

Perencanaan Anggaran Belanja Bantuan Sosial Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Muh Latif¹, Andy Fefta Wijaya^{1,2}, Tjahjanulin Domai^{1,2}

¹Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

²Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Abstrak

Reformasi menuntut pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang lebih baik, transparan dan akuntabel. Merespon hal tersebut pemerintah melaksanakan perubahan tata kelola keuangan dengan penggunaan sistem penganggaran berbasis kinerja, yang dimulai dengan perencanaan strategis dan kinerja. Penelitian ini bertujuan mengetahui bagaimanakah perencanaan belanja bantuan sosial di Pemerintah Kabupaten Bantul yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis Perencanaan Anggaran Belanja Bantuan Sosial di Pemerintah Kabupaten Bantul. Penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi serta studi kepustakaan. Analisa data menggunakan analisa data kualitatif dengan model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan perencanaan belanja bantuan sosial di Pemerintah Kabupaten Bantul belum sepenuhnya mewujudkan sebuah perencanaan strategis dan perencanaan kinerja yang mana kegiatan belanja bantuan sosial seharusnya merupakan penjabaran visi dan misi yang ada di dalam RPJPD, RPJMD, yang kemudian dijabarkan menjadi program dan kegiatan di dalam RKPD yang menjadi pedoman dalam menyusun KUA dan PPAS untuk dianggarkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kegiatan yang ada di dalam Belanja Bantuan Sosial merupakan kegiatan yang tidak secara langsung berkaitan dengan program dan kegiatan yang ada di dalam belanja langsung. Karena tidak berkaitan dengan program dan kegiatan yang ada di dalam belanja langsung dan tidak ada kebijakan yang mengaitkannya dengan program dan kegiatan di dalam belanja langsung. Selain itu dalam proses perencanaannya baik di tingkat SKPD maupun di tingkat PPKD tidak menggunakan tolok ukur kinerja yang terdiri dari Standar Pelayanan Minimal (SPM), Analisis Standar Belanja (ASB), Standar Satuan Harga (SSH) dan Indikator Kinerja.

Kata kunci: belanja bantuan sosial, perencanaan strategis, anggaran berbasis kinerja, tolak ukur kinerja

Abstract

Reform requires the government to govern better, transparent and accountable. Government responded by implementing financial governance changes with the use of performance-based budgeting system, which begins with the strategic planning and performance. This study aims to determine how the planning of social assistance spending in Bantul District Government which aims to describe and analyze the Social Assistance Budget Planning in the Bantul District Government. Research using qualitative research methods with a descriptive approach, collecting data using interviews, observation and documentation as well as the study of literature. Analysis of the data using qualitative data analysis with interactive models of Miles and Huberman. The results showed the planning of social assistance spending in Bantul District Government has not fully realize a strategic planning and performance planning where social assistance spending activities should be an elaboration of the vision and mission that is in RPJPD, RPJMD, which is then translated into programs and activities in the RKPD which serve as guidelines in preparing for KUA and PPAS budgeted in the Regional Budget. Existing activities in the Social Assistance spending is an activity that is not directly related to the programs and activities that are in direct spending. Because it is not related to the programs and activities that are in direct spending and no policies that relate to the programs and activities in direct spending. In addition, the planning process both at the level and at the level SKPD PPKD not use performance benchmarks consisting of Minimum Service Standards (MSS), Analysis of Standard Spending (ASS), Standard Unit Price (SUP) and Performance Indicators.

Keyword: performance-based budgets, performance benchmarks, social assistance spending, strategic planning,

PENDAHULUAN

Reformasi telah memicu berbagai perubahan mendasar di dalam tata kelola

pemerintahan di Indonesia, yaitu adanya usaha untuk mengelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini dilakukan pemerintah dengan melakukan perubahan sistem pengelolaan Keuangan Negara dari sistem tradisional menuju menjadi sistem

Corresponding Address:

Muh Latif

Email : muhammad.latief@gmail.com

Alamat : Dukuh MJ I/1683, Mantrijeron, Yogyakarta. 55141

penganggaran berbasis kinerja (*Performance based budgeting*). Suhadak dan Nugroho [1] memberikan definisi anggaran kinerja adalah sebuah sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Senada, Mardiasmo [2] mengatakan *performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang harus berorientasi pada kepentingan publik.

Anggaran berbasis kinerja menekankan pada hasil yang akan dicapai, hal ini sesuai dengan perkembangan paradigma administrasi publik yaitu *New Publik Management*. *New Public Management* mensyaratkan suatu organisasi mempunyai tujuan yang jelas, arah dan cara melaksanakannya dan juga target capaian kinerja. Anggaran berbasis kinerja juga tidak dapat dilepaskan dari adanya perencanaan strategis. Perencanaan Strategis memberikan peranan penting dalam penyusunan Anggaran berbasis kinerja. Sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance Based Budgeting*) berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. [3]. Mengenai anggaran berbasis kinerja Anggarini dan Puranto [4] mengatakan:

“Untuk menyusun Anggaran berbasis kinerja, pemerintah daerah terlebih dahulu harus mempunyai rencana stratejik (renstra). Renstra merupakan kegiatan dalam mencari tahu dimana organisasi pada saat ini, arahan kemana organisasi ini harus menuju, dan bagaimana cara (stratejik) untuk mencapai tujuan itu.”

Perencanaan strategis menurut Olsen dan Eadie (1982) sebagaimana dikutip oleh Bryson [5] didefinisikan sebagai :

“Upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu.”

Sedangkan terkait dengan rencana strategis, Andayani [6] mengatakan Pembuatan (renstra) rencana strategis dilakukan dengan merumuskan visi dan misi organisasi, melakukan analisis lingkungan internal dan lingkungan eksternal (*environmental scanning*), merumuskan tujuan

dan sasaran, serta merumuskan strategi-strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

Sedikit berbeda Mardiasmo [2] mengatakan visi, misi, tujuan, sasaran, target (*outcome*), arah dan kebijakan, serta strategi organisasi ditentukan pada tahap perumusan strategi sedangkan bagaimana strategi itu dilaksanakan pada tahap perencanaan strategis. Selain itu Mardiasmo [2] juga mengungkapkan dalam proses perumusan strategi, manajemen memutuskan visi, misi, dan tujuan organisasi serta strategi untuk mencapai tujuan organisasi. Perencanaan strategik merupakan proses menurunkan strategi dalam bentuk program-program.

Lorange (1980) sebagaimana dikutip oleh Bryson [5] berpendapat bahwa sistem perencanaan strategis apapun harus menangani empat persoalan penting : (1) Ke manakah kita akan pergi? (misi), (2) Bagaimanaakah kita akan pergi ke sana? (strategi), (3) Apa blueprint tindakan kita? (Anggaran) dan (4) Bagaimanaakah kita tahu bahwa kita berada di atas jalur? (kontrol)

Adapun proses yang harus ditempuh di dalam perencanaan strategis menurut Bryson [5] ada delapan langkah yaitu : (1) Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis, (2) Mengidentifikasi mandat organisasi, (3) Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi, (4) Menilai lingkungan eksternal, peluang dan ancaman, (5) Menilai lingkungan internal; kekuatan dan kelemahan, (6) Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi, dan (7) Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu dan (8) Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.

Dalam kesempatan lain Bastian [3] mengungkapkan bahwa pada dasarnya terdapat dua jenis rencana , yaitu (1) rencana strategis yang disusun untuk mencapai tujuan umum organisasi, dan (2) rencana operasional yang merupakan rincian tentang bagaimana rencana strategis dilaksanakan.

Untuk mengoperasionalkan rencana strategis sesuai dengan peraturan perundang-undangan dilaksanakan dengan menggunakan rencana kinerja yang lazimnya disebut dengan rencana kerja pemerintah daerah. Suhadak dan Nugroho [1] mengatakan bahwa terdapat beberapa tolok ukur dalam menilai pelaksanaan sistem anggaran daerah, apakah telah menggunakan pendekatan kinerja atau belum. Beberapa tolok ukur yang membedakan adalah Standar Pelayanan Minimal, Indikator Kinerja,

Analisis Standar Biaya dan Standar Satuan Harga [1].

Belanja bantuan sosial merupakan bagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dialokasikan di dalam belanja tidak langsung. Tujuan dari keberadaan belanja bantuan sosial adalah untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat apabila daerah sudah dapat memenuhi kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya pelayanan minimum yang telah ditetapkan pemerintah [7]. Sebagai bagian dari APBD, belanja bantuan sosial harus memenuhi prinsip-prinsip anggaran publik yang efektif, efisien dan ekonomis dan juga akuntabel, sehingga harus direncanakan sesuai dengan kaidah perencanaan anggaran berbasis kinerja yang mewujudkan suatu perencanaan strategis yang mempunyai tolok ukur dan target kinerja yang jelas. Disisi lain ditemukan adanya fenomena bahwa perencanaan belanja bantuan sosial yang tidak prosedural sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Demak seperti diungkapkan oleh Pegiat Koalisi LSM Pro Demak Bersih, Ahmad Munir Yusak [8]. Dari latar belakang tersebut penelitian ini ingin mengetahui bagaimanakah perencanaan anggaran belanja bantuan sosial (berupa uang) di Kabupaten Bantul? Sehingga tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan perencanaan anggaran belanja bantuan sosial di Kabupaten Bantul.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode diskriptif. Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin memperoleh gambaran tentang bagaimana proses perencanaan anggaran khususnya perencanaan anggaran belanja bantuan sosial berupa uang di Kabupaten Bantul.

Fokus penelitian mengenai proses perencanaan anggaran belanja bantuan sosial pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yaitu belanja bantuan sosial yang berupa uang dengan pertimbangan bahwa belanja bantuan sosial yang berupa uang dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dianggarkan dalam belanja tidak langsung, meliputi perencanaan Belanja Bantuan Sosial dilihat dari perencanaan strategis dan perencanaan kinerja.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul dengan situs penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah serta Dinas

Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul.

Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder dengan tehnik pengumpulan data melalui wawancara, dokumentasi serta observasi, sedangkan analisa data menggunakan model interaktif (*interactive model of analisis*) dari Miles dan Huberman [9] dengan prosedur reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan. Sedangkan uji keabsahan data menggunakan Adapun keabsahan data diperoleh melalui uji *credibility, transferability, dependability, dan confirmability*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja merupakan subsistem dari perencanaan strategis (*strategic planning*). Penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan isu-isu strategis yang direspon dengan program dan kegiatan yang relevan.

Belanja Bantuan sosial merupakan bagian dari belanja terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah termasuk di Kabupaten Bantul. Sedangkan APBD, mekanisme perencanaannya merupakan sebuah proses perencanaan dengan beberapa tahapan, perencanaan jangka panjang, perencanaan jangka menengah dan juga perencanaan jangka pendek/tahunan sesuai dengan mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang ditetapkan. Belanja bantuan sosial bertujuan untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat sehingga pemerintah daerah harus memenuhi seluruh kebutuhan belanja wajib guna terpenuhinya standar pelayanan minimum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan [7].

Terciptanya pelayanan yang merata dan kesejahteraan merupakan salah bagian dari visi Kabupaten Bantul yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul yaitu terwujudnya Kabupaten Bantul yang "Projamansari Sejahtera, Demokratis dan Agamis". Kata "sejahtera" mempunyai maksud dan arti bahwa kebutuhan dasar masyarakat Kabupaten Bantul telah terpenuhi secara lahir dan batin. Hal tersebut juga dijabarkan dalam

misi dalam RPJPD dan juga RPJMD diantaranya “meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan kualitas pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan berbasis pengembangan ekonomi lokal, dan pemberdayaan masyarakat yang responsif gender”.

Misi yang terdapat dalam RPJPD dan juga RPJMD kemudian dilaksanakan dengan berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah. Termasuk didalamnya adalah program dan kegiatan yang menjadi prioritas pemerintah melalui Satuan Kerja Pemerintah Daerah terkait dengan tugasannya. Adanya program dan prioritas kegiatan tersebut kemudian di jabarkan lebih lanjut kepada kebijakan, program dan kegiatan tahunan yang dimuat didalam RKPD, yang menjadi acuan untuk menyusun KUA dan PPAS yang kemudian menjadi dasar penyusunan RAPBD.

Ada visi dan misi terkait dengan kesejahteraan menandakan bahwasannya didalam dokumen perencanaan terdapat kesesuaian dengan tujuan dari adanya belanja bantuan sosial ini menandakan bahwa adanya visi dan misi terkait dengan belanja bantuan sosial juga. Hal ini menandakan bahwa belanja bantuan sosial secara tidak langsung merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan visi dan misi Kabupaten Bantul. Robbin dan Coulter dalam Bastian [3] mengatakan bahwa perencanaan (*planning*) merupakan proses yang dimulai dari penetapan tujuan organisasi, yaitu menentukan strategi untuk pencapaian tujuan tersebut secara menyeluruh untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan seluruh pekerjaan organisasi, sehingga tercapai tujuan organisasi. Hal tersebut juga sesuai dengan ciri-ciri perencanaan yang baik sebagaimana diungkapkan oleh Riyadi dan Bratakusumah [10], diantaranya adanya tujuan yang ingin dicapai.

Tabel1. Fluktuasi Belanja Bantuan Sosial Dalam Dokumen Perencanaan

| Proyeksi RPJMD | Proyeksi RKPD | Dalam KUA | Dalam APBD |
|----------------|---------------|---------------|----------------|
| 25.795.408.000 | 2.939.300.000 | 4.053.050.000 | 24.651.500.000 |

Sumber : Diolah dari Data Sekunder Penelitian

Namun demikian besaran pagu indikatif berkaitan dengan belanja bantuan sosial yang mulai ada dalam RPJMD, RKPD dan juga KUA/PPAS, terdapat ketidakkonsistenan besarnya, antara yang ada dalam RPJMD,

RKPD, KUA-PPAS dan APBD sebagaimana terdapat dalam tabel 1. Dari tabel diketahui bahwa besarnya pagu indikatif dari RPJMD, RKPD, KUA dan APBD terjadi penurunan dan kemudian kenaikan kembali yang cukup mencolok yaitu dari 25 M turun menjadi 2,9 M kemudian naik menjadi 4 M dan di dalam APBD teranggarkan sebesar 24,6 M. Ini menunjukkan proses perencanaan yang kurang konsisten dan kurang adanya kesinambungan antara dokumen perencanaan yang ada karena terjadi fluktuasi yang begitu besar jumlahnya. Walaupun masih bersifat indikatif akan tetapi dalam waktu yang relatif singkat ternyata terjadi lonjakan yang luar biasa jumlahnya.

Dalam penelitian ditemukan bahwa dalam RPJMD serta RKPD tidak ditemukan kebijakan secara khusus mengenai belanja bantuan sosial dan penggunaannya untuk kegiatan apa saja, atau untuk mendukung program dan kegiatan (dalam belanja langsung) apa saja. Tidak ada kebijakan yang mengatakan bahwa belanja bantuan sosial mempunyai keterkaitan dengan program dan kegiatan yang ada didalam belanja langsung, sebagai wujud dari strategi untuk mewujudkan visi Bantul Progotamansi Sejahtera Demokratis dan Agamis. Wujud kegiatan belanja bantuan sosial baru muncul di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dapat dilihat di dalam tabel 2.

Tidak adanya kebijakan secara langsung yang berkaitan dengan belanja bantuan sosial di dalam RPJMD dan juga RKPD dan juga adanya fluktuasi jumlah pagu indikatif yang ada di dalam RPJMD, RKPD dan KUA-PPAS dengan realisasi anggaran yang terdapat di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan belanja bantuan sosial ini bukan merupakan suatu perencanaan yang ideal karena tidak adanya, landasan yang kuat tentang kebijakan yang akan dilaksanakan, hal ini tidak sesuai dengan arti perencanaan yang dikemukakan oleh Nurcholis [11] yang memberikan definisi perencanaan pembangunan merupakan keseluruhan kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang tersusun dalam dokumen-dokumen perencanaan secara sistematis, terpadu, konsisten dan berjenjang menurut jangka waktu tertentu.

Selain itu tidak adanya konsistensi dan kontinuitas antara dokumen perencanaan, tidak sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Conyers dan Hills (1984) sebagaimana dikutip Kuncoro [12] yang mendefinisikan perencanaan

Tabel 2. Belanja Bantuan Sosial di Kabupaten Bantul Tahun 2013.

| No. | Jenis Dana Bantuan Sosial | Jumlah | Peruntukan/Kegiatan |
|-----|---|------------------|--|
| 1. | Belanja Bantuan Sosial kepada Ormas | 30.000.000,- | Orsos Panti Sosial |
| 2. | Belanja Bantuan Sosial kepada Kelompok Masyarakat | 190.000.000,- | Bantuan kepada kelompok |
| | | 30.000.000,- | Bantuan anak cacat luar panti |
| | | 1.223.750.000,- | Pendamping PNPB Perkotaan dan Perdesaan |
| 3. | Belanja Bantuan Sosial kepada Anggota Masyarakat | 652.000.000,- | Bantuan pendidikan untuk Mahasiswa |
| | | 6.000.000,- | Bantuan program paket c |
| | | 21.500.000,- | Bantuan pendidikan SMA/MA |
| | | 349.800.000,- | Bantuan pendidikan SMK |
| | | 4.469.450.000,- | Bantuan kepada anggota masyarakat |
| | | 1.000.000.000,- | Bantuan sosial yang belum direncanakan |
| | | 200.000.000,- | Bantuan pendidikan |
| | | 3.354.000.000,- | Bantuan rehab rumah tidak layak huni |
| | | 13.125.000.000,- | Bantuan sosial kepada masyarakat dari propinsi DIY |
| | Jumlah | 24.651.500.000,- | |

Sumber : Data Sekunder yang diolah

sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa mendatang.

Suatu perencanaan yang baik sebagaimana seharusnya diikuti dalam perencanaan belanja bantuan sosial sebaiknya terdapat kebijakan yang konsisten dan berkelanjutan sebagaimana diungkapkan oleh Nurcholis [11] bahwa muatan/ isi dari jenis-jenis perencanaan yang ada harus padu (saling berkaitan) dan konsisten (saling mendukung tidak saling bertentangan). Konsistensi perencanaan pembangunan kabu-paten/kota menyangkut relevansi/kesesuaian muatan/isi antara jenis perencanaan pembanguan yang satu dengan yang lain (isi RKPD sesuai dengan RPJM, RPJM sesuai dengan RPJP). Lebih lanjut Arsyad [14] mengemukakan bahwa unsur yang terkandung dalam perencanaan juga harus mencakup perencanaan berorientasi pada pencapaian tujuan; dan juga perencanaan merupakan kegiatan yang terus-menerus.

Berdasarkan konsep perencanaan strategis seharusnya belanja bantuan sosial dalam perencanaan harus terkait dengan program dan juga kegiatan yang terdapat di dalam belanja langsung yang mana merupakan perwujudan dari program dan juga kegiatan yang ada dalam rencana strategis untuk menanggulangi isu-isu strategis untuk mewujudkan misi dan visi Kabupaten Bantul yang Projotamansari Sejahtera Demokratis dan Agamis. Maksud mempunyai hubungan artinya pos belanja bantuan sosial yang ada dalam APBD hanya merupakan tempat mengalokasikan anggaran program dan kegiatan yang ada dalam belanja langsung karena belanja bantuan berupa uang tidak bisa dianggarkan

dalam belanja langsung.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang merupakan rencana strategis pemerintah daerah dilaksanakan secara bertahap dan dijadikan dasar dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan rencana pembangunan tahunan yang dimiliki daerah. Dengan tidak adanya keterkaitan dengan program dan kegiatan dalam belanja langsung, ini menandakan bahwa proses perencanaan belanja bantuan sosial ini tidaklah sesuai dengan tahap-tahap yang seharusnya dilalui untuk menghasilkan suatu perencanaan yang baik sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Blakely (1989) dalam Kuncoro [12] ada empat tahap dalam proses perencanaan pembangunan ekonomi yaitu: (1) Pengumpulan dan analisis data, (2) pemilihan strategi pembangunan daerah, (3) pemilihan proyek-proyek pembangunan, (4) pembuatan rencana tindakan, (5) penentuan perincian proyek dan (6) persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi.

Hal sebagaimana tersebut diatas juga tidaklah sesuai dengan prinsip-prinsip perencanaan yang baik sebagaimana diungkapkan oleh Abe [15] yaitu 1) Apa yang akan dilakukan yang merupakan jabaran dari visi dan misi; 2) bagaimana mencapai hal tersebut, 3) siapa yang melakukan, 4) lokasi ; 5) kapan akan dilakukan, berapa lama, dan 6) sumber daya yang dibutuhkan. Dari prinsip-prinsip yang dikemukakan Abe [15] diketahui bahwa perencanaan yang baik seharusnya merupakan penjabaran visi dan misi, untuk hal ini belanja bantuan sosial dapatlah masuk sebagai salah satu anggaran yang digunakan untuk mewujudkan masyarakat Bantul yang sejahtera. Selain poin kesatu tersebut perencanaan belanja sosial tidak ada kejelasan tentang siapa yang melakukan

karena ada berbagai macam kegiatan, lokasi juga tidak jelas, waktu pelaksanaan dan juga waktu yang diperlukan untuk tercapainya target kegiatan tersebut. Sumber daya yang dibutuhkanpun tidak jelas besarnya karena tidak ada basis data dan berapa persen yang harus ditangani dalam suatu waktu.

Perencanaan anggaran merupakan Subsistem perencanaan strategis (*strategic planning*), secara teknis dilaksanakan dengan sistem anggaran kinerja yang didahului dengan perencanaan kinerja. Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan isu-isu strategis yang direspon dengan program dan kegiatan yang relevan. Di dalam pelaksanaannya, proses perencanaan kinerja dilaksanakan pada saat menjabarkan RPJMD ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan rencana kerja tahunan pemerintah daerah. Terdapat beberapa tolok ukur dalam menilai pelaksanaan sistem anggaran daerah, apakah telah menggunakan pendekatan kinerja atau belum. Beberapa tolok ukur yang membedakan dengan sistem penganggaran lainnya adalah Standar Pelayanan Minimal, Indikator Kinerja, Analisis Standar Biaya dan Standar Satuan Harga [7].

Sebagaimana diungkapkan di atas bahwasannya belanja bantuan sosial di Kabupaten Bantul terlepas dan tidak berkaitan langsung dengan program dan kegiatan dalam belanja langsung, selain itu di Kabupaten Bantul juga tidak ditemukan kebijakan tentang keharusan penggunaan Standar Pelayanan Minimal (SPM), Indikator Kinerja, Analisis Standar Belanja dan juga Standar Satuan Harga.

Belum digunakan SPM, Indikator Kinerja, Analisis Standar Belanja dan juga Standar Satuan Harga, dalam perencanaan anggaran belanja bantuan sosial di Kabupaten Bantul menandakan bahwa anggaran dengan pendekatan kinerja belum dapat diterapkan didalam penganggaran belanja bantuan sosial sebagaimana dikemukakan oleh Anggarini dan Puranto [4] yang mengatakan bahwa dalam penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, pemerintah daerah harus menyusunnya berdasarkan SPM yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Tidak digunakannya SPM di dalam penganggaran belanja bantuan sosial mengakibatkan kualitas pelayanan bantuan sosial yang diterima masyarakat berpotensi meninggalkan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, kongkrit, mudah diukur, terbuka,

terjangkau, dapat dipertanggungjawabkan, serta mempunyai batas waktu pencapaian wajib diperhatikan sebagaimana diungkapkan oleh Bastian [3] yang mengatakan bahwa dalam perencanaan maupun penganggaran prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, kongkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau, dapat dipertanggungjawabkan, serta mempunyai batas waktu pencapaian wajib diperhatikan. Dengan tidak digunakannya Standar Pelayanan Minimal (SPM) juga bisa mengakibatkan tujuan otonomi daerah sebagaimana diungkapkan oleh Suhadak dan Trinugroho [1] yang menyatakan bahwa Pemerintah pusat sebagai fasilitator penyelenggaraan otonomi daerah menetapkan standar Standar Pelayanan Minimal dengan maksud agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat terjamin jumlah, kualitas minimalnya, ketepatangunaannya dan terjadi pemerataan kualitas pelayanan publik antar daerah tidak akan tercapai. Hal senada juga diungkapkan oleh Anggarini dan Puranto [4] yang mengatakan bahwa dengan adanya SPM maka akan terjamin kuantitas dan atau kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat, sehingga diharapkan akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan menghindari kesenjangan pelayanan antar daerah.

Selain SPM, Standar Satuan Belanja merupakan komponen utama dari anggaran yang digunakan untuk kepentingan publik seperti diungkapkan oleh Mardiasmo [16], *Value for Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Dengan tidak dipenuhinya keberadaan Standar Satuan Harga akan sulit mengatakan bahwa anggaran yang dikeluarkan sudah ekonomis dan efisien.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa Standar Satuan Harga merupakan hal yang paling mendasar untuk dipenuhi di dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, seperti halnya penelitian yang dilakukan oleh Wijayanti [17] di Kabupaten Pasuruan. Beberapa tolok ukur anggaran berbasis kinerja belum sepenuhnya dapat diterapkan dalam penganggaran karena berbagai macam sebab, tetapi Standar Satuan Harga merupakan hal pertama yang dapat dipenuhi. Seperti halnya juga di Kabupaten Bantul yang sebenarnya juga telah mempunyai Standar Satuan Harga sebagaimana telah ditetapkan dengan Peraturan Bupati Bantul Nomor 74 Tahun 2012 tentang Standar Harga

Barang dan Jasa Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2013. Namun karena belanja bantuan sosial di Kabupaten Bantul tidak dianggarkan dan tidak ada keterkaitan dengan kegiatan dalam belanja langsung dan tidak adanya kebijakan untuk menerapkan Standar Satuan Harga di dalam penganggaran belanja bantuan sosial, standar satuan harga atau kalau di Pemerintah Kabupaten Bantul dikenal dengan istilah Standar Harga Barang dan Jasa belum dapat diterapkan dalam penganggaran belanja bantuan sosial pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Selanjutnya salah satu yang harus dipertimbangkan dalam penetapan belanja daerah adalah Analisa/Analisis Standar Belanja/Biaya. Suhadak dan Nugroho [1] mengatakan bahwa Analisis Standar Belanja adalah standar atau pedoman yang bermanfaat untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran.

Analisis Standar Belanja digunakan dengan tujuan agar ada standarisasi dengan harga yang wajar terhadap sebuah kegiatan. Analisis standar belanja (ASB) mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam pengukuran kinerja keuangan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bastian [3] yang mengatakan bahwa apabila dalam penentuan APBD analisis standar belanja tidak digunakan, maka hal yang paling dikhawatirkan adalah bahwa masing-masing satuan kerja tidak selektif dalam menentukan program dan kegiatan serta banyaknya tumpang tindih dalam setiap alokasi biaya kegiatan sehingga menyebabkan timbulnya inefisiensi dan pemborosan. Selain itu dengan tidak adanya analisis standar belanja dikhawatirkan akan terjadi banyak belanja yang kurang efektif di setiap satuan kerja. Pohan (tanpa tahun) dalam Halim dan Damayanti [18] yang mengatakan bahwa alokasi belanja ke dalam aktivitas untuk menghasilkan *output* seringkali tanpa alasan dan justifikasi yang kuat. ASB mendorong penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap aktifitas unit kerja menjadi lebih logis dan mendorong dicapainya efisiensi secara terus menerus karena ada perbandingan (*benchmarking*) biaya per unit setiap output dan diperoleh praktik-praktik terbaik (*best practices*) dalam desain aktivitas."

Dengan tidak digunakannya ASB pada saat perencanaan anggaran belanja bantuan sosial, mengakibatkan manfaat adanya ASB sebagaimana juga yang diungkapkan oleh Bastian

[3] seperti: (a) Meningkatkan kemampuan satuan kerja dalam menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas anggaran daerah, tugas pokok dan fungsi, tujuan, sasaran, serta indikator kinerja pada setiap program dan kegiatan yang direncanakan, (b) Mencegah terjadinya duplikasi dan atau tumpang tindih kegiatan dan anggaran belanjanya pada masing-masing dan antara satuan kerja, dan (c) Menjamin kesesuaian antara kegiatan dan anggaran dengan arah, kebijakan, strategi, dan prioritas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, serta mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi tidak dapat dicapai.

Anggaran berbasis kinerja sebagaimana diungkapkan oleh Suhadak dan Nugroho [1], Mardiasmo [2] serta Ritonga [7] sangat memperhatikan kewajaran hubungan antara berapa uang yang dikeluarkan untuk mencapai suatu hasil tertentu, yang mana sering disebut kerangka kerja logis. Untuk dapat menentukan kewajaran tersebut diperlukan seperangkat alat yang dinamakan indikator kinerja sebagai salah satu tolok ukur diberlakukannya anggaran dengan pendekatan kinerja.

Tidak adanya indikator kinerja dalam penganggaran belanja bantuan sosial menandakan bahwa belanja bantuan sosial sulit untuk diukur keterkaitan antara besaran masukan terhadap hasil yang diharapkan, yang mana menurut Ritonga [7] membentuk suatu kerangka logis sehingga tidak dapat diukur tingkat efektifitas dan efisiensinya, sebagaimana diungkapkan oleh Suhadak dan Nugroho [1] bahwa anggaran kinerja adalah sebuah sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.

Dengan tidak adanya *input* dan *output* dan juga *outcome* di dalam penganggaran belanja bantuan sosial di Kabupaten Bantul juga menandakan bahwa belanja bantuan sosial yang ada pada saat ini belum dianggarkan dengan pendekatan kinerja, sebagaimana diungkapkan bahwa Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) atau *Performance Based Budgeting* (PBB), menurut Mardiasmo [2] mempunyai ciri-ciri (a) Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan konsep *value for Money* dan pengawasan atas kinerja output, (b) Disusun berdasarkan tujuan dan sasaran kinerja, oleh karena itu anggaran digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektifitas anggaran (c)

Anggaran kinerja disusun berdasarkan mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Dengan tidak adanya indikator kinerja maka tidak akan dilakukan pengawasan atas kinerja output, tidak diketahuinya tujuan dan sasaran kinerja serta tidak dapat dilakukan perkiraan efektifitas anggaran atas belanja bantuan sosial. Sehingga besar kemungkinan terjadi potensi pemborosan atas anggaran belanja bantuan sosial.

Indikator kinerja adalah faktor kunci, dan tolok ukur utama pemberlakuan anggaran dengan pendekatan kinerja, selain SPM, SSH dan juga ASB karena dengan keberadaan indikator kinerja akan dapat menunjukkan besaran input yang diperlukan serta target *output* dan juga *outcome* yang diharapkan. Setelah keberadaan indikator kinerja baru kerangka logis hubungan antara besaran input dan output dinilai kewajarannya dengan menggunakan beberapa tolok ukur lain, seperti untuk menilai kewajaran harga digunakan Standar Satuan Harga, kewajaran nilai kegiatan diukur dengan Analisis Standar Belanja dan kewajaran wujud pelayanan minimalnya diukur dengan keberadaan Standar Pelayanan Minimal. Dengan kata lain keberadaan indikator kinerja merupakan prasyarat utama pemberlakuan anggaran dengan pendekatan kinerja. Ada indikator kinerja menandakan bahwa telah ada perangkat minimal sebabagai tanda pemberlakuan Anggaran dengan Pendekatan Kinerja dan sebaliknya.

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan tentang perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan sebagaimana dilakukan oleh Wijayanti [17] yang mengatakan bahwa disana belum diberlakukan Analisa Standar Belanja sebagai salah satu komponen dalam penganggaran karena memang belum disusun, tetapi sebagai komponen utama sudah ada indikator kinerja.

Berdasarkan pembahasan di atas seyogianya didalam perencanaan belanja bantuan sosial dianggarkan dalam belanja langsung dan disusun berdasarkan program dan kegiatan yang disusun dengan pendekatan kinerja yang mempunyai berbagai tolok ukur kinerja yang jelas dan digunakannya standar satuan harga dan analisis standar belanja untuk mengukur kewajaran atas sebuah kegiatan sehingga tercipta anggaran pemerintah daerah yang menganut prinsip ekonomis, efektif dan efisien sebagaimana diungkapkan oleh Jones dan Pendlebury (1988) sebagaimana dikutip oleh

Bastian [19] prinsip penganggaran yang sangat terkenal adalah apa yang dikenal dengan "*The Three Es*", yaitu Ekonomis, Efisien, dan Efektif. Sedangkan menurut Mardiasmo [16], *Value for Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor public yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Beberapa pihak berpendapat bahwa, tiga elemen diatas masih perlu ditambah 2 elemen lagi, yaitu : Keadilan (*Equity*), mengacu pada adanya kesempatan sosial (*social opportunity*) yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan sosial ekonomi. Pemerataan atau Kesetaraan (*Equality*), artinya penggunaan uang publik hendaknya tidak hanya terkonsentrasi pada kelompok tertentu saja, melainkan dilakukan secara merata.

Dengan dikembalikannya penganggaran belanja bantuan sosial ke dalam program dan kegiatan dalam belanja langsung atau dengan mengembalikan kembali fungsi belanja bantuan sosial sebagai belanja operasional dengan pembatasan besarannya akan mencegah beberapa kegagalan dan juga penyalahgunaan anggaran belanja daerah. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Nelson [20], menunjukkan bahwa manfaat bantuan sosial berupa bantuan pemberian tunjangan uang tunai telah mengalami perkembangan yang kurang baik. Hampir tidak ada satu negara diselidiki memberikan manfaat bantuan sosial mendekati ambang batas kemiskinan Uni Eropa. Tingkat manfaat bantuan sosial dapat diamati, yang terutama disebabkan perkembangan ketertinggalan di bagian timur dan selatan Eropa.

Demikian juga penelitian yang dilakukan oleh Ritonga dan Alam [21] dengan hasil adanya indikasi pemanfaatan Hibah dan Bantuan Sosial untuk mencalonkan kembali. Hal seperti akan dapat diminimalisir apabila belanja bantuan sosial dikembalikan pendekatan penganggarnya dengan menggunakan pendekatan kinerja berdasarkan program dan kegiatan yang jelas tolok ukurnya. Penerapan Anggaran dengan pendekatan kinerja juga telah terbukti keberhasilannya sebaaimana penelitian Park and Choi [22], yang menemukan bahwa penerapan Anggaran berbasis kinerja di Korea Selatan yang telah berhasil mencapai tujuan yang diinginkan yaitu terciptanya pemerintahan yang bersih, efektif dan juga efisien. Penerapan sistem ini berhasil karena memperoleh dukungan yang sangat kuat dan adanya komitmen yang kuat untuk melaksanakannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Perencanaan anggaran belanja bantuan sosial pada anggaran pendapatan dan belanja daerah di Kabupaten Bantul belum sepenuhnya mencerminkan sebuah perencanaan strategis, di mana dokumen perencanaan yang berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan juga Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang ada di Kabupaten Bantul tidak memuat secara jelas dan mendasar sebagai dokumen perencanaan belanja bantuan sosial. Perencanaan belanja bantuan sosial di Kabupaten Bantul juga belum menunjukkan sebuah perencanaan kinerja untuk melaksanakan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) hal ini ditunjukkan dengan tidak digunakannya beberapa tolok ukur anggaran berbasis kinerja seperti SPM, ASB, Standar Satuan Harga dan juga Indikator Kinerja di dalam proses perencanaan dan penganggaran belanja bantuan sosial.

Saran

Perlu adanya sinkronisasi antara Peraturan Menteri tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, Pendoman Pengelolaan Keuangan dan juga Peraturan Menteri terkait belanja bantuan sosial, dengan kata lain perlu adanya revisi terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan Belanja Bantuan Sosial yang berasal dari APBD, dimana keberadaan penganggaran belanja bantuan sosial haruslah berkaitan langsung dengan program dan kegiatan yang menjadi penjabaran visi dan misi pemerintah daerah, sehingga mewujudkan satu kesatuan mulai perencanaan sampai penganggaran dan jelas program kegiatannya, sasaran dan target capaian kinerja dari *input* yang diberikan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih saya sampaikan kepada jajaran pimpinan dan staf yang ada di Bappeda, DPPKAD dan beberapa SKPD teknis di Pemerintah Kabupaten Bantul serta semua pihak yang telah mendukung selesainya penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Suhadak, dan Trilaksono Nugroho, (2007). *Paradigma Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Malang, Bayu Media Publishing.
- [2]. Mardiasmo, (2004). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Andi.
- [3]. Bastian, Indra (2006). *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta, Salemba Empat
- [4]. Anggarini, Yunita dan Hendro Puranto ((2010). *Anggaran Berbasis Kinerja Penyusunan Anggaran Secara Komprehensif*. Yogyakarta, UPP STIM YKPN
- [5]. Bryson, John M (2005). *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial* Diterjemahkan oleh M. Miftahuddin. Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- [6]. Andayani, Wuryan (2007). *Akuntansi Sektor Publik*. Malang, Bayumedia Publising.
- [7]. Ritonga, Irwan Taufik (2009). *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Sekolah Pasca Sarjana UGM.
- [8]. Suara Merdeka, (2013), *BPK diminta Audit Penerima Bansos*. [internet] diakses melalui <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2013/10/29/241434/BPK-Diminta-Audit-Penerima-Bansos>- Rabu, 30 Oktober 2013 Pukul 20.00 WIB.
- [9]. Miles, Matthew B dan A Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Diterjemahkan oleh Tjejep Rohendi Rohidi. Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- [10]. Riyadi, Bratakusumah dan Deddy Supriady (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama
- [11]. Nurcholis, Hanif (2009). *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*. Jakarta. Gramedia Widiasarana Indonesia
- [12]. Kuncoro, Mudrajat (2011). *Perencanaan Daerah : Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan*. Jakarta, Salemba Empat.
- [13]. Tjokroamidjojo, Bintoro. (1995). *Pengantar Adminstrasi Pembangunan*. Jakarta, PT. Pustaka LP3ES Indonesia.
- [14]. Arsyad, Lincoln (1999). *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta, Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN.
- [15]. Abe, Alexander (2005). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta, Pembaruan.
- [16]. Mardiasmo, (2009). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta, Penerbit Andi.
- [17]. Wijayanti, Anita Wahyu (2012). *Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan*. Tesis Magister

- Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- [18]. Halim, Abdul dan Theresia Woro Damayanti (2007), *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta UPP STIM YKPN.
- [19]. Bastian, Indra (2010). *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Jakarta, Penerbit Erlangga.
- [20]. Nelson, Kenneth (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies : *International Journal of Sosial Welfare* **2010:19: 367–378**. USA, Journal compilation © 2009 Blackwell Publishing Ltd and the International Journal of Social Welfare [Internet] Diakses melalui: <http://people.su.se/~kennethn/IJSW.pdf>, Jumat 2 Agustus 2013 jam 21.30 WIB.
- [21]. Ritonga, Irwan Taufik dan Mansur Iskandar Alam (2010), *Apakah Incumbent Memanfaat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Mencalonkan Kembali Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)* disampaikan dalam Simposium Nasional Akuntansi XIII Purwokerto 2010.
- [22]. Park, Nowook and Jae-Young Choi (2013). *Making Performance Budgeting Reform Work A Case Study of Korea*. World Bank Institute Vice Presidency Leadership and Governance Unit [internet]. Diakses dari <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/02/05/00015834920130205102606/Rendered/PDF/wps6353.pdf>, Jumat, 21 Juni 2013 Jam. 20.00 WIB