

# REFORMASI PARADIGMA DAN TRANSPARANSI KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

Oleh: Drs. H. Awang Faroek Ishak, MM.,M.Si

## *Abstract*

*During New Order epoch, Indonesia's governmental system was very centralized. Consequently, local governments' dependency on central government budget and policies is remarkably apparent. The genesis of 1999 extended-decentralization framework aims not only to reduce the fiscal dependency, but also to alter the development paradigm from growth-oriented to distribution and equity-oriented strategies. In other words, the purpose of regional autonomy is actually to strengthen the economic basis of local development. In order to attain such idea, this paper highlights the importance to reform the existing budgeting system and cycles.*

## **Pendahuluan**

Krisis multidimensional yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kepada kita akan pentingnya menggagas kembali konsep desentralisasi dan otonomi daerah dalam arti yang sebenarnya. Gagasan penataan kembali sistem otonomi daerah bertolak dari pemikiran tentang demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selama masa Orde Baru, harapan yang besar dari Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD).

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket undang-undang yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang telah diperbaharui dengan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004.

## **Otonomi Daerah Bukan Sekedar Jargon Politik**

Dampak dari sistem yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat langsung yang

dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari Pemerintah Pusat.

Kritik yang muncul selama ini adalah Pemerintah Pusat terlalu dominan terhadap Daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan seragam yang selama ini dikembangkan Pemerintah Pusat telah mematikan inisiatif dan kreatifitas Daerah. Pemerintah Daerah kurang diberi keleluasaan untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri (*local discretion*). Otonomi yang selama ini diberikan tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi bukannya tercipta kemandirian Daerah, tetapi justru ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat.

Dikeluarkannya paket UU Otonomi Daerah memberikan implikasi yang sangat mendasar yang mengarah pada perlu dilakukannya reformasi sektor publik dan dipakainya paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Reformasi sektor publik tersebut harus diikuti dengan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik. Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat negara di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Lembaga-lembaga di daerah hendaknya tidak lagi dijadikan sebagai alat Pemerintah Pusat semata-mata, namun lebih diorientasikan pada pelaksanaan lembaga tersebut secara ekonomis, efisien dan efektif, transparan, memiliki akuntabilitas dan kepekaan yang tinggi terhadap aspirasi masyarakat di daerah. Kunci reformasi kelembagaan adalah pemberdayaan masing-masing elemen di daerah, yaitu masyarakat umum sebagai *stakeholder*, Pemerintah daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai *shareholder* dengan memberikan tanggung jawab, wewenang, dan kesempatan yang lebih luas untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri.

Reformasi manajemen sektor publik sangat penting dilakukan, karena perubahan tidaklah sekedar perubahan paradigma, namun juga perubahan manajemen. Berdasarkan pengamatan dan analisis para pakar diperoleh kesimpulan bahwa, sesungguhnya tuntutan yang mendesak dalam perluasan otonomi ada tiga pokok permasalahan. Pertama, *sharing of power*; kedua, *distribution of income*; dan ketiga, *kemandirian sistem manajemen* di daerah.

Sementara itu dari sisi internal, terdapat tuntutan yang kuat dari masyarakat terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga publik yang ada termasuk Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemberian otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tersebut adalah adanya pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana, baik yang berasal dari Pemerintah Pusat maupun dari Pemerintah Daerah sendiri. Namun harus diperhatikan bahwa pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana tersebut harus diikuti dengan pemberian keleluasaan dan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menggunakan dana sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat daerah.

Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi (*engine of growth*). Dari sisi eksternal, daerah dituntut untuk menarik investasi asing agar bersama-sama swasta domestik mampu mendorong

pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan *multiplier-effect* yang besar. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi tersebut, yaitu:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian pemerintah daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalisme aparatur publik dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui peningkatan profesionalisme dan manajemen sektor publik yang handal.

Kemampuan aparat daerah dalam menjalankan otonomi bakal dihadapkan pada berbagai tantangan. Selain bagaimana meningkatkan pendapatan asli daerah, juga bagaimana melayani investasi domestik maupun asing, menyusun perencanaan strategis pembangunan daerah, mengelola proses pembangunan. Tantangan seperti itu hanya akan mampu dihadapi oleh aparat daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang bervisi jauh ke depan, mampu berpikir strategik, dan berkualitas tinggi.

### **Pengembangan Otonomi Daerah yang Diharapkan**

Undang-undang No 22/1999 jo. UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam UU ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU ini memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten/kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan

daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintah lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan.

Arahan yang diberikan oleh UU Pemerintahan Daerah sesungguhnya sudah sangat baik. Namun benarkah ia dapat mewujudkan pemerintah daerah otonomi yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel secara berkesinambungan? Jawabannya tergantung pada formula atau rumusan yang diberikan peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya. Bila semua peraturan pelaksanaan tersebut sudah searah dengan undang-undang tersebut maka kemungkinan untuk mencapai tujuan tersebut akan semakin besar.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Seperti sudah secara umum diketahui, anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, akuntabilitas publik merupakan kata kunci. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public funds*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan Sistem Pengelolaan Keuangan daerah dan Anggaran Daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi.

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi yang sekarang ini dinikmati Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, membuka jalan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pembaharuan dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah. Kemunculan UU Perimbangan Keuangan telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, paradigma baru tersebut berupa tuntutan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public orientation*). Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat Laporan Keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

### **Manajemen Keuangan Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah**

Untuk menghadapi Globalisasi perekonomian dan pembangunan nasional yang

menekankan pada pelaksanaan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab, maka perlu disusun suatu rumusan baru yang berkaitan dengan manajemen keuangan daerah. Hal ini adalah salah satu bentuk bagaimana pemerintah daerah mempersiapkan suatu pra-kondisi dalam pentas perekonomian internasional dan perekonomian nasional.

Secara garis besar, manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Pemerintahan Daerah menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No.5 tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU yang baru tidak diperlukan lagi pengesahan dari Menteri Dalam negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan cukup pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah.

Aspek utama *budgeting reform* 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 besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini seringkali mematikan inisiatif dan prakarsa Pemerintah daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

*Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Merupakan kebutuhan masyarakat daerah untuk menyelenggarakan otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab dan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memebrikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat,

terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

*Value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut ialah:

- a. Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
- b. Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
- c. Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
- d. Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
- e. Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
- f. Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

### **Pentingnya Anggaran Sektor Publik**

Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu:

- a. Anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas.

Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

- c. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu: (1) sebagai alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) alat motivasi.

### **1. Anggaran Sebagai Alat Perencanaan (*Planning Tool*)**

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan;
- b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya;
- c. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun;
- d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

### **2. Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (*Control Tool*)**

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran membrikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa presiden, menteri, gubernur, bupati, dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan

operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien, tanpa ada korupsi dan pemborosan.

### **3. Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal (*Fiscal Tool*)**

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

### **4. Anggaran Sebagai Alat Politik (*Political Tool*)**

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill, coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitas pemerintah.

### **5. Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)**

Setiap unit kerja pemerintah terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

## 6. Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

## 7. Anggaran Sebagai Alat Motivasi (*Motivation Tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

## Prinsip-Prinsip Pokok Dalam Penganggaran dan Manajemen Keuangan Daerah

### 1. Prinsip-prinsip Pokok

Pada dasarnya apapun bentuk organisasi, sektor swasta ataupun sektor publik, pasti akan melakukan penganggaran yang ada pada dasarnya merupakan cetak biru bagi pencapaian visi dan misinya. Untuk itu penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip pokok tertentu. Untuk pemerintah daerah prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah antara lain sebagai berikut (World Bank, 1998):

- **Komprehensif dan disiplin.** Anggaran daerah adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.
- **Fleksibilitas.** Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang

relevan yang dimilikinya. Arahan dari pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan secara hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah.

- **Terprediksi.** Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi Anggaran Daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian dana alokasi umum (DAU) yang tidak jelas misalnya, maka daerah akan menghadapi ketidakpastian (*uncertainty*) yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektivitas pelaksanaan suatu program yang didanai oleh Anggaran daerah cenderung terabaikan.
- **Kejujuran.** Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya tetapi juga menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidakjujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis. Proyeksi yang terlalu optimis akan mengurangi kendala anggaran sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan infektifitas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang sangat diprioritaskan.
- **Informasi.** Informasi adalah basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output, dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting.
- **Transparansi dan Akuntabilitas.** Transparansi mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

## 2. Siklus Anggaran Daerah

Prinsip-prinsip pokok manajemen keuangan, seperti yang diterangkan di muka harus diterapkan pada setiap tahap siklus anggaran daerah. Hal ini perlu dilakukan agar anggaran daerah benar-benar dapat mencapai visi dan misi yang dibebankan kepadanya. Bagi pengelolaan keuangan daerah, prinsip-prinsip pokok itu adalah koridor bagi para pihak yang terlibat dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah. Artinya, prinsip-prinsip pokok itu akan menjamin pengelolaan keuangan daerah selalu berorientasi pada kepentingan publik.

Suatu anggaran daerah yang disiapkan, di-*review*, diimplementasikan, dan dilaporkan, serta dievaluasi dan dianalisis, mempunyai maksud dan tujuan meliputi fungsi anggaran daerah sebagai suatu dokumen kebijakan. Anggaran daerah sebagai suatu arahan kegiatan operasional, anggaran daerah sebagai perencanaan keuangan, anggaran daerah sebagai suatu alat komunikasi kepada publik. Masing-masing maksud dan tujuan tersebut mempunyai kriteria-kriteria tersendiri untuk evaluasinya (Coe, 1989).

Atas dasar pemahaman akan hal-hal yang dilakukan di atas maka prinsip-prinsip pokok siklus anggaran daerah atau proses penganggaran perlu diketahui dan dikuasai dengan baik. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan mekanisme penganggaran relatif tidak berbeda antara sektor swasta dan sektor publik. Siklus anggaran daerah akan meliputi empat tahap yang terdiri atas *planning and preparation, approval/ratification, implementaton, dan reporting and evaluation* (Spicer and Bingham dalam Bingham *et al.*, 1991 ).

Tahap *budget preparation* melibatkan analisis perkembangan anggaran atau taksiran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Setelah tahap itu, perkiraan anggaran tersebut disampaikan pada lembaga legislatif untuk memperoleh tanggapan dan atau persetujuan atau ratifikasi. Setelah diperoleh persetujuan, tahap berikutnya, anggaran tersebut kemudian dilaksanakan, dan akhirnya memasuki tahap pelaporan dan evaluasi. Pada tahap pelaporan dan evaluasi, pelaksanaan tersebut dievaluasi dalam rangka mengukur kinerja pemerintah daerah dengan unit-unitnya (Spicer and Bingham *et al.*, 1991, dan Coe 1989).

Hal yang perlu diingat bahwa rincian proses penganggaran dapat berbeda-beda baik antar pemerintah daerah maupun dalam unit-unit yang ada pada suatu pemerintahan daerah, setiap generalisasi dapat membahayakan. Bisa saja di suatu daerah atau unit kerja tertentu, peran ganda dari fungsi legislatif dan eksekutif lebih dominan dari pada didaerah lain. Selain itu perlu diperhatikan bahwa penganggaran di pemerintah daerah merupakan fungsi dari tingkat sentralisasi dalam konteks apakah penyusunan lebih dominan top down atukah bottom up. Lebih jauh, perlu pula diperhatikan prinsip bahwa pemerintah daerah harus menyeimbangkan anggaran daerah mereka dalam konteks pengeluaran tidak boleh melebihi pendapatan. Walaupun prinsip ini baik tetapi bukan berarti tidak memiliki kelemahan (Spicer and Bingham, 1991).

Dalam persoalan estimasi khususnya estimasi pendapatan, memang diakui bahwa faktor ketidakpastian cukup tinggi. Faktor ini akan menjadi lebih tinggi lagi bila menyangkut estimasi pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat seperti

Dana Alokasi Umum (DAU). Oleh sebab itu, manajer keuangan daerah harus memahami betul penentuan besarnya suatu mata anggaran. Secara politisi penentuan besarnya suatu mata anggaran tergantung pada sistem yang digunakan yakni apakah menggunakan *line-item budgeting*, *input-output budgeting*, *program budgeting*, ataukah *zero based budgeting*. *Line-item budgeting* dan *incrementalism* diakui memang yang paling sederhana dan banyak digunakan, namun dianggap sesuatu yang tradisional. Konsep ini memang sederhana, dan dapat mengurangi luasnya konflik dalam persoalan alokasi sumber-sumber yang tersedia. Namun implikasinya adalah bahwa tidak akan ada perubahan kebijaksanaan yang berarti dalam konteks estimasi anggaran. Oleh sebab itulah para pakar anggaran berpendapat bahwa *incrementalism* ini sudah tidak sesuai lagi untuk digunakan, terlebih pada tingkat pemerintahan daerah dengan tingkat desentralisasi yang lebih besar. Dengan demikian tahap *preparation* harus memperhatikan prinsip-prinsip yang telah dikemukakan di atas dan mulai mencoba mengaplikasikan model yang lebih baik.

Tahap *budget ratification* sangat perlu diperhatikan oleh pimpinan daerah sebagai manajemen keuangan daerah. Tahap ini merupakan *a complicative political process* yang cukup berat. Untuk itu pimpinan daerah harus memiliki *political skill*, *salesmanship*, dan *coalition building* yang memadai. Prinsip kunci dalam menghadapi persoalan ratifikasi ini adalah *preparation and integrity* yang tinggi dari manajer keuangan daerah. Untuk tahap *budget implementation*, hal penting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan daerah adalah dimilikinya sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Dengan sistem akuntansi yang memadai diharapkan akan terciptanya sistem pengendalian yang mempunyai atas pelaksanaan anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Agar sistem akuntansi dapat pula terminator dengan baik, maka fungsi audit intern (Inspektorat) untuk melaksanakan intern audit harus berjalan dengan baik. *Monitoring* ini sekaligus digunakan sebagai indikator *budget performance*.

Bila sistem akuntansi keuangan dan sistem pengendalian manajemen dapat mendisiplinkan tahap implementasi, maka secara otomatis tahap *budget reporting and evolution* tidak akan menghadapi banyak masalah. Sebab sistem akuntansi keuangan dan sistem pengendalian manajemen akan menjamin dihasilkannya laporan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara tepat waktu, sehingga kegiatan evaluasi pun akan lebih mudah untuk dilaksanakan. Prinsip penting dalam evaluasi adalah harus jelas dan transparannya tolak ukur kinerja (*performance indicator*), baik untuk kepentingan pihak intern maupun ekstern. Dengan

terpenuhinya prinsip-prinsip pokok dari proses dan siklus anggaran itu maka persoalan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka otonomi harus diatasi.

### **Permasalahan Siklus Anggaran di Indonesia dan Alternatif Perbaikan**

Dalam bagian ini, perbaikan dalam pengelolaan keuangan daerah akan dibangun berdasarkan analisis setiap tahap dari siklus anggaran. Atas dasar keadaan masa lalu dan ketentuan undnag-undang yang baru maka akan dihasilkan usulan-usulan pengelolaan keuangan daerah yang lebih dapat dipertanggungjawabkan. Analisis dan usulan tersebut mungkin tumpang tindih pada tahap-tahap yang ada karena memang tahap-tahap tersebut tidak terlepas satu sama lain (saling berkaitan). Sebagai gambaran awal dari permasalahan dan usulan alternatif perbaikan untuk menciptakan mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik.

Pada tahap pertama dalam siklus anggaran, yaitu tahap *planning and praparation*, masalah yang sering muncul adalah dominasi arahan yang terlalu berat dari pemerintah pusat pada anggaran daerah, dan kemungkinan munculnya *budgetary slack*. Dalam tahap ratifikasi, permasalahan utama yang dihadapi adalah independensi dan kemandirian DPRD. Di masa lalu, DPRD bersifat menyetujui anggaran tanpa mandat untuk menetapkannya. Akibatnya, eksekutif seringkali menjadi tidak tertandingi, yang pada akhirnya mengurangi kualitas anggaran daerah dalam mendorong proses pembangunan daerah.

Dalam tahap implementasi, permasalahan utama yang dihadapi adalah tersisihkannya anggaran induk oleh perubahan anggaran yang justru dianggap sebagai hal yang pokok dan substantif. Dalam tahap akhir dari siklus anggaran, masalah yang umum dijumpai adalah ketidaktepatan tolak ukur kinerja sebagai alat manajemen, dan orientasi yang lebih tinggi pada akuntabilitas vertikal, yaitu perintah atasan.

#### **1. Tahap Perencanaan dan Persiapan**

Masalah utama perimbangan keuangan selama ini adalah dominasi pemerintah atasan, yang terlihat dari dominannya peran dan porsi dana yang berasal dari pemerintah pusat. Dalam suasana seperti ini, unsur ketidakpastian (*uncertainty*) menjadi tinggi dalam tahap penyiapan dan penyusunan anggaran, sehingga daerah cenderung lebih memenuhi keinginan Pusat daripada memenuhi kebutuhan daerah sendiri. Tetapi menurut aturan yang baru, anggaran daerah sudah dapat direncanakan dan disiapkan dengan lebih baik. Dengan kedua undang-undang itu, fungsi anggaran sebagai fungsi perencanaan (*planning tool*) keuangan daerah akan lebih dimungkinkan dibanding dengan undang-undang lama yang pada

kenyataannya anggaran induk (*initial budget*) merupakan dokumen yang belum lengkap (*provisional documents*).

Dengan keluarnya UU tentang perimbangan keuangan daerah, hal penting yang harus diperhatikan dalam penyiapan dan perencanaan adalah prosedur penentuan dan pendistribusian dana-dana yang berasal dari pemerintah pusat terutama yang termasuk Dana Alokasi Umum (DAU). Untuk mengurangi ketidakpastian, mekanisme penentuan dan pendistribusian DAU harus berdasarkan pada sistem dan prosedur yang jelas dan transparan serta tepat waktu. Dengan jelas dan transparan sistem prosedur tersebut, maka tidak akan terjadi lagi usaha-usaha yang mengakibatkan adanya oknum yang mencoba membuat *inside information* yang pada ujung-ujungnya akan menghasilkan penyakit KKN.

Dalam kaitan dengan perencanaan yang selalu berkaitan dengan estimasi, maka perlu sekali diperhatikan kejujuran semua pihak penyusun rencana anggaran. Untuk perencanaan pendapatan maka fungsi Dispenda sebagai koordinator harus diperankan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasar pengalaman masa lalu pengertian target dan potensi sering disalahgunakan. Di masa mendatang potensi yang perlu didiskusikan pada tahap ini adalah potensi apa adanya (tidak ada yang disembunyikan), yaitu berapa besarnya target yang diusahakan dapat dicapai. Hal ini penting, agar tidak ada lagi istilah efektifitas pencapaian pendapatan diatas 100%.

Untuk perencanaan pengeluaran, khususnya pengeluaran atau belanja pembangunan, fungsi Bappeda harus wajib ditempatkan sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Kritikan selama ini adalah bahwa fungsi Bappeda telah disalahgunakan, dan tidak jarang menimbulkan sinisme dari masyarakat bahwa Bappeda adalah pelaku, bukan perencana kegiatan. Untuk itu perlu dipikirkan pengaturan kembali fungsi Bappeda, sesuai dengan semangat reformasi. Rekorbang yang merupakan refleksi dari pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up planning approach*) perlu dikaji ulang dan dimantapkan agar sesuai dengan maksud dan tujuan hakikinya. Demikian pula keterlibatan para pihak yang ikut dalam proses pengusulan kegiatan pembangunan.

## **2. Tahap Ratifikasi**

Yang paling menarik dari UU Otonomi Daerah yang baru dibandingkan dengan UU No.5 tahun 1974 adalah pemisahan yang jelas antara fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif. Dengan terpisahnya kedua fungsi tersebut maka pihak eksekutif (pemerintah daerah) lebih berperan sebagai pihak yang mengajukan anggaran, dan legislatif (DPRD) lebih berfungsi sebagai pihak yang menyetujui atau

menolak (walau juga dapat menentukan) anggaran yang diajukan pihak eksekutif. Dalam hubungan ini, tampak sekali proses ratifikasi anggaran secara teoritis cukup menjanjikan. Namun, konsekuensinya adalah adanya kemungkinan kepentingan politis dan adanya kemungkinan lemahnya SDM, sehingga maksud baik dari kedua UU tersebut mungkin akan sedikit mengalami hambatan. Tahap ratifikasi ini mencakup pula ratifikasi revisi terhadap anggaran. Dengan demikian ada dua jenis ratifikasi, yaitu ratifikasi terhadap anggaran induk (*initial budget*) dan ratifikasi terhadap perubahan anggaran (*revised budget*). Secara teori sudah cukup baik, namun hal ini harus dibuktikan dalam implementasinya.

### **3. Tahap Implementasi**

Seperti yang sudah dijelaskan dibagian terdahulu, hal yang penting pada tahap implementasi ini adalah kebutuhan akan sistem dan prosedur implementasi yang memadai, dan hal ini tampaknya telah ditampung dalam UU Perimbangan Keuangan yang baru. Namun masih ada beberapa hal yang barangkali dapat digunakan sebagai bahan masukan atau pertimbangan untuk pembuatan aturan operasional. Salah satunya adalah optimalisasi peran Inspektorat sebagai pemeriksa intern. Dengan fungsi yang demikian diharapkan Inspektorat tersebut dapat memonitor pelaksanaan belanja atau pengeluaran rutin dan pembangunan dengan lebih baik. Kondisi ini akan lebih baik lagi jika fungsi dan peran bagian keuangan juga ditinjau kembali. Review peran ini lebih dimaksudkan untuk mencegah atau mengurangi hal-hal yang selama ini terkesan kurang baik. Pemanfaatan posisi bagian keuangan yang sangat penting pada keluar masuknya dana yang sering disalahgunakan oknum harus segera dihapus dengan diciptakannya sistem pengendalian intern yang baik, yang mencakup diterapkannya praktek-praktek yang sehat (*sound practices*). Sejalan dengan hal tersebut, perlu dipikirkan adanya prinsip dan standar Akuntansi Pemerintah daerah. Hal ini akan memudahkan tahap pelaporan dan evaluasi.

Hal lain yang perlu dipikirkan dalam tahap implementasi ini adalah masalah perubahan anggaran. Secara teoritis, perubahan anggaran pasti terjadi, namun yang ideal adalah bahwa perubahan tersebut hendaknya dilakukan apabila ada kondisi yang luar biasa (*extraordinary*). Untuk itulah perlu dipikirkan ukuran-ukuran tertentu untuk menilai kondisi-kondisi yang dibenarkan untuk melakukan perubahan anggaran. Hal ini penting, agar tidak terkesan bahwa justru yang pokok dan substantif adalah perubahan anggaran, seperti yang selama ini sering terjadi. Ini

tentu saja berkaitan erat dengan tahap perencanaan dan penyiapan anggaran sebelumnya.

#### **4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi**

Tahap pelaporan dan evaluasi merupakan tahap akhir dari siklus Anggaran Daerah. Hasil dari tahap ini berupa umpan balik (*feed back*) yang akan menjadi masukan bagi tahap perencanaan siklus tahun anggaran berikutnya. Dengan demikian, tahap-tahap tersebut saling berkaitan. Untuk menghasilkan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah (termasuk laporan keuangan) yang baik, maka diperlukan sistem informasi akuntansi, sistem pengendalian manajemen, dan sistem informasi keuangan daerah. Laporan yang dihasilkan tidak hanya untuk pihak pemerintah daerah, tetapi juga untuk DPRD, masyarakat, pemerintah pusat, dan pihak-pihak lain yang membutuhkannya. Selanjutnya, untuk periode laporan, harus juga dipikirkan kemungkinan adanya laporan interim. Laporan ini akan lebih bermanfaat bagi manajemen, sehingga lebih dilihat dari sistem akuntansi manajemen daerah.

Dalam kaitannya dengan evaluasi, maka perlu pemikiran ulang atas tolak ukur kinerja pendapatan minimal dan pengeluaran maksimal. Dari aspek teoritis, hal ini dapat menimbulkan perilaku yang kurang menguntungkan bagi terlaksananya *good governance*. Ada indikasi bahwa inefisiensi dan inefektifitas Anggaran daerah terjadi karena konsep pendapatan minimal, dan pengeluaran maksimal tersebut. Kondisi ini ada pula hubungannya dengan konsep *balance budget*. Hal ini bukan berarti harus dirubah dengan konsep yang lain, namun perlu dipikirkan *balance budget* untuk jangka waktu yang lebih panjang (menengah).

Sesuai dengan asas desentralisasi dan otonomi yang lebih luas maka dalam tahap evaluasi, tolak ukur kinerja yang akan digunakan harus lebih jelas, dan dimungkinkan berbeda-beda antar daerah. Hal ini disebabkan karena tingkat heterogenitas pemerintah kabupaten/kota sangat tinggi. Bila kondisi ini dipenuhi, maka evaluasi ini akan dapat dilakukan dengan lebih akurat, adil dan tepat sasaran. Dengan tolak ukur yang berbeda-beda maka dimungkinkan pula adanya laporan yang berbeda, sepanjang tidak menyalahi prinsip dan standar akuntansi keuangan pemerintah daerah, yang diharapkan dapat diwujudkan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

## Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dan APBD

Paradigma baru pengelolaan keuangan daerah dan APBD dilatar belakangi oleh hal-hal berikut:

- a. Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan publik secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik.
- b. Pemberlakuan UU Pemerintahan Daerah yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Sistem, prosedur, format, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perlu perencanaan APBD yang sistematis, terstruktur dan komprehensif.

Perencanaan APBD dengan paradigma baru tersebut adalah:

- a. APBD yang berorientasi pada kepentingan publik;
- b. APBD disusun dengan pendekatan kinerja;
- c. Terdapat keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan (*decision maker*) di DPRD dengan perencanaan operasional oleh pemerintah daerah dan penganggaran oleh unit kerja; dan
- d. Terdapat upaya untuk mensinergikan hubungan antara APBD, sistem dan prosedur Pengelolaan Keuangan daerah, Lembaga Pengelola Keuangan daerah dan Unit-unit Pengelola Layanan Publik dalam pengambilan kebijakan.

Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah seharusnya melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih memprihatinkan. Anggaran Daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan di daerah.

Manajemen keuangan daerah, khususnya manajemen anggaran daerah, dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Proses perencanaan anggaran didominasi dan diintervensi oleh pemerintah pusat dalam rangka mengakomodasi kepentingan pusat di daerah. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah hanya mengikuti petunjuk dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah atasan.

Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Sementara itu, pengeluaran daerah terus meningkat secara dinamis, sehingga hal tersebut meningkatkan *fiscal gap*. Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing* yang dapat mempengaruhi tingkat

efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah. Dalam hubungan ini, agar pemerintah daerah dapat mengelola anggaran daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif (*value for money*), maka perencanaan anggaran daerah harus disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Untuk menyusun anggaran daerah dengan pendekatan kinerja tersebut dapat digunakan model Standar Analisa Belanja (SAB).

## **Penutup**

Perubahan paradigma pengelolaan anggaran serta penyempurnaan siklus dan sistem anggaran hanyalah salah satu strategi untuk mendukung kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah sendiri sangat ditentukan oleh peningkatan kapasitas SDM Aparatur, kapasitas kebijakan (perencanaan, perumusan dan implementasi), serta kapasitas kelembagaan. Dengan demikian, kapasitas keuangan (*financial capacity*) lebih merupakan sub-sistem yang perlu terus disempurnakan secara simultan dengan sub-sub sistem yang lain.