

Fenomenologi Transendental Dalam Transparansi dan Akuntabilitas *Performance Based Budgeting*

Yesika Yanuarisa

Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

Rosidi

Gugus Irianto

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

Abstract: *This study aims to understand the meaning of transparency and accountability of performance-based budgeting Central Kalimantan provincial government. This study is a qualitative research approach used transcendental phenomenology to uncover the basic meaning of transparency and accountability. The results showed that the meaning of transparency in the performance-based budget includes openness of the budget process by the Central Kalimantan provincial government involving the community with the budget as a policy delivery obligations with "willingness" is supported by the accessibility of the budget document as an act of "open road" leads to the documents necessary for the public budget. Central Kalimantan provincial government mandated budget to account for the public in the form of Budget Responsibility Reports Revenue and Expenditure. Accountability interpreted performance based budgeting of the main tasks and functions that constitute performance information in planning performance as the basis for allocation of performance-based budgeting for aid accountability budget contained in the Accountability Document Implementation budget. Evaluation of performance as a result of performance feedback on current and past as a basis and lessons to improve future performance. Performance Accountability Report Preparation Government Agencies as one of the obligations of local government agencies that still need improvement.*

Keywords: *transparency, accountability, performance based budgeting*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk memahami makna transparansi dan akuntabilitas performance based budgeting Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi transendental yang digunakan untuk mengungkap makna dasar mengenai transparansi dan akuntabilitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa makna transparansi dalam anggaran berbasis kinerja mencakup keterbukaan proses anggaran oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah yang melibatkan masyarakat disertai penyampaian kebijakan anggaran sebagai suatu kewajiban yang disertai "kerelaan" didukung dengan aksesibilitas dokumen anggaran sebagai tindakan "membuka jalan" menuju kepada dokumen-dokumen anggaran yang diperlukan untuk publik. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mempertanggungjawabkan anggaran yang diamanahkan masyarakat dalam bentuk Laporan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Akuntabilitas *performance based budgeting* dimaknai dari tugas pokok dan fungsi yang merupakan informasi kinerja dalam perencanaan kinerja sebagai dasar alokasi *performance based budgeting* untuk membantu pertanggungjawaban anggaran yang tertuang dalam Dokumen Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Evaluasi kinerja sebagai umpan balik atas hasil

Alamat Korespondensi:

Yesika Yanuarisa, Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Jl. MT Haryono 165 Malang; Email: yesika.indonesia@gmail.com

kinerja saat ini dan masa lalu sebagai dasar dan pelajaran untuk memperbaiki kinerja di masa datang. Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagai salah satu kewajiban instansi pemerintah daerah yang masih memerlukan perbaikan.

Kata Kunci: transparansi, akuntabilitas, *performance based budgeting*

Kontrol pemerintah pusat yang berlebihan terhadap mobilisasi sumber daya daerah telah menyebabkan terjadinya pengurusan yang berakibat pada kebocoran sumber daya daerah dan akumulasi kapital yang terpusat serta kurang sensitifnya pemerintah pusat terhadap perbedaan antar daerah. Hal tersebut memicu terjadinya multikrisis, ancaman disintegrasi bangsa dan kepanikan publik yang menimpa Indonesia akibat lemahnya keamanan dan ketertiban umum serta ketidakpastian hukum (Mardiasmo, 2002).

Agar Indonesia bisa keluar dari krisis multidimensional dan tidak mengalami ancaman disintegrasi yang semakin parah, muncul TAP MPR No. XV/MPR/1998 yang mengamanatkan perlu diwujudkan penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemberian otonomi daerah tersebut harus diikuti dengan serangkaian reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut mencakup perbaikan kelembagaan (*institutional reform*) dan perbaikan manajemen sektor publik (*public management reform*) yang didukung dengan pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi untuk mewujudkan *good governance* bisa tercapai.

Seiring berjalannya reformasi sektor publik, muncul paradigma manajemen baru yang disebut *New Public Management* (NPM). Pada dasarnya NPM merupakan konsep manajemen sektor publik yang berfokus pada perbaikan kinerja organisasi yang memberi perhatian lebih besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas dengan mengadopsi teknik pengelolaan sektor swasta ke dalam sektor publik (Hood, 1991).

Sebagai negara yang tengah berbenah diri, Indonesia berusaha menerapkan konsep NPM tersebut pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah yang sejalan dengan penerapan otonomi daerah di

Indonesia dengan dikeluarkannya Inpres No. 7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Hal tersebut ditegaskan kembali dengan SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri Negara PAN & RB No. 29/2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pelaksanaan AKIP tersebut merupakan wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah terhadap pencapaian misi dan tujuan organisasi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Salah satu bagian penting dari NPM yaitu reformasi manajemen pemerintahan yang seringkali merupakan tahap pertama dari reformasi pemerintahan. Sejalan dengan pernyataan tersebut, reformasi di bidang keuangan Indonesia dimulai dengan lahirnya tiga paket undang-undang, yaitu UU No. 17/2003 Tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15/2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang telah menandai dimulainya era baru dalam pengelolaan keuangan negara. Ketiga undang-undang tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, yaitu dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi manajemen keuangan (*financial management*) (Solikin, 2006).

Konsekuensi logis reformasi manajemen keuangan secara langsung juga akan berdampak pada perlunya dilakukan reformasi anggaran pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan reformasi penganggaran (*budgeting reform*). Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. *Performance budget* adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Salah satu wujud reformasi penganggaran (*budgeting reform*) adalah penerapan tehnik penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) (Sancoko, *et al.*, 2008). Sistem tersebut diamanahkan dalam UU No. 17/2003 Tentang Keuangan Negara pasal 14 ayat (1) dan (2), PP No. 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah pasal 3 ayat (2), dan PP No. 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL) pasal 4, 7, dan 8.

Penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2010). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian, 2006).

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas pada lembaga-lembaga publik, baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. "Transparansi dan akuntabilitas anggaran" sudah menjadi jargon yang terus dibicarakan oleh banyak pihak. Anggaran tidak transparan dan akuntabel menjadi salah satu masalah mendasar di ranah pengambilan keputusan lembaga sektor publik. Maka untuk mencapai bentuk *good governance* dan *clean government*, hal yang perlu dilakukan yaitu perlu usaha untuk semakin meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

Dalam proses penganggaran pada tahapan perencanaan hingga implementasi, kata transparansi dan akuntabilitas lebih mendeskripsikan kegagalan birokrasi dengan angka-angka teknokratis dibandingkan perubahan untuk mencapai tujuan anggaran dan pemerintahan itu sendiri. Rumusan program anggaran yang jauh dari kebutuhan, tingginya tingkat pemborosan

anggaran serta maraknya korupsi anggaran adalah fakta-fakta yang menunjukkan transparansi dan akuntabilitas anggaran negara kita rendah.

Dalam hal penyajian laporan keuangan saja, masih banyak daerah yang mendapat opini WDP, TW dan TMP. Opini LKPD Provinsi/Kabupaten/Kota selama 3 tahun terakhir (2007–2009), opini WDP, TW dan TMP masih mendominasi. Dengan kondisi tersebut, bisa dikatakan transparansi dan akuntabilitas masih menjadi barang langka (BPK RI - IHPS I, 2010).

Fenomena yang menunjukkan buruknya transparansi dan akuntabilitas itu juga bisa dilihat dengan banyaknya kasus korupsi yang terjadi di daerah berawal dari penyelewengan dana di daerah. Berdasarkan temuan KPK, terdapat imbalan yang didapat dari penyimpanan dana milik pemerintah daerah pada suatu bank tidak masuk ke kas daerah, tapi masuk kantong pribadi. Selain itu juga banyak terjadi kasus penyimpangan anggaran daerah karena tidak memahami ketentuan/dasar hukumnya misalnya dalam pengadaan barang dan jasa.

Sedangkan terkait *political accountability*, mestinya legislatif mempunyai peran untuk kontrol terhadap penggunaan anggaran daerah, namun yang terjadi justru sebaliknya banyak terjadi dugaan pemufakatan antara eksekutif dengan legislatif untuk melakukan korupsi terhadap anggaran tersebut demi kepentingan parpol saat pemilu. (Media Indonesia, 14 Agustus 2009).

Dari sisi penyimpangan yang menyebabkan indikasi kerugian negara dan sampai ke ranah tindak pidana korupsi pun setali tiga uang, justru banyak kepala-kepala daerah dan pimpinan daerah lainnya yang tersangkut kasus korupsi. Berdasarkan tren korupsi semester I (Indonesian Corruption Watch, 2009), posisi pertama jabatan tersangka kasus korupsi ditempati oleh anggota DPR/D dan posisi jabatan tersangka korupsi sebanyak 63% dan posisi kedua ditempati oleh pejabat menengah pemda dengan 54%. Kasus pada sektor keuangan daerah di mana menempati posisi tertinggi untuk kasus korupsi.

Pada pemerintah daerah Sulawesi Selatan dan NTT contohnya, masih tertinggal dalam hal akuntabilitas anggaran. Jangankan mengetahui isinya, melihat dan memperoleh dokumen APBD provinsi dan kabupaten/kota saja terasa sulit bukan main oleh masyarakat (Nedabang, 2011). Di Jawa Barat, para

pejabat abai untuk memberikan informasi kepada masyarakatnya apalagi dengan konten-konten yang masih dipandang sebagai dokumen negara, seperti APBD (Media Kompasiana, 2012). Selain itu, hal ini juga terlihat dari laporan perkembangan transparansi pengelolaan anggaran daerah oleh Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia yang menunjukkan bahwa masih terdapat pengelolaan anggaran daerah dengan tingkat yang rendah (Direktorat Jenderal Keuangan Daerah, 2011).

Selanjutnya, bagaimana dengan pemerintah daerah di Kalimantan? Pada pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, opini BPK atas LKPD Provinsi/Kabupaten/Kota di Kalimantan Tengah, tahun 2006-2009 (BPK RI - IHPS I, 2010), terlihat bahwa pada tahun 2006, 2007 dan 2009, opini BPK atas LKPD Provinsi Kalimantan Tengah yaitu Tidak Wajar (TW). Hal tersebut mengindikasikan bahwa adanya kelemahan pada sistem keuangan daerah yang terdapat dalam sistem pengendalian intern, belum tertatanya barang milik negara/daerah dengan tertib, tidak sesuainya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan ketentuan yang berlaku, penyajian laporan keuangan yang belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kelemahan dalam sistem penyusunan laporan keuangan, serta kurang memadainya kompetensi SDM pengelola keuangan pada Pemda (Ringkasan Pidato Gubernur Kalteng, 2011).

Hasil kajian Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Departemen Keuangan menyatakan bahwa pemerintah Indonesia telah melaksanakan anggaran berbasis kinerja tetapi belum utuh dan konsisten (Sancoko, *et al.*, 2008). Pada kenyataannya penerapan *performance based budgeting* hanya diikuti daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi (Rahayu, *et al.*, 2007).

Rahayu, *et al.* (2007) mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dimana penerapan *performance budgeting* dalam proses penyusunan anggaran belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi.

Utari (2009) menyatakan proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Kabupaten Temanggung ditemukan beberapa kendala dan hambatan dalam

penyusunan anggaran berbasis kinerja antara lain, (1) struktur SKPD belum memberikan ruang yang cukup bagi penyusunan perencanaan dan penganggaran secara terintegrasi (2) tim anggaran belum terlibat secara penuh pada setiap tahapan perencanaan (3) kurangnya pengetahuan, pemahaman dan juga motivasi dari para pegawai untuk menerapkan anggaran kinerja secara optimal (4) keterbatasan anggaran daerah.

Widyantoro (2009) menyimpulkan bahwa secara umum penganggaran berbasis kinerja pada Universitas Diponegoro belum tercapai, meskipun para pegawai dan pimpinan memahami makna penganggaran berbasis kinerja. Ada beberapa kesalahan dalam tahapan proses penganggaran termasuk perencanaan, implementasi, pengukuran, evaluasi kinerja, dan pelaporan.

Mengacu pada uraian di atas, peneliti memandang anggaran pemerintah daerah merupakan suatu realitas sosial yang disusun dengan adanya interaksi sosial dengan berbagai pihak. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dengan data Tahun Anggaran 2010. Berdasarkan pada hal tersebut maka, peneliti mempertanyakan bagaimana transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah sehingga nanti akan dapat diperoleh makna transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan peneliti memandang bahwa penyusunan APBD merupakan suatu realitas sosial dimana terdapat interaksi sosial antara berbagai pihak yang berkepentingan mulai dari eksekutif, legislatif dan juga melibatkan masyarakat.

METODE

Berdasarkan rumusan masalah yang ingin dijawab, maka penelitian ini dibawa pada pendekatan kualitatif. Alasan menggunakan pendekatan kualitatif didasarkan pada tujuan penelitian yang ingin memahami makna transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah sehingga pemahaman secara mendalam akan dapat diperoleh dengan pendekatan kualitatif tersebut. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan paradigma interpretif untuk memahami dan menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi dalam transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* Pemerintah

Provinsi Kalimantan Tengah. Paradigma interpretif mencakup rentang yang luas dari pemikiran filosofis dan sosiologis yang memiliki karakteristik utama untuk memahami dan menjelaskan dunia sosial khususnya dalam sudut pandang orang-orang yang terlibat langsung dalam proses sosial (Burrell dan Morgan, 1979:227).

Dalam penelitian ini, peneliti bermaksud mengungkap esensi yang ada dibalik makna transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah serta struktur yang membangun makna tersebut. Hakikatnya prinsip fenomenologi berkenaan dengan pemahaman tentang bagaimana keseharian, dunia intersubjektif (dunia kehidupan) atau juga disebut *Lebenswelt* terbentuk. Fenomenologi bertujuan mengetahui bagaimana kita menginterpretasikan tindakan sosial kita dan orang lain sebagai sebuah yang bermakna (dimaknai) dan untuk merekonstruksi kembali turunan makna (makna yang digunakan saat berikutnya) dari tindakan yang bermakna pada komunikasi intersubjektif individu dalam dunia kehidupan sosial.

Jenis fenomenologi yang digunakan dalam penelitian ini mengarah kepada fenomenologi transendental Husserl. Fenomenologi transendental Husserl adalah ilmu tentang penampakan (fenomena). Dalam paham fenomenologi sebagaimana diungkapkan oleh Husserl, bahwa kita harus kembali kepada benda-benda itu sendiri (*zu den sachen selbst*), obyek-obyek harus diberikan kesempatan untuk berbicara melalui deskripsi fenomenologis guna mencari hakekat gejala-gejala (*wessenchau*). Dengan menggunakan fenomenologi transendental, peneliti tidak hanya mengungkap yang tampak tetapi juga mengungkap kesadaran terteliti baik dalam memaknai transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* maupun dalam pengalaman Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah yang mereka pahami.

Dapat disimpulkan bahwa fenomenologi sebenarnya merupakan pertemuan antara kejadian dan kesadaran. Alat utama penelitian fenomenologi adalah intuisi dan refleksi yang subjektif atas hasil analisis intensional dari subjek yang dilakukan dengan proses *epoche* dengan menyertakan ekstensi atau proses pemahaman, yaitu dengan memperhatikan makna hal-hal yang bersifat subjektif dibalik apa yang terlihat. Sehingga dalam penelitian ini menentukan batasan apa

dan siapa yang akan diinvestigasi, pengumpulan data dan analisis data fenomenologis.

Dengan pendekatan fenomenologi transendental, peneliti melakukan analisis data dengan cara mereduksi informasi ke dalam pernyataan yang bermakna signifikan dan mengkombinasikan pernyataan-pernyataan tersebut ke dalam sebuah tema (Creswell, 1998). Karena peneliti menggunakan metode fenomenologi transendental maka peneliti menganalisis data dengan mengesampingkan pengalaman peneliti terlebih dahulu untuk menemukan perspektif pertama dari sebuah fenomena yang diamati.

Selanjutnya, peneliti mengembangkan deskripsi yang bersifat tekstural dari pengalaman informan yaitu apa yang dialami oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dalam memaknai transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting*. Kemudian peneliti mengembangkan deskripsi struktural dari pengalaman mereka yaitu bagaimana Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mengalami fenomena terkait dengan pengalaman dan pemahaman mereka dalam memaknai transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* dalam suatu situasi, kondisi dan konteks tertentu.

Oleh sebab itu, peneliti tidak hanya sekedar mendeskripsikan fenomena namun yang terpenting adalah menjelaskan makna, mendeskripsikan makna dari fenomena yang muncul dan menjelaskan makna dibalik makna (struktur makna) guna mendeskripsikan suatu pemahaman yang mendalam. Konsep-konsep praktis tadi dianalisis dengan cara mengkomparasikan temuan atau pemahaman atas kenyataan sosial organisasi yang bersifat empiris dengan konsep dalam *performance based budgeting* serta konsep-konsep lainnya yang terkait. Dari pemilihan metode penelitian di atas, diharapkan peneliti dapat mencapai tujuan penelitian yaitu memahami makna bagaimana transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa penelitian ini terfokus pada pencarian makna transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, oleh sebab itu informan yang dituju untuk proses pengambilan data adalah Tim Eksekutif Anggaran Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah yang secara langsung berhubungan dengan proses pengambilan keputusan

dan memiliki pengalaman dalam pelaksanaan *performance based budgeting* sebagai fenomena yang ingin diteliti.

Karena pendekatan yang digunakan peneliti adalah pendekatan fenomenologi, maka sumber data utamanya adalah kata-kata dan tindakan. Sedangkan untuk memperoleh data tambahan berupa laporan keuangan, dokumen pribadi/resmi, sumber buku, dan surat kabar dilakukan penelaahan atas dokumen-dokumen relevan yang berhubungan dengan arsip-arsip yang dapat menunjukkan transparansi dan akuntabilitas *performance based budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. Untuk memperoleh semua data-data tersebut, peneliti berperan sebagai pengamat partisipan dalam *setting* penelitian ini. Peneliti terlibat langsung dalam melakukan wawancara dan pengamatan (observasi).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemahaman Menuju Transparansi *Performance Based Budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah

Transparansi dalam penganggaran daerah merupakan salah satu syarat untuk bisa mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Anggaran daerah merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat, maka berdasarkan hal tersebut maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Adapun hasil penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

Keterbukaan Proses Penganggaran

Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian Kebijakan Umum APBD (KUA) yang sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Berdasarkan KUA yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD. Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) sebagai penjabaran rencana strategis (renstra) SKPD dan bahan bagi penyempurnaan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Penyusunan

berbagai dokumen rencana tahunan tersebut dilakukan melalui proses koordinasi antar instansi pemerintah (forum SKPD) dan proses partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

EJ, Pejabat Eselon II mengatakan:

"Penjaringan aspirasi publik atau menjaring aspirasi masyarakat sebagai wujud keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan keuangan daerah pastinya nanti disesuaikan juga dengan visi misi daerah. Semua tujuannya memang kita prioritaskan untuk kepentingan masyarakat." (EJ - Sekretaris Bappeda Subbag Perencanaan Anggaran).

Selanjutnya dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak hendaknya masyarakat sebagai *stakeholders* dilibatkan secara proporsional. Hal ini di samping sebagai wujud keterbukaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mengenai tahapan dalam perencanaan daerah, peran masyarakat juga akan sangat membantu pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan peraturan daerah yang transparan dan akuntabel dan dapat menampung aspirasi masyarakat tersebut.

Pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah memandang musrenbang sebagai wadah untuk meningkatkan dialog antara pemerintah, anggota legislatif dan kelompok masyarakat yang memiliki kepedulian untuk melihat seberapa efisien pemerintah daerah menggunakan sumber dayanya. Musrenbang sebagai media diskusi publik mengenai prioritas-prioritas anggaran di samping akan membantu masyarakat untuk memahami jasa dan pelayanan apa yang disediakan oleh pemerintah juga dapat membantu pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

SRA, Pejabat Eselon IIB yang mengatakan:

"Musrenbang desa, musrenbang kecamatan, musrenbang kabupaten dan sebagainya menghasilkan kegiatan yang berdasarkan PP No. 58 Tahun 2007. Dalam forum itu nantinya pejabat-pejabat pemda dan masyarakat duduk bersama membahas hal-hal apa saja yang menjadi harapan dari kedua belah pihak. Setelah itu nanti disinkronkan kembali selanjutnya di dapat titik temunya seperti apa." (SRA-Karo Keuangan dan Aset).

Pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah memaknai kegiatan musrenbang merupakan bagian

penting dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Pemahaman pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah terpaku dengan aturan-aturan, seperti dalam wawancara tersebut terlihat bahwa setiap kegiatan apapun pasti selalu terdapat peraturan perundangan-undangan yang menjadi acuan utamanya. Sehingga terjadi pembatasan kebebasan untuk masyarakat boleh menyalurkan aspirasinya.

Dalam siklus perencanaan anggaran terlibat juga DPRD sebagai pihak legislatif. Peran DPRD sebagai panitia anggaran legislatif yang bertugas untuk memberikan saran dan masukan kepada Gubernur tentang penetapan, perubahan dan perhitungan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Apabila dari pihak DPRD terjadi penundaan pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan anggaran tersebut, otomatis akan menghambat siklus penganggaran selanjutnya.

KKL, Pejabat Eselon III, mengatakan:

”Semuanya itu sesuai mekanisme, siklus yang ada. Itu yang seharusnya menjadi pegangan. Tetapi kenyataannya tidak bisa seperti itu sepenuhnya karena memang ada kaitannya dengan institusi eksternal di luar eksekutif yaitu dewan. Dewan ikut juga. Nanti akan tergantung jadwal-jadwal pembahasan disana. Jadwal pembahasan RKA, pembahasan KUA, PPAS dan sebagainya itu juga atas kesepakatan dengan dewan.” (KKL-Kabag Anggaran Daerah Setda).

Fenomena yang terjadi sama seperti hasil penelitian Mansyur (2004) juga menyebutkan selain *stakeholders*, yang paling berperan penting adalah eksekutif dan legislatif serta masyarakat umum yang terkait dengan kepentingan pembangunan, baik dari kuantitas maupun kualitas sumberdaya manusianya.

Penyampaian Kebijakan Anggaran

Dalam penyampaian kebijakan berkaitan anggaran tersebut, pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah telah melakukan beberapa upaya yang bertujuan menyampaikan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penganggaran daerah.

SRA, Pejabat Eselon IIB:

”Kebijakan yang berkaitan dengan anggaran bisa terlihat dari beberapa dokumen yang diterbitkan. Dokumen-dokumen itu juga terbit dalam *schedule* waktu yang ditetapkan sesuai dengan jadwal yang ada” (SRA-Karo Keuangan dan Aset).

Hal senada juga disampaikan oleh KKL, Pejabat Eselon III:

”Mulai penyusunan KUA, PPAS dan sebagainya itu ada, selambat-lambatnya bulan apa sudah disahkan dan ditetapkan.” (KKL-Kabag Anggaran Daerah Setda).

Penyampaian informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah dilakukan secara berkala melalui dokumen tertulis dan media lainnya. Maksud media lainnya adalah alat menyimpan informasi yang bukan kertas dan mempunyai tingkat pengamanan yang dapat menjamin keaslian dokumen yang dialihkan atau ditransformasikan.

Tergambar bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah melakukan beberapa hal yang berkaitan dengan penyampaian beberapa kebijakan-kebijakan daerah yang berkaitan dengan APBD TA 2010 dan guna mendukung Instruksi Gubernur Kalteng Nomor 28 Tahun 2006 tentang kewajiban melakukan publikasi data dan informasi daerah Kalteng kepada publik.

Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

PPKD-SKPD menyusun laporan keuangan SKPD tahun anggaran berkenaan, disampaikan kepada kepala SKPD untuk ditetapkan sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran SKPD. Laporan keuangan disampaikan kepada PPKD sebagai dasar penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan keuangan SKPD disampaikan kepada kepala daerah melalui PPKD paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan disusun oleh pejabat pengguna anggaran sebagai hasil pelaksanaan anggaran yang beradadi SKPD yang menjadi tanggung jawabnya.

Dikatakan SRA, Pejabat Eselon IIB:

”Pertanggungjawaban anggaran terlihat dari laporan realisasi anggaran tahun bersangkutan, neraca, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan, untuk laporan kinerjanya ada dibuat LAKIP per SKPD” (SRA-Karo Keuangan dan Aset)

KKL, Pejabat Eselon III mengatakan:

”Laporan pertanggungjawaban itu harusnya disampaikan kepada publik supaya publik juga bisa menilai apa betul anggaran yang ada sudah disusun dan dianggarkan untuk kepentingan publik atau masyarakat” (KKL-Kabag Perencanaan Anggaran).

Hal tersebut didukung oleh ML yang menambahkan:

”Tujuan pertanggungjawaban itu untuk evaluasi, selanjutnya diadakan perbaikan. Jika perlu ada yang diubah maka kita akan ubah” (ML-Staf Bag. Perencanaan Anggaran).

Dari hasil wawancara dan telaah dokumen, pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah memaknai bahwa proses penyampaian laporan pertanggungjawaban APBD TA 2010 Provinsi Kalimantan Tengah sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai wujud keterbukaan sehingga hal tersebut mendukung kebutuhan publik terhadap ketersediaan dokumen-dokumen anggaran salah satunya dokumen laporan pertanggungjawaban APBD TA 2010.

Kelengkapan dan Aksesibilitas Informasi Anggaran

Laporan keuangan daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah daerah terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja dengan anggaran yang ditetapkan, menilai kondisi keuangan, menilai efektivitas dan efisiensi pemerintah daerah dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

SRA, Pejabat Eselon IIB mengatakan:

”Masyarakat berperan serta mengawasi, membantu pemda untuk melihat apakah data atau informasi yang berkaitan dengan APBD itu sudah lengkap apa belum. Adakalanya memang informasi yang disampaikan ke hadapan publik belum sepenuhnya bisa diakses lengkap karena masih proses penyusunan, bukan berarti tidak disampaikan.” (SRA-Karo Keuangan dan Aset)

Hal tersebut dikuatkan oleh TU, Pejabat Eselon IV:

”Di internet pemerintah provinsi, kota sudah ada katalog produk hukum. Sepengetahuan saya sudah cukup lengkap.” (TU-Kasubbag Perencanaan Anggaran).

Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan dan adanya kelengkapan mengenai anggaran yang disampaikan kepada publik, hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan

Tengah telah melakukan beberapa hal yang berkaitan dengan akses terhadap beberapa dokumen yang berkaitan dengan APBD TA 2010 sebagai wujud transparansi atas hak publik terhadap kelengkapan penyediaan informasi anggaran daerah.

Dalam implementasi di pemerintah daerah seringkali kita terjebak dalam ”paradigma produksi” dalam hal penyebaran informasi ini; seakan-akan transparansi sudah dilaksanakan dengan mencetak *leaflet* suatu program dan menyebarkan ke setiap kantor kepala desa, atau memasang iklan di surat kabar yang tidak dibaca oleh sebagian besar komponen masyarakat.

TU, Pejabat Eselon IV:

”Sekarang tidak repot seperti dulu lagi. Data yang diperlukan bisa lihat di internet. Jika kurang lengkap bisa saja ditanyakan ke dinas yang bersangkutan. Sekarang sudah terbuka buat umum” (TU-Kasubbag Perencanaan Anggaran).

Berdasarkan informasi tersebut pola pikir ini perlu berubah menjadi ”paradigma pemasaran”, yaitu bagaimana masyarakat menerima informasi dan memahaminya. Berdasarkan wawancara dengan informan terlihat bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah telah melakukan beberapa hal yang berkaitan dengan aksesibilitas terhadap beberapa dokumen yang berkaitan dengan APBD TA 2010.

Makna yang tersingkap adalah pihak Pemprov sudah mengupayakan terbuka mengenai akses terhadap dokumen-dokumen anggaran sehingga publik dalam hal ini masyarakat dalam mendapatkan manfaat nyata dari keterbukaan akses dokumen-dokumen anggaran. Selain itu juga terdapat media yang dipergunakan sebagai alat untuk bisa mengakses dokumen berkaitan dengan anggaran daerah yaitu Buletin Isen Mulang, Warta Bergambar, Buku Himpunan Pidato Gubernur Kalimantan Tengah Tahun 2010, Himpunan Video Publikasi Humas dan Protokol, Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum.

Pemahaman Menuju Akuntabilitas *Performance Based Budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah

Konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan

penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Adapun hasil penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

Perencanaan *Performance Based Budgeting*

Rencana strategis adalah dokumen perencanaan yang berdimensi 5 tahunan, disusun dalam rangka mengoperasionalkan RPJMD sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD, sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah. Setiap SKPD berkewajiban melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah daerah dengan tidak mengabaikan tingkat kinerja pelayanan/pembangunan yang sudah dicapai pada periode sebelumnya.

KKL, Pejabat Eselon III:

”Visi dan misi itu rumusan umum. Dari rumusan umum itu dibuat tugas pokok dan fungsi yang nantinya dipakai untuk acuan tiap-tiap SKPD.” (KKL-Kabag Anggaran Daerah).

Pemahaman pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah selalu mengacu pada visi, misi dan renstra. Bagian-bagian tersebut menjadi suatu hal yang dianggap ”keramat” sehingga ”wajib” dijadikan sebagai acuan dalam *performance based budgeting* dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi. Bagian tersebut menjadi *top of the top* dari *strategic management* dalam kedudukannya di organisasi.

Menurut SK Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan rencana kinerja (renja) sebagai penjabaran dari sasaran dan program yang telah ditetapkan dalam rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan tahunan. Di dalam rencana kinerja ditetapkan rencana capaian kinerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang ada pada tingkat sasaran dan kegiatan. Penyusunan rencana kinerja dilakukan seiring dengan agenda penyusunan dan kebijakan anggaran, serta merupakan komitmen bagi instansi untuk mencapainya dalam tahun tertentu.

Rencana Kerja (Renja) juga berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi). Dimana Renja Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah merupakan pedoman dalam pelaksanaan Tupoksi tiap-tiap SKPD yang ada.

TU, Pejabat Eselon IV yang mengatakan:

”Tupoksi itu acuan. Staf-staf akan bekerja sesuai dengan tupoksi mereka, tidak bisa kerja juga kalau tidak ada tupoksinya. Keliru kalau kerja keluar dari tupoksinya.” (TU-Kasubbag Perencanaan Anggaran).

Tugas pokok dan fungsi pegawai yang telah dirancang dengan benar tersebut secara jelas termuat dalam sebuah uraian pekerjaan (*Job Description*). Uraian pekerjaan dalam sebuah organisasi baik swasta maupun pemerintah merupakan kumpulan informasi mengenai pekerjaan atau garis besar mengenai apa saja kewajiban, tanggung jawab dan wewenang yang dipegang serta harus dilaksanakan oleh para pegawai. Selain itu, uraian pekerjaan juga menjelaskan tentang tata cara pelaksanaan tugas-tugas tersebut demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tugas pokok dan fungsi yang ada dalam organisasi dapat berpengaruh terhadap efektifitas individu maupun kelompok. Indikator-indikator kinerja dirumuskan dan ditetapkan sesuai dengan informasi kinerja yang diinginkan oleh pemerintah daerah. Informasi kinerja yang terdapat dalam perencanaan kinerja merupakan dasar alokasi *Performance Based Budgeting*.

SRA, Pejabat Eselon IIB:

”Perencanaan anggaran kinerja itu perlu indikator kerjanya. Ada tolok ukur yang jelas. Diselaraskan semuanya dalam program dan kegiatan, ada juga analisis terhadap standar belanjanya, supaya tidak terjadi kelebihan belanja yang tidak relevan dengan program tadi.” (SRA-Karo Keuangan dan Aset).

Informasi yang disampaikan oleh beberapa informan tersebut menegaskan bahwa tiap SKPD melalui renstra yang ada perlu memastikan bahwa kegiatan yang disusun sudah memadai untuk mencapai sasaran dan hasil pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD. Renstra tersebut akan memudahkan untuk menyusun anggaran yang diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan.

Selama ini, salah satu ukuran kinerja adalah ukuran yang ditentukan dari pemerintah pusat yaitu

aturan bahwa jumlah pengeluaran rutin yang tertera dalam anggaran daerah adalah jumlah maksimal yang dapat dibelanjakan untuk setiap pos pengeluaran rutin. Dengan aturan ini, kinerja pengeluaran rutin disebut baik apabila realisasinya sesuai dengan target yaitu semua dana pengeluaran rutin dihabiskan pada semua anggaran yang bersangkutan.

Pengukuran *Performance Based Budgeting*

Komponen dalam *Performance Based Budgeting* adalah menentukan visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target. Penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target merupakan tahap pertama yang harus ditetapkan suatu organisasi dan menjadi tujuan tertinggi yang hendak dicapai sehingga setiap indikator kinerja harus dikaitkan dengan komponen tersebut.

Kemudian menentukan indikator kinerja yaitu ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan suatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahapan perencanaan, tahap pelaksanaan maupun tahap setelah kegiatan selesai dan bermanfaat.

Evaluasi dan pengambilan keputusan terhadap pemilihan dan prioritas program. Kegiatan ini meliputi penyusunan peringkat-peringkat alternatif dan selanjutnya mengambil keputusan atas program/kegiatan yang dianggap menjadi prioritas. Dilakukannya pemilihan dan prioritas program/kegiatan mengingat sumber daya yang terbatas.

TU, Pejabat Eselon IV:

”Harusnya memang ada kesesuaian antara jenis belanja, harga satuan barang dan jasa dengan objek belanja. Itu semuanya harus dinilai, dikaitkan dengan tolok ukur, indikator kinerja kegiatan. Apakah semua input yang ada, *input* itu dana, duitnya, sudah diarahkan sepenuhnya untuk mendukung tercapainya *outcome* dari indikator kinerja yang dicatum. Paling tidak melihat outputnya. Jika memang mungkin juga melihat apakah juga akan memberikan kontribusi terhadap *outcome*-nya. Tetapi *outcome* ini merupakan suatu hasil yang tidak bisa diukur seketika. Hal tersebut memerlukan proses. Jika *output*, akan langsung kelihatan. *Outcome, impact, benefit*-nya itu memang

sesuatu hal yang sangat memerlukan waktu.” (*TU-Kasubbag Perencanaan Anggaran*)

SRA, Pejabat Eselon IIB dalam petikan wawancaranya menyampaikan:

”Dulu pada saat Permendagri 29, kita mengenal 5 indikator kinerja. Jadi *input, output, outcome, impact, benefit*. Sekarang karena itu sulit, jangankan yang sampai *impact, benefit*-nya, yang sampai *outcome* saja SKPD-nya belum tentu bisa menilai dan mengidentifikasi. Maka sekarang indikator kinerjanya hanya dua, *input* dan *output*. *Outcome*-nya berdasarkan Permendagri 13 itu tidak lagi dianggap sebagai acuan karena memang tidak bisa dinilai pada saat tahun yang bersangkutan dan memang sulit dinilainya.” (SRA-Karo Keuangan dan Aset).

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses yang objektif dan sistematis dalam mengumpulkan, menganalisa dan menggunakan informasi untuk menentukan seberapa efektif dan efisien suatu kegiatan dan sasaran yang ingin dicapai. Untuk bisa mengukur seberapa efektif suatu program dan kegiatan terlebih dahulu harus mendefinisikan *outcomes* (hasil) dari program yang ingin di capai.

Langkah selanjutnya yaitu mengukur kinerja program yang berkaitan dengan pencapaian hasil yang diinginkan serta melaporkan hasil kepada para pengambil keputusan berdasarkan informasi yang diberikan. Pengukuran kinerja untuk menilai keberhasilan atau kegagalan suatu unit kerja. Untuk menentukan besar nilai anggaran juga digunakan perkiraan dari realisasi tahun anggaran sebelumnya.

Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Tengah, anggaran belanja TA 2010 Rp 225.183.773.882 (Perda Kalteng Nomor 3, 2011) sedangkan TA 2009 sebesar Rp 208.167.471.687 (Perda Kalteng Nomor 5, 2010). Terlihat terjadi kenaikan untuk anggaran belanja TA 2010 yang diharapkan dapat dipergunakan untuk peningkatan pelayanan pendidikan masyarakat.

Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Tengah. Anggaran belanja TA 2010 Rp 26.766.410.414 (Perda Kalteng Nomor 3, 2011) sedangkan TA 2009 sebesar Rp 28.152.368.374 (Perda Kalteng Nomor 5, 2010). Terjadi penurunan untuk anggaran belanja TA 2010 yang diharapkan dapat dipergunakan untuk peningkatan pelayanan pendidikan masyarakat.

RSUD Doris Sylvanus, anggaran belanja TA 2010 Rp 69.622.831.518 (Perda Kalteng Nomor 3,

2011) sedangkan TA 2009 sebesar Rp 66.868.408.477 (Perda Kalteng Nomor 5, 2010). Terjadi kenaikan untuk anggaran belanja TA 2010 yang diharapkan dapat dipergunakan untuk peningkatan pelayanan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat.

Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Kalimantan Tengah, anggaran belanja TA 2010 Rp 397.200.639.359 (Perda Kalteng Nomor 3, 2011) sedangkan TA 2009 Rp 469.462.217.428 (Perda Kalteng Nomor 5, 2010). Terlihat penurunan anggaran TA 2010 yang diharapkan dipergunakan untuk peningkatan kesejahteraan dan peningkatan pelayanan infrastruktur bagi masyarakat.

Dari hasil wawancara dan telaah dokumen, mengindikasikan bahwa pengukuran *performance based budgeting* pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah masih terdapat keterbatasan. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari wawancara dengan beberapa informan terlihat bahwa pengukuran dalam APBD TA 2010 masih memiliki beberapa kendala dalam proses pengidentifikasian indikator kinerjanya. Pemahaman beberapa pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah terhadap proses identifikasi *input* dan *output* menyebabkan terhambatnya penentuan program kegiatan anggaran.

Pertanggungjawaban *Performance Based Budgeting*

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 30-32 menjelaskan tentang bentuk pertanggungjawaban keuangan Negara. Dalam ketentuan tersebut, Kepala Daerah diwajibkan menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa BPK selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Bentuk pertanggungjawaban keuangan Negara dijelaskan secara rinci pada PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, khususnya pada pasal 2, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, setiap entitas pelaporan wajib menyusun dan

menyajikan laporan keuangan dan laporan kinerja. Ketentuan ini memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggungjawab di dalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan negara.

SJ, Pejabat Eselon I menyampaikan bahwa:

”Di samping pertanggungjawaban secara administratif, Bendahara Pengeluaran pada SKPD juga wajib mempertanggungjawabkan secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Penyampaian pertanggungjawaban tersebut dilaksanakan setelah diterbitkan surat pengesahan pertanggungjawaban pengeluaran oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran.” (SJ-Sekda).

Informasi yang disampaikan oleh beberapa informan di atas, bahwa pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Tengah telah mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD TA 2010. Hal ini juga bisa terlihat dengan diterbitkannya Perda Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA 2010 Provinsi Kalimantan Tengah yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Selain itu walaupun opini LKPD oleh BPK atas LKPD Provinsi Kalteng Tahun 2010 memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (*qualified opinion*) itu sudah menunjukkan hasil yang mengalami peningkatan dibandingkan opini LKPD Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2009 yang memperoleh opini Tidak Wajar (*adverse opinion*).

Evaluasi Kinerja

Hasil evaluasi kinerja dapat memberikan informasi tentang keberhasilan dan kegagalan program kerja serta kegiatan pada suatu unit kerja atau organisasi. Proses anggaran merupakan kesempatan yang baik untuk melakukan evaluasi apakah pemerintah daerah melakukan tugasnya dengan ekonomis, efektif dan efisien.

SRA, Pejabat Eselon IIB:

”Pada tahapan evaluasi pastinya ada kontrol atau pengawasan dilanjutkan dengan evaluasi perbaikan.

Gol yang ingin dicapai salah satunya opini BPK, yaitu WTP untuk LKPD Kalteng.” (SRA-Karo Keuangan dan Aset).

Hasil wawancara tersebut menggambarkan bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah melaksanakan evaluasi kinerja *performance based budgeting* berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam evaluasi kinerja anggaran. Indikator kinerja yang dibuat berbeda antara satu unit dengan unit yang lain meskipun karakteristik kegiatannya sama, sehingga mengindikasikan tidak adanya patokan dalam perencanaan anggaran yang dibuat. Dengan demikian pembuat anggaran diberi kebebasan dalam menentukan indikator yang mudah untuk dicapai.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari wawancara di atas, tergambar evaluasi kerja *performance based budgeting* pada pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. Hal ini sama dengan hasil penelitian yang terlebih dahulu dilakukan Wang (1999) bahwa implementasi sistem tergantung dari beberapa faktor penting diantaranya kesepakatan ukuran kerja dan evaluasi dari semua pihak.

Hal senada disampaikan KKL, Pejabat Eselon III yang mengatakan bahwa:

”Yang di evaluasi ulang itu semuanya, dari awal sampai pada pelaporan pertanggungjawaban anggarannya itu tadi, jika sudah dilakukan akan keliatan apa saja yang perlu diperbaiki.” (KKL-Kabag Anggaran Daerah).

Evaluasi terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah merupakan tahapan untuk melihat apakah posisi keuangan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mengalami peningkatan atau penurunan dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya. Pertanyaan tersebut lazimnya dijawab dengan menggunakan metode analisis yang lazim digunakan untuk menganalisis laporan keuangan. Rasio ini dipergunakan untuk mengukur persentase jumlah realisasi anggaran yang digunakan untuk membiayai kegiatan fisik pembangunan dibandingkan dengan seluruh realisasi belanja.

Pada Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Tengah, realisasi belanja modal TA 2010 Rp 121.814.935.234 dan realisasi total belanja TA 2010 Rp 208.894.675.598. Rasio belanja modal terhadap realisasi belanja sebesar 58,31% (Perda Kalteng Nomor 3, 2011). Hal tersebut menunjukkan bahwa realisasi anggaran belanja modal

lebih banyak dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat pembangunan fisik/infrastruktur yang membawa kearah perkembangan pendidikan di daerah Provinsi Kalimantan Tengah yang lebih baik.

KPD Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Tengah, realisasi belanja modal TA 2010 Rp 3.981.821.400 dan realisasi total belanja TA 2010 Rp 25.280.217.370. Rasio belanja modal terhadap realiasi belanja hanya sebesar 15,75% (Perda Kalteng Nomor 3, 2011). Hal tersebut menunjukkan bahwa realisasi anggaran belanja modal lebih kecil yang dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat pembangunan fisik/infrastruktur yang membawa kearah peningkatan kesehatan di daerah Provinsi Kalimantan Tengah.

RSUD Doris Sylvanus Palangkaraya, realisasi belanja modal TA 2010 Rp 4.302.230.075 dan realisasi total belanja TA 2010 Rp 66.840.510.749. Rasio belanja modal terhadap realiasi belanja sebesar 64,36% (Perda Kalteng Nomor 3, 2011). Hal tersebut menunjukkan bahwa realisasi anggaran belanja modal lebih besar dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat pembangunan fisik/infrastruktur yang membawa kearah pelayanan dan peningkatan kesehatan masyarakat di daerah Provinsi Kalimantan Tengah yang lebih baik.

Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Kalimantan Tengah, realisasi belanja modal TA 2010 Rp 337.382.011.555 dan realisasi total belanja TA 2010 Rp 376.709.761.067. Rasio belanja modal terhadap realiasi belanja sebesar 84,56% (Perda Kalteng Nomor 3, 2011). Hal tersebut menunjukkan bahwa realisasi anggaran belanja modal lebih besar dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat pembangunan fisik/infrastruktur yang membawa ke arah pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah Provinsi Kalimantan Tengah yang lebih baik.

Pelaporan Kinerja

Di intansi pemerintah daerah, laporan kinerja yang disusun berupa Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip). Lakip merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban sebagaimana dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Hal tersebut ditegaskan kembali dengan Surat Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) No. 239/IX/6/8/2003 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Pada tingkatan Eselon II, SJ menyampaikan informasi yaitu:

”Selama ini pada kenyataannya masih banyak Pegawai Negeri Sipil khususnya lingkup SKPD Provinsi Kalimantan Tengah belum memahami sepenuhnya apa itu Indikator Kinerja Utama (IKU), dan bagaimana membuat dan menyusun Lakip yang benar.” (SJ-Sekda).

Berdasarkan wawancara tersebut Lakip hanya disusun untuk memenuhi syarat administrasi belaka. Dari hasil evaluasi terhadap LAKIP menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dalam pengukuran kinerja. Salah satu sebabnya adalah indikator kinerja yang dirumuskan sukar diukur karena data yang mendukung indikator tersebut tidak tersedia secara lengkap.

Berdasarkan penilaian Lakip atas LKPD Provinsi/Kabupaten/Kota tahun anggaran 2010, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah masuk dalam kategori penilaian C yang berarti agak kurang, perlu banyak perbaikan dan termasuk perubahan yang sangat mendasar (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2012).

Menyimak fenomena tersebut dapat disimpulkan bahwa Lakip pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Tengah masih jauh dari yang diharapkan. Akuntabilitas *performance based budgeting* belum sepenuhnya dilakukan dengan baik. Masih terdapat proses-proses yang dilakukan dengan alasan formalitas dan administrasi belaka.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu: (1) salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Transparansi *performance based budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mencakup

mengenai keterbukaan proses anggaran yang melibatkan masyarakat. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah menyampaikan kebijakan anggaran memaknai transparansi sebagai suatu yang wajib dilakukan disertai dengan ”kerelaan” untuk mendistribusikan informasi-informasi yang dibutuhkan publik. Aksesibilitas dokumen anggaran suatu tindakan ”membuka jalan” menuju kepada dokumen-dokumen anggaran yang diperuntukan bagi masyarakat yang memerlukannya. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah ingin memperlihatkan secara transparan kepada masyarakat bahwa apa yang diamanahkan masyarakat dapat mereka pertanggungjawabkan kembali dalam bentuk Laporan Pertanggungjawaban APBD. Motivasi pemerintah Daerah Kalimantan Tengah untuk memberikan ”sesuatu yang lebih” sehingga masyarakat dapat menikmati informasi-informasi dan fasilitas-fasilitas pendukung sebagai wujud keterbukaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah kepada masyarakat.

Akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.

Akuntabilitas *performance based budgeting* terlihat dari Tupoksi yang dijadikan sebagai informasi kinerja yang terdapat dalam perencanaan kinerja sebagai dasar alokasi *Performance Based Budgeting* untuk membantu pertanggungjawaban anggaran yang tertuang di Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Evaluasi kinerja merupakan proses umpan balik atas hasil kinerja saat ini dan masa lalu sebagai dasar dan pelajaran untuk memperbaiki kinerja di masa datang. Penyusunan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagai salah satu kewajiban instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Pelaporan kinerja pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah walaupun LAKIP telah dibuat ternyata lebih bersifat memenuhi formalitas dan administrasi belaka.

Saran

Adapun saran yang dapat diajukan penulis sebagai hasil dari penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Mengembangkan sistem pengukuran kinerja yang

terintegrasi dengan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang mampu memberikan jaminan. (2) Mengambil kebijakan yang dianggap mampu meningkatkan kompetensi sumber daya manusia secara merata di setiap SKPD terutama yang berhubungan dengan penerapan APBD berbasis kinerja.

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Selama beberapa kali proses wawancara dengan informan terkadang terbatas oleh waktu dikarenakan para informan mempunyai kegiatan-kegiatan yang mendadak harus dilakukan sehingga proses wawancara kurang maksimal bisa dilakukan. (2) Beberapa dokumen yang terkait dengan *Performance Based Budgeting* Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah pada tahun anggaran 2010 masih terbatas, di mana tahun 2010 merupakan tahun peralihan kepemimpinan Gubernur untuk periode selanjutnya sehingga terdapat beberapa peraturan yang baru diterbitkan pada tahun 2011.

DAFTAR RUJUKAN

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2010. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I*. Jakarta.
- Bastian, I. 2006. *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.
- _____. 2010. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Edisi 3. Jakarta: Erlangga.
- Burrell, G., & Morgan, G. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. London: Heineman.
- Creswell, John, W. 1998. *Qualitatif Inquiry and Research Design*. Sage Publications, Inc: California.
- Direktorat Jenderal Keuangan Daerah. 2011 (<http://djkd.kemendagri.go.id/?jenis=transparansi>, diakses 3 Agustus 2011).
- Gubernur Kalimantan Tengah. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2010 Tentang *Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009*.
- Gubernur Kalimantan Tengah. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 3 Tahun 2011 Tentang *Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010*.
- Gubernur Kalimantan Tengah. 2011. Ringkasan Pidato Gubernur Kalimantan Tengah (<http://www.kalteng.go.id>, diakses 14 Mei 2012).
- Hood, C. 1991. A Public Management For All Seasons. *Public Administration*. Volume 69:3–19.
- Indonesian Corruption Watch. 2009. (<http://theprakarsa.org/uploaded/New%20Folder/Akuntabilitas%20anggaran.pdf>, diakses 21 April 2012).
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2012. (<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/796-akuntabilitas-kinerja-instansi-pemerintah-meningkat-signifikan>, diakses 24 Januari 2013).
- Mansyur, U. 2004. Reformasi Sistem Penganggaran Daerah Berbasis Kinerja dan Partisipasi Masyarakat di Kota Makassar. *Makalah*. Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Media Kompasiana. 2012. (<http://media.kompasiana.com/new-media>. diakses 21 Maret 2012).
- Media Indonesia. 2009. (<http://www.indonesiamedia.com>, di akses 5 Maret 2012).
- Nedabang, A. 2011. (<http://nedabang.blogspot.com/workshop-akuntabilitas-anggaran>, diakses 25 April 2012).
- Rahayu, S., Unti, L., & Didied, A. 2007. Studi Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah (Bukti Empiris dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di Propinsi Jambi). *Simposium Nasional Akuntansi X*, Makassar.
- Sancoko, B., Djang, T., A.S., Noor, Cholis, M., Sumini, & Hery, T. 2008. *Kajian terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*. Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Depkeu RI, Jakarta.
- Solikin, A. 2006. Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah: Perkembangan dan Permasalahan. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol.2 No.2 Nopember 2006.
- Utari, N. 2009. Studi Fenomenologis Tentang Proses Penyusunan Anggaran berbasis Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Temanggung. *Tesis Dipublikasikan*. Undip.
- Wang, X. 1999. Conditions to Implement Outcome-oriented Performance Budgeting: Some Empirical Evidence. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Winter 1999;11,4.
- Widyantoro, A.E. 2009. *Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomenologis (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)*. Tesis Dipublikasikan. Undip.