbaikan untuk kinerja berikutnya karena pelaksanaan evaluasinya saja belum baik dan perlu dimaksimalkan.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan dari beberapa indikator yang digunakan penilaian dalam tahapan evaluasi kinerja ini, maka dapat disimpulkan bahwa terkait evaluasi kinerja pada penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik ini masih kurang baik dan belum maksimal pelaksanaannya, sehingga masih membutuhkan perbaikan-perbaikan lagi

agar evaluasi kinerjanya bisa lebih baik dan inovatif, mengingat bahwa evaluasi kinerja juga bagian terpenting dalam penganggaran.

Sedangkan Dalam penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Gresik yang belum sesuai harapan disebabkan oleh berbagai Prakondisi yang belum terpenuhi. Beberapa prakondisi inilah yang digunakan peneliti sebagai acuan dalam faktor yang seharusnya terdapat pada penerapan penganggaran berbasis kinerja dan menunjang keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja.

Beberapa prakondisi ini dibuktikan keberadaannya dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja yang telah dibahas pada poin sebelumnya yang terdapat pada hasil penelitian. Sehingga untuk pembahasan lebih detail mengenai keberadaannya dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dan kendala yang muncul dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, dilihat dari prakondisi keberhasilan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja akan dijelaskan pada pembahasan pada setiap prakondisi berikut ini:

a. Kepemimpinan dan Komitmen

Kepemimpinan merupakan peran serta seorang pemimpin dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja. Sedangkan komitmen adalah sebuah bentuk kesetiaan seluruh anggota organisasi dalam menjalankan tugas sesuai prosedur yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan sebelumnya, kondisi kepemimpinan dan komitmen pada penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik masih kurang baik, karena terkait kurang maksimalnya peran pemimpin untuk: memperbaiki pedoman penganggaran, memaksimalkan pelatihan SDM (perencana anggaran), transparansi dan perbaruan perda maupun perbub, penegakan reward dan punishment, serta kurangnya komitmen yang dimiliki oleh para perencana anggaran.

Sehingga dapat disimpulkan bahwasanya kondisi kepemimpinan dan komitmen yang kurang ini juga menjadi salah satu kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik. Karena buruknya peran kepemimpinan dan komitmen SDM nya akan mempengaruhi kinerjanya.

b. Penyempurnaan administrasi

Penyempurnaan administrasi merupakan perbaikan administrasi secara terus menerus guna memperbaiki penerapan penganggaran berbasis kinerja. Keberadaan penyempurnaan Administrasi yang dilakukan terus-menerus

dalam sebuah pemerintahan akan memberikan keberhasilan penerapan penganggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan sebelumnya, kegiatan penyempurnaan administrasi sudah baik. Terbukti dengan adanya perbaikan administrasi yang dilakukan secara terus-menerus dan dinilai Badan Anggaran bahwa penyempurnaan administrasi di Pemerintah Daerah di Kabupaten Gresik mencapai 90%. Antara dokumen LKPD tahun 2013 dengan tahun 2014 juga mengalami perubahan perbaikan penyempurnaan administrasi yang bagus.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kegiatan penyempurnaan administrasi yang sudah cukup baik ini sudah tidak lagi menjadi kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kabupaten Gresik, jika selalu dipertahankan pelaksanaannya.

c. Sumber Daya

Komponen Sumber Daya meliputi jumlah staff, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk menerapkan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan sebelumnya kondisi Sumber Daya pada penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik dilihat dari tiga hal yakni waktu, uang dan manusia. Dari ketiga hal yang dianalisis peneliti sumber daya yang masih kurang adalah Sumber Daya Manusia nya. Dimana, SDM merupakan Sumber Daya utama yang aktif karena perannya sangat dibutuhkan untuk keberhasilan sebuah kegiatan. Dari TAPD dan SKPD juga mengungkapkan bahwa SDM masih membutuhkan kemampuan untuk memahami sistem penganggaran yang baru, dan Kualitas SDM nya juga masih kurang memenuhi. Sedangkan menurut Badan Anggaran jumlah SDM tidak kurang, namun kualitasnya masih kurang, banyak pemimpin SKPD yang tidak sesuai bidangnya, serta banyak SDM yang etos kerjanya masih buruk. sehingga dapat dikatakan bahwa Kendala utama yang ditemukan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kabupaten Gresik ini adalah keadaan SDM yang kurang berkualitas dan kurang etos kerjanya.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kondisi Sumber Daya yang menjadi kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik adalah Sumber Daya manusianya. Berdasarkan hasil analisis keadaan Sumber Daya Manusia nya masih kurang berkualitas dan memiliki etos kerja yang kurang.

d. Sistem Penghargaan (reward) dan Sanksi (punishment)

Penghargaan (reward) merupakan bentuk penghargaan yang diberikan kepada ASN karena kinerjanya yang bagus, sehingga akan tetap mempertahankan kinerjanya yang bagus tersebut. Sedangkan sanksi (punishment) merupakan kebalikan dari reward karena ini bentuknya sebuah peringatan dan hukuman yang diberikan kepada ASN karena kesalahan yang dilakukan, agar memberikan sebuah pembelajaran dan efek jera kepada ASN yang melakukan kesalahan tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan sebelumnya terkait kegiatan pemberian reward dan punishment pada penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik masih kurang baik, karena reward dan punishment memang belum jelas keberadaannya. Banggar dan SKPD mengatakan sudah ada reward dalam bentuk pemberian honor dan punishment dalam bentuk mutasi, namun pelaksanaannya pun kurang tepat dan masih sangat lemah dan jarang.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kondisi reward dan punishment yang masih buruk dan sangat lemah ini juga menjadi salah satu kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik. Karena reward dan punishment memang sudah seharusnya dijadikan hal wajib untuk dilaksanakan dalam melaksanakan sebuah kegiatan agar SDM yang terlibat akan melaksanakan kegiatan lebih maksimal jika ada reward sebagai apresiasi kerjanya yang baik dan punishment sebagai peringatan agar dilakukan perbaikan atas kerja yang buruk.

e. Keinginan yang kuat untuk berhasil

Keinginan yang kuat untuk berhasil merupakan sebuah visi dan misi utama yang tertanam dalam setiap Sumber Daya Manusia yang terlibat dalam kesuksesan dan berhasilnya penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan sebelumnya terkait keinginan yang kuat untuk berhasil yang wajib dimiliki oleh semua pihak pada penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan

daerah di Kabupaten Gresik sudah cukup baik. Hal ini terbukti dengan banyaknya upaya penyempurnaan administrasi yang dilakukan secara terus menerus, dilakukan pendampingan TAPD untuk setiap SKPD agar memahami penerapan penganggaran berbasis kinerja. Namun memang masih ada hal-hal yang kurang maksimal seperti kurangnya komitmen perencana anggarannya, dan kurangnya gerakan untuk menjalankan perbaikan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa keinginan yang kuat untuk berhasil memang sudah ada dan cukup baik namun masih perlu ditambah dengan adanya komitmen dan gerakan perbaikan, jadi bukan hanya ada keinginan saja untuk berhasil. Hal ini juga menjadi salah satu kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik karena masih belum bisa dikatakan kalau sudah terdapat keinginan yang kuat untuk berhasil pada seluruh elemen yang terkait dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik tersebut.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dari hasil analisis mengenai penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik yang sudah penulis paparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa secara umum elemen yang terlibat dalam suksesnya penerapan penganggaran berbasis kinerja di kabupaten gresik sudah memahami makna penganggaran berbasis kinerja, yakni penganggaran yang berorientasi pada output kinerja yang dihasilkan.

Meskipun sudah memahami makna penganggaran berbasis kinerja, penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik, masih dikatakan kurang baik. Karena dalam penerapannya masih kurang maksimal, sehingga masih memerlukan perbaikan secara terus-menerus. Hal ini dilihat dari dua elemen dan tiga komponen teori penerapan penganggaran berbasis kinerja yang terdiri dari Renstra, Renja, Indikator Kinerja, Analisis Standart Biaya dan Evaluasi Kinerja yang kemudian kelima teori tersebut disajikan sebagai berikut: (1) Rencana Strategik, penerapan PBK sudah baik, namun belum sempurna, karena indikator kinerja didalamnya belum tepat, terukur dan akurat; (2) Rencana Kerja, penerapan PBK belum berjalan dengan baik karena Banyak SKPD yang belum mencantumkan indikator yang jelas dalam renjanya. terdapat renja yang pembuatannya dari copy-paste Renja sebelumnya bukan hasil update usulan masyarakat; (3) Indikator kinerja, penerapan PBK juga masih kurang baik karena Indikator Kinerja yang digunakan kurang lengkap dan kurang jelas capaiannya dan

benchmarkingnya. Sehingga pelaksanaannya pun belum terkait dan terlaksana maksimal.; (4) Standar Biaya, sudah ada Standar Biaya dan sudah terdapat dalam Peraturan Bupati, namun pelaksanaannya masih kurang baik karena pedoman Standar Biaya yang ada belum sepenuhnya dilaksanakan; dan (5) Evaluasi Kinerja, dalam penerapan PBK Sudah terdapat evaluasi, namun tidak maksimal pelaksanaannya karena evaluasi untuk keseluruhan tiap selesai tahun anggaran bukan tiap programnya, sehingga evaluasinya terlalu umum dan luas dan tidak mampu menjawab persoalan.

Sedangkan kendala yang ditemukan dalam penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Gresik dilihat dari hasil analisis terhadap lima faktor pendukung keberhasilan Penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik, terdapat beberapa temuan berikut: (1) Kepemimpinan dan Komitmen, kondisi kepemimpinan dan komitmen yang kurang ini juga menjadi salah satu kendala dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Gresik. Karena buruknya peran kepemimpinan dan komitmen SDM nya akan mempengaruhi kinerjanya; (2) Sumber Daya, keadaan Sumber Daya yang utama dan menjadi kendala adalah Sumber Daya Manusia nya karena masih banyak SDM yang belum berkualitas dan kurang memiliki etos kerja yang baik; dan (3) Sistem Reward dan Punishment, memang pelaksanaannya masih buruk dan sangat lemah karena itulah tidak ada ukuran balasan/ imbalan yang akan diberikan untuk kinerja SDM yang terlibat, sehingga mempengaruhi baik atau buruknya kinerja dan etos kerja SDM dalam menyelesaikan tugasnya. Untuk faktor perbaikan administrasi secara terus menerus dan keinginan yang kuat untuk berhasil bukan menjadi sebuah temuan karena kedua hal tersebut cukup baik pelaksanaannya, hanya saja kedua hal tersebut perlu dilakukan secara bersamaan dan diperkuat oleh komitmen sumber daya manusia.

B. Saran

Berdasarkan uraian hasil penelitian diatas, peneliti memiliki beberapa saran (rekomendasi) yang dapat diajukan sebagai hasil penelitian dalam rangka memberhasilkan dan memaksimalkan pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. Saran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Terkait masih kurang jelasnya patokan yang digunakan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam Indikator Kinerja dan Standart Biaya maka perlu pembuatan pedoman/ acuan yang rinci mengenai pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja. Agar penerapan penganggaran berbasis kinerja di Kabupaten Gresik bisa lebih baik dan maksimal lagi.

2. Terkait evaluasi dan pelaporan kinerja, harus saling terkait sehingga akan ada perbaikan yang senantiasa berjalan dengan baik untuk pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Dan jika evaluasi bisa dilakukan tepat, dan menyeluruh maka akan mampu mengurangi penyimpangan-penyimpangan rencana kerja yang dilaksanakan. Dan sebaiknya ada evaluasi kinerja disetiap program, agar program/kegiatan bisa dilaksanakan secara maksimal.
3. Terkait ketegasan pimpinan yang masih kurang, maka Perlu adanya komitmen dan arahan dari pimpinan di semua level untuk melaksanakan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja ini. Sehingga hal lain juga akan mengikuti untuk keberhasilan penerapan penganggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Gresik ini jika para pimpinan dapat memaksimalkan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja.
4. Perlunya menerapkan sistem pemberian reward (penghargaan)/ punishment (sanksi) atas pencapaian kinerja dalam pelaksanaan anggaran. Sehingga orang-orang yang terlibat dalam penerapan anggaran bisa lebih bersemangat dalam mengerjakan tugasnya, memacu prestasinya dan menghasilkan pekerjaan yang maksimal.
5. Perlu dukungan komputerisasi atau database dan pelatihan sebagai penunjang keberhasilan penerapan penganggaran berbasis kinerja. Sehingga para perencana anggaran dan pihak yang terlibat dalam pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja agar mampu memaksimalkan kinerja, etos kerja dan komitmennya dalam bekerja.
6. Perbaikan administrasi secara terus menerus memang sudah baik, namun akan lebih baik lagi jika perbaikan dilakukan bersama dengan keinginan yang kuat untuk berhasil. Sehingga akan ada komitmen dan gerakan perbaikan yang akan memaksimalkan perbaikan secara terus menerus.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. 2011. Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Angraini, Yunita; Puranto, Hendra. 2010. Anggaran Berbasis kinerja : Penyusunan APBD Secara Komprehensif. Yogyakarta : UPP STIM YKPN.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). 2008. Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Revisi). Jakarta: Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah.
- Bastian, Indra. 2006. Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar. Jakarta: Penerbit Erlangga.

- Bird, Richard M. & Francois Vaillancourt. Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang, terjemahan Alimizan Ulfa, Gramedia, Jakarta, 2000.
- Buku Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, 2009, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Keuangan RI.
- Carlin, Tyrone M. 2004. Output Based-Budgeting and the Management of Performance. MGSM Working Papers in Management. Macquarie Graduate School of Management. Sydney.
- Cipta, Hendra. 2011. Tesis: Analisis Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (Performance Based Budgeting) Pada Pemerintah Daerah (Studi Eksploratif Pada Pemerintah Kabupaten Tanah Datar). Padang: Universitas Andalas.
- Moleong, Lexy J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT. Rosda Karya.
- Natsir, Yurnadi. 2008. Evaluasi Anggaran Berbasis Kinerja. Modus Aceh.
- Parhah, Siti. 2002. Kontribusi Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia.
- Robinson, Marc and D. Last. 2009. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund. Washington.
- Shah, Anwar and Chunli Shen. 2007. Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level. Public Sector and Governance and Accountability Series: Local Budgeting. World Bank.
- Simanjuntak, Robert.A. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal, Kajian Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Pasca Orde Baru, disampaikan sebagai bahan Seminar & Dialog Nasional "Platform Untuk Masa Depan Ekonomi Indonesia". Diselenggarakan ISEI Cbg Padang dengan IRIS Univ.Marryland serta USAID. Padang, 15-16 April 1999.
- Sugiyono. 2012. Metode Penelitian Administrasi dan R&D. Bandung: ALFABETA.
- Sugiyono. 2011. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung: ALFABETA.
- Widyantoro, Ari Eko. 2009. TESIS: IMPLEMENTASI PERFORMANCE BASED BUDGETING: SEBUAH KAJIAN FENOMENOLOGIS (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro). Semarang: Universitas Diponegoro.
- PERATURAN PERUNDANGAN**
- Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. 2013. Gresik Dalam Angka 2013. Gresik: BPS Kabupaten Gresik.
- Republik Indonesia. 2003. Keputusan Lembaga Administrasi Negara Nomor: 239/IX/6/8/2003 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Republik Indonesia. 2003. Undang Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2007. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2008. Peraturan Menteri Keuangan RI No. 102/2008 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL) serta Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).