



PELAKSANAAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI DINAS PENDAPATAN, PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASSET KABUPATEN DAIRI

Muhamad Nur Afandi

Dosen STIA LAN Bandung

e-mail: m.n.afandi@gmail.com

Vincentius Pardomuan Sihotang

PNS Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi

e-mail: vincentius@yahoo.com

Abstrak

Anggaran berbasis kinerja yang berorientasi kepada kepentingan publik, dewasa ini semakin menjadi tuntutan untuk dilaksanakan secara terpadu dan konsisten terutama pada instansi pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Fokus penelitian ini adalah pelaksanaan tahun anggaran 2010, 2011 dan 2012 pada DIPPEKA Kabupaten Dairi. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara (*in depth interview*), dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan anggaran pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi, masih belum optimal berbasis kinerja, masih dominan pendekatan anggaran tradisional. Faktor yang menghambat pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi adalah: kemampuan SDM, pemanfaatan anggaran yang belum ekonomis, belum efektif, belum efisien, konflik kepentingan, kurangnya dukungan legislatif (DPRD) mulai dari perencanaan dan penganggaran, pengawasan internal dan kurangnya konsekuensi sanksi tindak lanjut dari auditor internal. Maka penulis menyarankan Pertama, mengikutsertakan pegawai mengikuti diklat, Bimtek, pendidikan dan pelatihan formal maupun non formal. Kedua, hendaknya belanja bahan pakai habis terutama belanja alat tulis kantor dimasukan di bidang sekretariat saja. Ketiga, meningkatkan peran kasubbag evaluasi dan pelaporan dalam pengawasan perencanaan anggaran, pengujian kewajaran komponen yang dibutuhkan dalam kegiatan. Keempat, melakukan koordinasi atau pendekatan-pendekatan yang baik antara Eksekutif Daerah dengan DPRD Kabupaten Dairi.

Kata Kunci: Anggaran Berbasis Kinerja, Pemerintahan, DIPPEKA

The Implementation of Performance-Based Budgeting at Dairi District Office of Revenue, Finance and Asset Management

Abstract

The performance-based budget oriented for the public interest, has recently been of increasing demands to be implemented in an integrated and consistent way, especially in government agencies. This research aims at portraying the implementation of performance-based budgeting at Dairi District Office of Revenue, Finance and Asset Management, and analyzing the factors that support and hinder the implementation of performance-based budgeting. The focus of this research is the implementation of the budget years 2010, 2011 and 2012 at the Dairi District DIPPEKA. The data were collected through observation, in-depth interviews, and documentary study. The technique is a qualitative data analysis. The results show that the budget implementation at the Dairi District Office of Revenue, Finance and Asset Management, is not optimally based on the performance. It dominantly leans to the traditional budgeting approach. This research results also find the impeding factors of the performance-based budgeting implementation included: insufficient human resource capacity, the utilization of the budget which was less economical, ineffective, inefficient, existing conflicts of interest, lack of legislative support for budget plan, lacking internal controls, and scarce follow-up penalties from the internal auditors. Therefore, the researcher recommends that the institution should: First, involve employees to take training, to improve the quality of local government employees through formal and non-formal educations and trainings. Second, mandate the Secretariat Section to handle the purchase of supplies, especially those of office stationery. Third, enhancing the role of head of sub-section of evaluation and reporting within the budget planning supervision, testing the reasonableness of the required components in the activity. Fourth, organize a good coordination or approach between Executive with the Local Representatives Dairi District.

Keywords: Performance-Based Budgeting, Government, DIPPEKA

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di wilayahnya sendiri sesuai dengan pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, yang merupakan limpahan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, sedangkan urusan pemerintah daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Pendelegasian kewenangan tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal. Pendanaan kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui Dana Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah yang didukung dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat mewujudkan pemerintahan yang partisipatif, transparan, akuntabel dan efisien sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance*. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang tepat, efisien, efektif, dan bertanggung jawab, membutuhkan adanya transparansi dalam proses penyusunan anggaran, dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya ekonomi yang ada. Pelaksanaan manajemen keuangan daerah sudah diatur dalam peraturan dan perundang-undangan tentang keuangan negara dan daerah, diantaranya

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas mengandung tiga kaidah utama dalam manajemen keuangan negara, yaitu orientasi pada hasil (kinerja), profesionalitas, serta akuntabilitas dan transparan. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan keefisienan dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah karena selama ini pemerintah dinilai masih kurang efisien dan lambat serta kurang efektif dalam melakukan pengelolaan keuangan.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja mempunyai konsekuensi menitikberatkan pada aspek manajemen strategik dalam rangka efektivitas dan efisiensi anggaran untuk optimalisasi *output* yang dihasilkan dari suatu input (biaya) tertentu. Penyusunan anggaran dengan berbasis kinerja harus berdasarkan pertimbangan beban kerja dan unit *cost* setiap kegiatan karena orientasi tidak hanya pada *output* saja tetapi juga *outcome*, *benefit* dan *impact* sehingga setiap SKPD harus menetapkan tujuan yang jelas terlebih dahulu. Pasal 4 Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menekankan bahwa asas umum pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada perundangundangan, ekonomis, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Pengalokasian dana yang efektif mengandung arti bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan pemerintah mengarah pada pencapaian sasaran dan tujuan strategik yang dimuat dalam dokumen perencanaan *strategik*. Sedangkan, pengalokasian dana yang efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan *strategik* tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan tetap mempertahankan tingkat kualitas yang direncanakan. Pengalokasian pengeluaran yang efektif dan efisien tersebut dapat diwujudkan dengan penerapan *performance-based budgeting* dalam penyusunan anggaran pemerintah.



Pengelolaan keuangan daerah yang sering kita sebut dengan siklus anggaran dimulai dengan tahap penyusunan anggaran, tahap pengesahan anggaran, tahap pelaksanaan anggaran, tahap pengawasan pelaksanaan anggaran dan tahap pengesahan perhitungan anggaran mengalami perubahan yang fundamental dibandingkan regulasi yang berlaku sebelumnya. Diantara perubahan tersebut adalah dilimpahkannya sebagian mekanisme pengelolaan keuangan di Badan/Biro/Bagian Keuangan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Lingkup penatausahaan keuangan yang dilimpahkan diantaranya pengujian Surat Permintaan Pembayaran (SPP) baik, Uang Persediaan (UP), Ganti Uang (GU), Tambahan Uang (TU) maupun Langsung (LS) sertapenerbitan Surat Perintah Membayar (SPM). Selain itu terjadi perubahan yang terkait dengan laporan-laporan yang harus dibuat para pengelola keuangan (bendahara, pejabat penatausahaan keuangan SKPD, pejabat pelaksana teknis kegiatan) serta diharuskannya proses akuntansi berupa jurnal dan buku besar dalam menghasilkan laporan keuangan masing-masing SKPD.

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi sebagai salah satu SKPD yang ada di kabupaten Dairi dan merupakan satu-satunya SKPD yang mengelola pembiayaan dan belanja tidak langsung di luar gaji PNS/tunjangan. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset

Kabupaten Dairi dimulai sejak diterbitkannya regulasi tentang penerapan penganggaran berbasis kinerja. Namun penerapan anggaran berbasis kinerja ini masih belum juga maksimal, hal ini terlihat dalam penyusunan APBD masih rendahnya upaya pencapaian hasil kerja (*output/output*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan anggaran di DIPPEKA Kabupaten Dairi prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja yang seharusnya diterapkan dalam pengamatan penulis nampaknya masih terabaikan. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya dengan keluaran (*output*) yaitu dengan peran Analisa Standar Biaya (ASB).

Berdasarkan hasil pengamatan sementara penulis, ada beberapa fenomena yang terjadi pada DIPPEKA Kabupaten Dairi sebagai berikut: berdasarkan Dokumen Perencanaan Anggaran (DPA) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun Anggaran 2010 s/d 2012, diperoleh gambaran mengenai anggaran biaya perjalanan dinas pada 5 bidang atau unit kerja yang ada di lingkup Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi.

Tabel 1 Persentase Perjalanan Dinas terhadap Belanja Langsung

TA	Belanja Langsung	Belanja Perjalanan Dinas	Persentase
1	2	3	4=3/2*100%
2010	3.690.285.000,-	1.282.350.000,-	34,75 %
2011	5.367.675.000,-	1.735.070.000,-	32,32 %
2012	6.810.198.600,-	1.387.771.000,-	20,38 %

Dari tabel 1, dapat kita lihat besarnya persentase perjalanan dinas DIPPEKA setiap tahunnya. Pada pelaksanaan belanja perjalanan dinas sering pegawai melakukan mark up dalam pembelian tiket pesawat. Hal ini dapat kita lihat dari hasil audit BPKP, adanya hasil pemeriksaan dimana ada pegawai yang melakukan perjalanan dinas yang *mark up tiket*, masih adanya biaya perjalanan dinas yang tidak dilengkapi dengan bukti yang sah dan biaya perjalanan dinas yang berindikasi tidak dilaksanakan.

Pemanfaatan anggaran di DIPPEKA Kabupaten Dairi masih belum efisien, dimana

masih adanya kecenderungan pembelian alat tulis kantor yang berlebihan dibandingkan dengan kebutuhan program dan kegiatan. Sebagai contoh pembelian kertas HVS 70 gr pada kegiatan Pengendalian Administrasi Pengelolaan Keuangan Daerah sebanyak 100 rim dengan harga Rp. 50.600,-. Padahal kertas yang dibutuhkan untuk kegiatan tersebut hanya sebanyak 72 rim kertas.

Ketepatan waktu dalam penyerapan anggaran belanja langsung masih belum efektif. Pekerjaan yang dilaksanakan seharusnya pada triwulan pertama tetapi pengajuan pem-

bayaran dan pencairan pada akhir triwulan kedua sehingga mengalami keterlambatan dalam pelaksanaan kegiatan. Contohnya kegiatan di bidang pendapatan, penyediaan blanko penerimaan daerah kegiatan yang direncanakan di triwulan pertama tetapi baru bisa dilaksanakan akhir triwulan kedua.

B. LANDASAN TEORITIS

1. Konsep Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran merupakan suatu rencana pemerintah daerah yang memuat rencana penerimaan maupun pengeluaran dalam periode tertentu. Anggaran haruslah dikelola dengan baik agar sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai. Menurut Pramono, Restianto dan Bawono (2010: 488), yang dimaksud dengan anggaran adalah: "Pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial." Hal ini berarti bahwa anggaran tersebut merupakan besaran biaya yang akan digunakan dalam pencapaian kinerja dalam satu periode tertentu. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah: "Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan uang yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk suatu periode."

Dengan demikian dapat diartikan bahwa penganggaran dalam organisasi publik khususnya pemerintahan merupakan tahapan yang cukup kompleks karena penganggaran pada pemerintahan terkait dengan penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program atau kegiatan yang akan dilakukan dalam satu periode pemerintahan. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan oleh Whicker (2002: 135) bahwa "*Budget are used to implement both economic policy goal and spesific program needs*". (Anggaran digunakan untuk melaksanakan tujuan kebijakan ekonomi dan kebutuhan program yang spesifik). Sehingga dalam penganggaran di sektor pemerintahan harus memperhatikan aspek perencanaan, aspek pengendalian serta aspek transparansi dan akuntabilitas publik. Untuk itu, dalam menyusun anggaran pemerintahan harus berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Arti penting anggaran daerah

mencakup beberapa aspek seperti yang diungkapkan Mardiasmo (Halim, 2014:85) yaitu:

- a) Merupakan alat bagi Pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b) Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas.
- c) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap masyarakat.

Dengan demikian, anggaran yang disusun memuat informasi:

- a) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- b) Standar pelayanan yang diharapkan dan diperkirakan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- c) Persentase dari jumlah pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal/pembangunan.

Adapun prinsip-prinsip dalam penyusunan anggaran menurut Yunita dan Hendra (2010: 106-107) adalah sebagai berikut:

- a) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran: APBD harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
- b) Disiplin Anggaran: Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan



- kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD.
- c) Keadilan Anggaran: Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.
 - d) Efisien dan Efektivitas Anggaran: Penyusunan Anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat.
 - e) Disusun dengan Pendekatan Kinerja: APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap kerja organisasi yang terkait.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Dengan demikian, anggaran yang disusun memuat beberapa keterangan antara lain:

- a) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- b) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- c) Persentase dari jumlah pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi pemeliharaan, dan belanja modal pembangunan.

Dalam anggaran, kita akan mengenal dengan yang namanya siklus anggaran dan tahun anggaran. Siklus anggaran adalah masa atau jangka waktu mulai saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran

disahkan dengan undang-undang. Sementara tahun anggaran adalah masa satu tahun untuk mempertanggung jawabkan pelaksanaan anggaran atau waktu di mana anggaran tersebut dipertanggungjawabkan. Jelaslah, bahwa siklus anggaran bisa mencakup tahun anggaran atau melebihi tahun anggaran karena pada dasarnya, berakhirnya suatu siklus anggaran diakhiri dengan perhitungan anggaran yang disahkan oleh undang-undang. Siklus anggaran terdiri dari beberapa tahap (*fase*) yaitu: Tahap penyusunan anggaran; Tahap pengesahan anggaran; Tahap pelaksanaan anggaran; Tahap pengawasan pelaksanaan anggaran; Tahap pengesahan perhitungan anggaran.

Istilah belanja pada umumnya hanya digunakan di sektor publik, tidak di sektor bisnis. Mahmudi (2007: 87) mengemukakan bahwa: "Belanja di sektor publik terkait dengan penganggaran, yaitu menunjukkan jumlah uang yang telah dikeluarkan selama tahun anggaran." Belanja pada organisasi sektor publik ini menjadi ciri khas tersendiri yang menunjukkan keunikan sektor publik dibandingkan sektor bisnis karena belanja di sektor publik secara konsep berbeda dengan biaya yang lebih umum digunakan di sektor bisnis. Pengertian belanja daerah menurut Darise (2009:40) adalah "Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah." Belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja dan dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan jaminan sosial. Dalam rangka memudahkan penilaian kewajaran biaya suatu

program atau kegiatan, maka belanja berdasar sifatnya dapat dibagi menjadi dua yaitu: Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Sehingga besar kecilnya belanja tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya kegiatan. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah daerah secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap (pembayaran gaji dan tunjangan) dan/ atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik. Karakteristik belanja tidak langsung anatara lain sebagai berikut:

- a) Dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun (bukan untuk setiap program dan kegiatan) oleh masing-masing SKPD.
- b) Jumlah anggaran belanja tidak langsung sulit diukur atau sulit dibandingkan secara langsung dengan output program atau kegiatan tertentu.

2. Anggaran Berbasis Kinerja (*Performanced Based Budgeting*)

Perubahan sistem anggaran tidak saja menyangkut proses penganggarannya, tetapi juga struktur anggaran. Struktur anggaran diubah dari struktur anggaran tradisional dengan pendekatan anggaran berimbang menjadi struktur anggaran baru dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja (*performanced based budgeting*) dan dengan amanat UU nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara. Menurut Mardiasmo (2002:84) mengatakan bahwa: "Sistem Anggaran Kinerja adalah sistem yang mencakup penyusunan program dan tolok ukur sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran. Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output." Dan lebih lanjut Mardiasmo (2004:28) mengatakan bahwa: "Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan." Dalam pendekatan kinerja, ada dua hal penting yang ditekankan, yaitu *input* dan *output* dan *input*. *Input* adalah besarnya sumber-sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan suatu program atau

kegiatan. *Output* menunjukkan barang atau jasa yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan input yang digunakan. Dalam hal ini, setiap penggunaan sumber-sumber yang direncanakan dalam anggaran dikaitkan dengan barang atau jasa yang dihasilkan.

Pendekatan kinerja disusun untuk 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. Oleh karena itu dibutuhkan suatu anggaran kinerja pada dasarnya merupakan yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai dasar untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Tujuan dari penetapan *output measurement* yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah *output* dari suatu proses kegiatan birokrasi. Mardiasmo (2004: 83) menyatakan bahwa dalam anggaran berbasis kinerja memiliki karakteristik umum sebagai berikut: Komprehensif/komparatif; Terintegrasi dan lintas departemen; Proses pengambilan keputusan yang rasional; Berjangka panjang; Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas; Analisis total *cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*); Berorientasi *input*, *output* dan *outcome*, bukan sekedar *input*; Adanya pengawasan kinerja.

Berdasarkan karakteristik di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan anggaran dengan berbasis kinerja ini memiliki tujuan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Hal ini juga sesuai dengan yang dikemukakan oleh Pramono, Restianto dan Bawono (2010: 10), bahwa tujuan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

- a) Meningkatkan kualitas belanja, yaitu efektif dalam mencapai sasaran pembangunan dan efisien dalam pelaksanaan.
- b) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, yakni adanya kejelasan tentang keluaran yang akan dicapai,



kejelasan biaya yang dibutuhkan untuk mencapai keluaran, dan kejelasan tentang pertanggungjawaban kegiatan.

- c) Pengukuran kinerja dengan keterkaitan alokasi belanja (input) yang ditetapkan terhadap pencapaian hasil kerja (output) dan dampak (outcome) atas input.

Sementara itu John and Kessel (2003: 192) mengemukakan bahwa: *"The performance structure has some special implications. The budget can become a powerful tool for management responsibility and accountability"* (Struktur anggaran berbasis kinerja memiliki beberapa implikasi spesial. Anggaran dapat menjadi suatu alat kekuatan untuk manajemen ketanggapan dan akuntabilitas kinerja). Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja dapat berdampak pada ekonomis, efisiensi dan efektivitas anggaran yang dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas terhadap pencapaian hasil kerja. Dengan karakteristik umum di atas, maka dampak kebaikan anggaran akan dapat dilihat sebagaimana yang dikemukakan Darise (2006: 158): "Beberapa kebaikan dari anggaran berbasis kinerja, yaitu karena anggarannya disusun berdasarkan program, fungsi, serta aktivitas dengan ditetapkan satuan ukur tertentu, dan tujuan telah dirumuskan, maka bisa dilakukan penilaian terhadap masukan dan keluarannya, atau penilaian terhadap kinerja pelaksanaan kegiatan." Berdasarkan uraian di atas mengenai tujuan, karakteristik dan kebaikan anggaran berbasis kinerja, maka anggaran kinerja ini memiliki banyak manfaat dalam beberapa aspek, sebagaimana yang diutarakan Darise (2009:120) mengenai manfaat anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- a) Kepada masyarakat, sebagai pernyataan pembangunan yang dinyatakan oleh Pemerintah Daerah untuk menjawab setiap kebutuhan, tuntutan atau aspirasi masyarakat (*public issues*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan masyarakat tak terbatas sedangkan sumber daya yang tersedia terbatas.
- b) Kepada kepala daerah selaku manajemen, sebagai alat manajemen untuk mengendalikan dan mengarahkan setiap aktivitas dalam pemerintah daerah agar senantiasa mengacu kepada rencana yang dibuat.
- c) Kepada aparatur dan satuan kerja pelaksana, sebagai sarana untuk mendorong setiap satuan kerja untuk lebih

selektif dalam merencanakan aktivitas berdasarkan skala prioritas daerah, tugas pokok dan fungsi, tujuan serta sasaran, serta terjaminnya sinkronisasi aktivitas dan terhindarnya tumpang tindih aktivitas.

- d) Kepada stakeholders yang diwakili oleh DPRD, sebagai media komunikasi dan pertanggungjawaban tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, serta menerangkan kinerja yang telah dilaksanakan.

3. Proses Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja

Untuk dapat menyusun Anggaran Berbasis Kinerja terlebih dahulu harus disusun perencanaan strategik (Renstra). Penyusunan Renstra dilakukan secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan dan masyarakat. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolak ukur kinerja dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan. Pengukuran kinerja (tolak ukur) digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa ABK. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan, peran Analisa Standar Biaya (ASB) sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Sementara itu ruang lingkup anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut: menentukan visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), menentukan indikator kinerja.

Indikator kinerja adalah 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 (berfungsi). Indikator kinerja meliputi:

- a) Masukan (*Input*) adalah sumber daya yang digunakan dalam suatu proses untuk menghasilkan keluaran yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Indikator masukan meliputi dana, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, data dan informasi lainnya yang diperlukan.
- b) Keluaran (*Output*) adalah sesuatu yang terjadi akibat proses tertentu dengan menggunakan masukan yang telah ditetapkan. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu aktivitas atau tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dengan baik dan terukur.
- c) Hasil (*Outcome*) adalah suatu keluaran yang dapat langsung digunakan atau hasil nyata dari suatu keluaran. Indikator hasil adalah sasaran program yang telah ditetapkan.
- d) Manfaat (*Benefit*) adalah nilai tambah dari suatu hasil yang manfaatnya akan nampak setelah beberapa waktu kemudian. Indikator manfaat menunjukkan hal-hal yang diharapkan dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi secara optimal.
- e) Dampak (*Impact*) pengaruh atau akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan.

Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi, dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kemudian.

- 1) Evaluasi dan pengambilan keputusan terhadap pemilihan dan prioritas program.
- 2) Analisa Standar Biaya (ASB)

Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja, maka pengukuran kinerja menjadi sangatlah penting. Pengukuran kinerja ini ditujukan untuk mengetahui sebagaimana keberhasilan atau kegagalan yang dicapai oleh setiap instansi terhadap program dan kegiatan yang dilakukan dalam pencapaian visi dan misi instansi tersebut. Pengukuran kinerja menurut LAN (2003: 4) adalah: "Proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran dan tujuan

yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi dan strategi instansi pemerintah. Proses ini dimaksudkan untuk menilai pencapaian setiap indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran." Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2002: 121), yaitu: "Sistem pengukuran kinerja adalah sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward* (penghargaan) atau *punishment system* (sistem pemberian hukuman)." Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana suatu program dan kegiatan itu dapat memberikan hasil atau kegagalan terhadap visi, misi, dan strategi dari suatu instansi pemerintah. Maka dibutuhkanlah pengukuran kinerja yang nantinya dijadikan sebagai tolak ukur terhadap kinerja suatu instansi pemerintah.

Sementara itu Hilton and Philip (2002: 403) berpendapat bahwa: "*Measuring government performance requires specifying and qualifying a complex set of relation set of relationships involving inputs (the resources used by government programs), outputs (the activities or work performed by the government organization itself) and outcomes (the broader societal results that are to be achieved as a result of these inputs and outputs).*" (Pengukuran kinerja pemerintah membutuhkan penentuan dan kualifikasi satu set yang kompleks yang melibatkan hubungan input (sumber daya yang digunakan oleh program pemerintah), *output* (kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah dengan organisasi pemerintah itu sendiri) dan *outcome* (hasil sosial yang lebih luas yang dapat dicapai sebagai hasil dari *input* dan *output*)). Indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu. Indikator kinerja juga berarti sebagai ukuran kuantitatif dan/ atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Agar pengukuran dapat dilakukan, maka kinerja harus dapat dinyatakan dalam angka (kuantifikasi). Oleh karena itu diperlukan indikator-indikator yang dapat menunjukkan secara tepat tingkat prestasi kerja/kinerja. Saat



ini tuntutan terhadap penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) kepada Pemerintah semakin mengemuka. Informasi mengenai kinerja sangat penting untuk menentukan *good governance*. Manajemen yang akuntabel membutuhkan indikator kinerja untuk mengukur sukses tidaknya organisasi. Informasi kinerja tersebut menjadi pedoman bukan sebagai pengendalian. Setelah indikator-indikator kinerja sebagai dasar penilaian kinerja diketahui maka kita dapat mengukur kinerja pemerintah.

Inti pengukuran kinerja pada unit-unit kerja pemerintah adalah *Value for money*. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input, output, outcome secara bersama-sama. Mardiasmo (2002:131) mengatakan bahwa "Pengembangan indikator kinerja sebaiknya memusatkan perhatian pada pertanyaan mengenai ekonomi, efisiensi dan efektifitas program dan kegiatan."

Mardiasmo (2002: 131) mengemukakan bahwa: "Ekonomi adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Dengan kata lain ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa input dengan tingkat kualitas tertentu pada harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Pengertian ekonomi (hemat/tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat (*prudency*) dan tidak ada pemborosan." Dengan kata lain ekonomi adalah hemat cermat dalam pengadaan dan alokasi sumber daya atau ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu. Organisasi harus dapat memastikan bahwa dalam pemerolehan sumber daya input, seperti material, barang, dan bahan baku tidak terjadi pemborosan. Pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan yang dipergunakan.

Pengertian efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara *output* yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Mardiasmo (2002: 132) mengemukakan bahwa: "Efisien merupakan berdaya guna dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan (*fitness for purposes*). Proses

kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. "Efisiensi berarti penggunaan dana tersebut dapat menghasilkan *output* yang maksimal (berdaya guna)." Oleh karena itu, indikator efisiensi menggambarkan hubungan antara masukan sumber daya oleh suatu unit organisasi (misalnya: staf, upah, biaya administrasi) dan keluaran yang dihasilkan. Efisiensi lebih terkait dengan hubungan antara *input* dan *output*. Suatu program (kegiatan) dikatakan efisien jika program atau kegiatan tersebut mampu menghasilkan *output* tertentu dengan *input* serendah-rendahnya atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya.

Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Mardiasmo (2002: 134) menyatakan bahwa: "Efektivitas adalah berhasil guna dalam arti mencapai tujuan dan sasaran. Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Dan merupakan ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya." Dengan demikian, efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna), sehingga efektivitas menggambarkan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai, dimana kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Dalam hal ini, efektivitas menyatakan seberapa jauh target; kuantitas, kualitas dan waktu yang telah dicapai. Dimana, semakin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya. Dari pengertian efektivitas tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target; kuantitas, kualitas dan waktu yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Semakin besar kontribusi yang output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan.

Berdasarkan paparan diatas, maka terwujudnya pelaksanaan anggaran yang

ekonomi, efisiensi dan efektivitas akan berdampak pada pencapaian prinsip-prinsip pengelolaan keuangan (anggaran).

C. METODE

Penelitian yang dilakukan ini adalah penelitian ilmiah, karena dilakukan dengan pengamatan langsung ke lapangan untuk mendapatkan gambaran tentang pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi serta untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mendukung pelaksanaan anggaran berbasis kinerja tersebut. Oleh karena itu, dalam melakukan penelitian ini peneliti menggunakan metode kualitatif. Pemilihan metode ini karena penulis mendapatkan gambaran dan informasi secara jelas dan mendalam mengenai pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan

Asset Kabupaten Dairi.

Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi melainkan informan penelitian. Informan penelitian adalah orang atau subyek yang akan diwawancarai atau yang akan dimintai informasinya mengenai permasalahan penelitian oleh peneliti. Untuk itu, yang menjadi informan penelitian adalah orang yang dianggap paling tahu tentang objek yang akan diteliti, atau mungkin dia sebagai penguasa atau sebagai pelaku dalam permasalahan penelitian kita. Dari pengertian ini informan dipilih adalah yang sesuai dengan tujuan penelitian. Maka berdasarkan penjelasan di atas, yang menjadi informan kunci pada penelitian ini adalah orang-orang yang dianggap paling mengetahui dan memahami serta sebagai pelaku dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi. Adapun yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2 Informan Kunci Untuk Mengetahui Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi

No.	Jabatan	Jumlah
1.	Kepala DIPPEKA Kab. Dairi	1 orang
2.	Sekretaris DIPPEKA Kab. Dairi	1 orang
3.	Kepala Bidang DIPPEKA Kab. Dairi	3 orang
4.	Kepala Seksi/Sub Bidang DIPPEKA Kab. Dairi	2 orang
5.	Bendahara Pengeluaran	1 orang
6.	Staf	2 orang
	Jumlah	10 orang

Teknik pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan kunci bersangkutan, dan merupakan orang yang dianggap mengetahui permasalahan serta tanggung jawab dalam terhadap permasalahan tersebut. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan informan kunci dan berasal dari hasil observasi. Sementara itu data sekunder adalah data yang diperoleh dari mengkaji dokumen-dokumen penting, yang berkaitan dan mendukung dalam penelitian ini. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka dipergunakan teknik pengumpulan data, sehingga teknik pengumpulan data menjadi sesuatu hal yang sangat penting dalam sebuah penelitian. Menurut Sugiyono (2010: 225) "Dalam penelitian kualitatif

teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participant observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*), dan dokumentasi."

Untuk mengetahui keabsahan data atau untuk melihat apakah data dapat dipercaya atau tidak, maka harus dilakukan uji kredibilitas terhadap data yang dihasilkan. Dalam penelitian ini, uji kredibilitas data yang digunakan ada tiga yang didasari oleh pendapat Sugiyono (2010: 270) yaitu: "Perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan dalam penelitian dan triangulasi."

Prosedur pengolahan data dari hasil penelitian kualitatif yang akan dilakukan dalam rancangan penelitian ini dilakukan dengan cara pengolahan data dan analisis data. Berikut ini penjelasan mengenai pengolahan data dan analisis data dalam konsep penelitian ini.



Berkaitan dengan pengolahan data. Setelah data dikumpulkan, maka proses selanjutnya adalah pengolahan data. Pengolahan data ini dilakukan untuk membuat data, fakta dan informasi menjadi bermakna yang berguna untuk penelitian dalam menyelesaikan permasalahan.

Dalam analisis data, dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan.

Dalam penelitian, teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (Silalahi, 2010: 340).

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Analisis Proses Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi

Sistem anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) merupakan pendekatan kinerja yang disusun untuk mengatasi kelemahan anggaran tradisional yaitu tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran berbasis kinerja sangat menekankan konsep *value for money* yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Secara teknis, pelaksanaan sistem anggaran berbasis kinerja merupakan subsistem perencanaan strategis (*strategic planning*). Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan isu-isu strategis yang direspons dengan program dan kegiatan yang relevan. Penentuan program dan kegiatan tersebut mencakup pula penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan strategis.

Untuk menganalisis proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi diperlukan suatu penilaian secara independen atas ekonomi dan efisiensi operasi dan efektivitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan yang berlaku, menentukan kesesuaian antara kinerja yang dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang memerlukan. Penulis dalam

menganalisis proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset melihat dari beberapa aspek sebagai berikut:

a. Ekonomi

Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja menghendaki agar pelaksanaannya bersifat ekonomis, dalam artian bahwa penggunaan sejumlah anggaran pada setiap program dan kegiatan memberikan manfaat ekonomi bagi warga masyarakat dan Pemerintah Daerah. Konsep ekonomis terkait dengan perolehan input yang semurah mungkin Mardiasmo (2002: 131) mengemukakan bahwa: "Ekonomi adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Dengan kata lain ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa *input* dengan tingkat kualitas tertentu pada harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Pengertian ekonomi (hemat/tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat (*prudence*) dan tidak ada pemborosan." Ekonomi sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat dan tidak pemborosan. Pengukuran ekonomi mempertimbangkan masukan yang dipergunakan untuk manfaat yang lebih lama ke depan dalam melaksanakan program/kegiatan, sehingga dengan pelaksanaan anggaran yang ekonomi tersebut akan dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik dan dapat menghemat anggaran belanja nantinya.

Pengelolaan anggaran yang dilaksanakan secara hati-hati atau cermat diperlukan untuk memperoleh nilai ekonomi dari dampak pengadaan barang/jasa yang dihasilkan dari pelaksanaan anggaran belanja. Dengan demikian, setiap pengadaan barang/jasa yang dilakukan akan mempertimbangkan secara hati-hati atau cermat sejauh mana manfaat ekonomi beberapa tahun ke depan. Penulis akan mendeskripsikan beberapa anggaran yang dianggap memberikan nilai ekonomi bagi DIPPEKA atas pelaksanaan anggaran belanja tersebut. Setiap tahunnya, DIPPEKA menganggarkan belanja bahan/material di DIPPEKA diperuntukkan dalam pengupayaan peningkatan kenyamanan dan ketentraman para pegawai DIPPEKA dalam menjalankan aktivitasnya. Sehingga dengan pelaksanaan belanja bahan/material berupa bahan

baku bangunan tersebut diharapkan akan menciptakan suasana kerja yang lebih baik yang dapat berpengaruh terhadap prestasi kinerja pegawai ke depannya dan juga akan dapat meningkatkan umur ekonomis gedung kantor tersebut sehingga dapat menghemat anggaran dalam pengadaan gedung baru.

Setiap tahun DIPPEKA juga menganggarkan perawatan kendaraan bermotor dengan nama kegiatan Penyediaan Jasa Pemeliharaan dan Perizinan Kendaraan Dinas/Operasional berupa belanja jasa servis kendaraan, belanja penggantian suku cadang, belanja bahan bakar minyak/gas dan pelumas, serta belanja surat tanda motor kendaraan. Karena tidak semua daerah dilintasi angkutan umum setiap hari, sehingga membutuhkan kendaraan dinas dalam menjalankan tugas-tugas DIPPEKA seperti pengutipan pajak rumah makan, pajak galian c, sensus barang dan monitoring asset, dll. Dan kendaraan yang dipakai tersebut membutuhkan perawatan dan perizinan kendaraan dinas operasional. Dengan menganggarkan dan melaksanakan kegiatan penyediaan jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas/operasional sangat tepat, dimana akan dapat menghemat anggaran daerah dalam kurun waktu beberapa tahun dalam hal pembelian kendaraan dinas yang baru. DIPPEKA Kabupaten Dairi selalu menganggarkan belanja kursus dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan dan potensi pegawai dalam meningkatkan pelayanan publik. Akan tetapi hal tersebut tidak sesuai dengan kenyataan yang direncanakan. Dari hasil observasi penulis serta dokumentasi, masih banyak perjalanan dinas yang dilakukan hanya untuk menghabiskan anggaran saja tanpa adanya bukti pertanggungjawaban berupa laporan hasil kegiatan perjalanan dinasnya.

Ini sesuai dengan pernyataan Kepala Bidang Akuntansi berikut: "Orang-orang yang biasanya dikirim mengikuti bimtek belum banyak memberikan kontribusi, malah hasilnya kalau kita lihat di laporan kita ini gak ada, hanya tiket pesawat, penginapan saja. Sementara apa yang dilakukan selama bimtek kita tidak tahu. Tidak ada laporan nya. Belum lagi ilmu yang didapat tidak pernah diajari sama temannya. Jadi apa yang didapat di sana hanya dia sendiri yang tahu". (wawancara dengan Dekman Sitopu, SE, 23 April 2014). Kepala Bidang Anggaran juga mengatakan bahwa: "Sejak diberlakukannya peraturan mengenai pembayaran perjalanan dinas sesuai dengan besaran tiket. Hampir semua

pegawai yang berangkat keluar provinsi memakai jasa Garuda. Dan yang selalu pergi tidak ada pertanggungjawaban laporannya, hanya bukti tiket, penginapan sama tanda tangan SPPD itu saja. Dan tindak lanjutnya kepada pegawai disini tidak ada buat ngajarin pegawai yang lain". (wawancara dengan Aprillen Ujung, 15 April 2014). Hal ini juga diperkuat dengan perkataan Sekretaris Dinas: "Memang ada peraturan yang mengatakan bahwa setiap pegawai yang pergi SPPD, diwajibkan buat laporan perjalanan dinas nya. Tetapi sampai saat ini belum pernah ada buat laporan tersebut. Mungkin karena dari dulu para kepala di dinas kita ini belum memulai, jadi terbawa sampai ke bawah. Dan sampai sekarang terus berlanjut. Dan mengenai harga tiket dan penginapan yang lebih tinggi, itu karena kita selalu beli tiketnya pada saat-saat mau berangkat. Dan juga banyak teman-teman kita ini yang cukup berani menaikkan harga tiket dari harga semestinya. Akhirnya kita kena temuan BPK, seperti tahun 2010 dan 2012 kita kena temuan BPKP mengenai perjalanan dinas. Dan juga karena kecilnya biaya perjalanan dinas luar daerah dalam provinsi kita, jadi ada beberapa pegawai kita hanya menitipkan surat sppd nya aja sama temannya agar ditandatangani ditempat tujuan". (wawancara dengan Rumapea, 21 April 2014).

Sebagaimana hasil observasi, wawancara yang dilakukan oleh penulis di lokus penelitian dengan informan kunci, bahwa setiap pegawai yang telah mengikuti pelatihan/kursus singkat, Bimtek dan seminar tidak banyak memberikan kontribusi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di DIPPEKA Kabupaten Dairi. Bahkan ketika sudah selesai mengikuti kegiatan tersebut, pegawai yang mengikuti tidak pernah memberitahukan apa dan bagaimana hasil yang didapatkannya kepada pegawai yang lain. Di samping itu, kegiatan tersebut sering hanya mengatas namakan pegawai yang memiliki eselon terutama perjalanan dinas ke luar daerah dan orientasi dalam mengikuti kegiatan dimaksud hanya untuk mendapatkan keuntungan berupa biaya perjalanan dinas saja. Sebab dalam pengadaan biaya transport dan penginapan selalu menganggarkan dengan biaya tertinggi. Dan dari hasil wawancara dan dokumenatasi yang penulis lakukan masih ada perjalanan dinas yang terindikasi tidak dilakukan dan adanya beberapa tiket yang tidak dapat diyakini kewajarannya seperti adanya temuan BPK



dengan nomor 77.C/S/XVIII. MDN/04/2013 tentang Laporan Hasil Pemeriksaan BPK-RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Dairi Tahun 2012. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam pelaksanaan perjalanan dinas, DIPPEKA Kabupaten Dairi masih belum ekonomis, dimana tujuan awal dilakukannya perjalanan dinas tersebut belum terpenuhi.

Ketidak ekonomian juga terjadi pada belanja cetak dan penggandaan yang sangat banyak menghabiskan anggaran setiap tahunnya. Kalau diperhitungkan secara ekonomis dengan belanja cetak dan penggandaan dengan biaya rata-rata setiap tahunnya sebesar Rp. 860.000.000,00. Langkah terbaik adalah mengadakan belanja modal pengadaan mesin cetak, sehingga akan lebih menghemat anggaran di tahun-tahun berikutnya. Pengamatan penulis masih adanya pemborosan dalam penggunaan alat tulis kantor seperti kertas untuk *print out*, banyaknya hasil *print out* yang salah menyebabkan terjadinya pemborosan serta banyaknya belanja alat tulis kantor di setiap kegiatannya. Dan apabila ada *print out* yang salah, maka kertas tersebut akan langsung dibuang, padahal kertas tersebut masih bisa disimpan untuk contoh *print out* yang lain agar bisa diperiksa. Ketidak ekonomian juga penulis temukan pada pembialan alat tulis kantor. Pada pengadaan belanja alat tulis kantor, harga saat pembelian ATK tersebut sering lebih besar dibandingkan harga pada saat itu, karena selalu berpatokan pada Harga Satuan Pokok Kegiatan (HSPK) dan telah dimuat dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA). Realisasi anggarannya dalam laporan pertanggungjawabannya selalu disesuaikan dengan harga yang telah tertera pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi, hingga tidak sesuai dengan prinsip ekonomi bahwa sumber daya input hendaknya diperoleh dengan harga yang lebih rendah. Berdasarkan hasil observasi, wawancara dan dokumentasi yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan anggaran di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi masih belum sepenuhnya ekonomis.

b. Efisien

Pengalokasian dana yang efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan strategik tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan

tetap mempertahankan tingkat kualitas yang direncanakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah rendahnya. Semakin besar *output* dibanding input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. Indikator efisiensi menggambarkan hubungan antara masukan sumber daya oleh suatu unit organisasi dan keluaran yang dihasilkan atau pada pos anggaran belanja habis pakai. Bagaimana manajemen pembelanjaan agar menghasilkan biaya yang lebih murah namun mendapatkan sasaran dan tujuan kegiatan organisasi sesuai dengan yang direncanakan. Secara umum efisien anggaran selalu menjadi masalah bagi setiap pemerintahan di daerah, termasuk di DIPPEKA. Hal ini disebabkan oleh masih mengakarnya budaya di setiap pemerintahan daerah untuk selalu menghabiskan mata anggaran yang ada untuk menunjukkan bahwa pemerintahan daerah tersebut berhasil dalam melaksanakan program dan kegiatan dengan tingkat realisasi penyerapan anggaran di atas 90 persen.

Pola pikir tersebut harus dihilangkan, karena tidak sesuai dengan konsep tuntutan anggaran berbasis kinerja, yakni bagaimana agar dengan anggaran yang ada dapat meminimalisir pengeluaran tanpa mengubah atau menghilangkan sebahagian atau sedikit pun sasaran dari setiap program dan kegiatan yang telah direncanakan. Menurut penulis berdasarkan hasil observasi dan wawancara, pelaksanaan anggaran masih kurang efisien. Permasalahan ini terjadi kebanyakan pada belanja barang dan jasa. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara pada belanja perjalanan dinas dan terlalu banyak belanja kursus, pelatihan yang kebanyakan diikuti oleh para pejabat. Ini dapat dilihat dari laporan surat perintah perjalanan dinas (SPPD). DIPPEKA jarang mengikutsertakan staf dalam bimtek maupun pelatihan terutama jika kegiatannya di luar provinsi. Berdasarkan hasil wawancara penulis, bahwa ternyata kebanyakan dari pegawai yang mengikuti kegiatan tersebut tidak memberikan kontribusi kepada organisasi atau seringkali ilmu yang didapat tidak disalurkan kepada para staf yang ada di DIPPEKA. Sehingga tidak ada hasil yang didapatkan untuk perkembangan organisasi serta pelayanan kepada masyarakat.

Belanja peralatan kebersihan dan bahan pembersih yang setiap tahunnya dianggarkan dengan kegiatan Penyediaan Jasa Kebersihan, berdasarkan pengamatan penulis ditemukan banyak peralatan kebersihan dan bahan pembersih tidak di fungsikan, sehingga tak heran kondisi ruangan kerja yang ditemui penulis di setiap bidang kurang nyaman. Dan juga yang dianggarkan hanyalah belanja bahan pembersih dan alat kebersihan sedangkan penyediaan jasa petugas kebersihannya tidak ada. Belanja jasa kantor pada pos surat kabar/ majalah yang mana dana yang ditampung untuk 9 surat kabar harian, 3 surat kabar mingguan, dianggap kurang efisien karena semuanya akan di letakkan di Bagian Sekretariat.

Pengadaan komputer dan laptop hampir selalu dilakukan setiap tahun, dengan tidak

membuat biaya pemeliharaan peralatan kantor sehingga apabila ada komputer atau laptop yang rusak tidak bisa dipakai lagi, yang membuat penggunaan anggaran kurang efisien. Hal ini sesuai dengan pernyataan salah satu kepala bidang: "Di kantor kita ini kan semua bidang berlomba-lombanya membuat pengadaan masing-masing, tetapi orang sekretariat sana tidak pernah memikirkan membuat biaya pemeliharaannya. Jadinya setiap tahun ada pengadaan laptop dan selalu dilaksanakan kegiatan tersebut". (wawancara dengan Aprillen Ujung, 15 April 2014). Pengadaan belanja barang dan jasa di DIPPEKA sering menjadi permasalahan pada belanja bahan pakai habis terutama belanja alat tulis kantor yang ditampung di hampir seluruh kegiatan dengan jumlah belanja alat tulis kantor mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Tabel 3 Laporan Realisasi Anggaran Belanja Alat Tulis Kantor 2010 s/d 2012

TA	Anggaran	Realisasi	Tingkat Realisasi
2010	520.135.000,00	488.912.900,00	94 %
2011	635.000.000,00	596.877.000,00	93 %
2012	684.226.156,00	630.861.566,00	92 %

Dari tabel 10 bisa dilihat banyaknya belanja alat tulis kantor yang ada DIPPEKA setiap tahun anggaran yang mengalami peningkatan setiap tahun. Pada tahun anggaran 2010 sebesar Rp.520.135.000,00 dengan realisasi sebesar 94% atau sebesar Rp. 488.912.900,00. TA. 2011 sebesar Rp.635.000.000,00 dengan realisasi sebesar 93% yaitu sebesar Rp. 596.877.000,00 dan pada TA. 2012 sebesar Rp. 684.226.156,00 dengan realisasi 92% sebesar Rp.630.861.566,00. Kurangnya penyesuaian pemanfaatan anggaran dengan kebutuhan sehingga menimbulkan adanya kecenderungan praktek *mark-up* anggaran sehingga masih kurang efisien. Dan juga berdasarkan pengamatan penulis dan wawancara penulis dengan beberapa informan dimana alat tulis kantor sering mengalami kehabisan persediaan di beberapa bidang menyebabkan terganggunya kegiatan di bidang tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Bidang Pendapatan dan Kepala Bidang Akuntansi, mereka mengatakan bahwa: "Kita memang masih terpaku pada seberapa besar jumlah anggaran yang ada di DPA kita ini. Kita selalu upayakan pemanfaatan anggaran anggaran yang seminimal mungkin dalam kegiatan-kegiatan kita. Tetapi masih adanya biaya untuk kebijakan-kebijakan tertentu, darimana kami bisa

menutupinya. Gak mungkin kan gaji saya sama pegawai di bidang saya ini menutupinya. Jadi seperti itulah caranya kami buat". (wawancara dengan Dekman Sitopu dan Ramses Nainggolan, 23 April dan 2 Mei 2014). Begitu juga ketika peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Dinas, bahwa: "Ini juga sesuai dengan arahan pak Bupati kita agar adanya penggunaan dana seminimal mungkin tanpa mengurangi kualitas pekerjaannya. Dan kita selalu upayakan kearah sana. Kita sudah banyak berbenah untuk itu. Saya sudah beritahukan agar semua bidang menggunakan sumber dana seminimal mungkin tanpa mengurangi kualitas akhir dari kegiatan. Tetapi masih banyak saya lihat bahwa dana yang tersedia di setiap kegiatan terutama biaya alat tulis kantor dan penggandaan selalu habis dilakukan. Saya selalu bilang buat apa saja kertas dan atk sebanyak itu dalam satu kegiatan". (wawancara dengan bapak S. Tinambunan, 21 April 2014). Dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan anggaran yang sudah ada di dokumen pelaksanaan anggaran diusahakan untuk dipergunakan sepenuhnya dengan hasil yang sudah ditetapkan dalam indikator kinerja. Dan masih terpaku pada prinsip prinsip penganggaran tradisional, yang lebih kepada penggunaan input organisasi yaitu menyerap atau menghabiskan anggaran. Berdasarkan



hasil observasi, wawancara dan dokumentasi yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan anggaran di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi masih belum sepenuhnya melakukan efisiensi dalam pelaksanaan anggaran dimana masih menjadikan anggaran atau input (dana) sebagai tujuan dan target.

c. Efektivitas

Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan. Dalam hal ini, efektivitas menyatakan seberapa jauh target, kuantitas dan kualitas dan waktu yang telah dicapai, dimana semakin besar persentase target yang dicapai makin tinggi efektivitasnya. Dalam berbasis kinerja ini, pelaksanaan anggaran hendaknya berlandaskan prinsip efektivitas anggaran, dimana anggaran yang disusun harus dapat tepat guna, tepat waktu pelaksanaan dan dapat dipertanggungjawabkan pemanfaatannya. Selain itu juga anggaran yang tersedia harus dapat digunakan sebaik-baiknya agar dapat menghasilkan peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan tercapainya visi dan misi organisasi. Oleh karena itu, agar anggaran yang disusun dapat efektif, maka dalam pelaksanaan harus ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan dihasilkan dari suatu kegiatan atau program yang akan dilaksanakan. Penerapan prinsip efektivitas anggaran dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi masih kurang baik. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya pelaksanaan kegiatan dan program yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan.

Tahun anggaran 2011, 2012 untuk program peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah dengan nama kegiatan penyediaan blanko penerimaan retribusi daerah pada dokumen pelaksanaan anggaran seharusnya dilaksanakan di triwulan ke-1, tetapi baru dapat dilaksanakan di akhir triwulan ke-2 sehingga kurang efektif. Pada tahun 2012 untuk program peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah dengan nama kegiatannya adalah penyusunan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD) yang seharusnya dapat dilaksanakan pada triwulan ke-2 tetapi baru dapat direalisasikan pada Oktober 2012 atau triwulan ke-4 yang membuat telatnya sosialisasi SIPKD kepada SKPD-SKPD yang ada di lingkungan Kabupaten Dairi. Hal ini menyebabkan sistim

informasi pengelolaan keuangan daerah kurang efektif bisa dilaksanakan sepenuhnya untuk tahun anggaran 2013. Dari hasil wawancara diperoleh informasi bahwa adanya kegiatan yang tidak sesuai pelaksanaannya dengan waktu yang sudah direncanakan. Ini sesuai dengan pernyataan Kepala Bidang di DIPPEKA Kabupaten Dairi yaitu: "Kenapa adanya keterlambatan kegiatan dilaksanakan, ini ada beberapa faktor seperti pembahasan APBD kita yang juga pernah kamu ikuti, yang membahas APBD kita ini antara Dewan dengan Bupati jadi sarat dengan muatan politis, belum lagi HSPK kita yang selalu mengalami keterlambatan". (wawancara dengan Aprillen Ujung, 15 April 2014). Dan sesuai juga dengan yang dikatakan Kepala Bidang Pendapatan yang mengatakan bahwa: "Banyak kegiatan kita yang mengalami keterlambatan disebabkan lamanya pencairan dana dari bendahara pengeluaran kita, alasannya karena DPA kita belum ditandatangani jadi belum bisa pengajuan SPD dan SP2D. Biaya UP hanya bisa menutupi biaya operasional kantor saja. Ini memang disebabkan pengesahan APBD kita yang selalu telat yang menyebabkan DPA kita yang telat". (wawancara dengan Ramses Nainggolan, 2 Mei 2014).

Pernyataan ini juga diperkuat dengan perkataan Sekretaris DIPPEKA: "Kegiatan-kegiatan kita yang selalu direncanakan pada saat pengajuan anggaran sudah kita buat target kinerja dan waktu pelaksanaannya. Tetapi pada saat pelaksanaan kita menemukan banyak kendala sehingga tidak tepat waktu dalam pelaksanaannya. Pada saat mengajukan anggaran kita mengajukan anggaran dengan HSPK yang tahun berjalan karena lamanya HSPK kita turun untuk tahun anggaran berikutnya. Jadi ketika APBD sudah di Perdakan, kita menyesuaikan dulu harga-harga barang tersebut dengan HSPK yang baru pada saat membuat pengajuan DPA. Akibatnya DPA kita jadi molor atau lama dapat persetujuannya. Belum lagi pada saat pengesahan APBD Kabupaten memakan waktu yang lama, jadinya buat kegiatan kita gak bisa tepat waktu sesuai dengan rencana semula". (wawancara dengan Rumapea, 21 April 2014). Hasil penelitian berdasarkan observasi serta wawancara kepada beberapa informan. Dimanapun bahwa keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan disebabkan oleh beberapa faktor di antaranya:

- a) Kurangnya dukungan legislatif terlihat dalam pembahasan mengenai perencanaan dan penganggaran dimana yang membahas APBD adalah legislatif

dan eksekutif yang cenderung lebih melihat aspek politis suatu rencana kegiatan daripada kebutuhan riil yang melatarbelakangi kegiatan tersebut.

- b) Keterlambatan dalam pengajuan pencairan anggaran yang menyebabkan anggaran belum tersedia sesuai dengan jadwal program dan kegiatan yang sudah direncanakan.
- c) Faktor perencanaan jadwal pelaksanaan kegiatan masih kurang jelas dan tidak ditetapkan waktu pelaksanaan yang tetap. Penjadwalan hanya disusun berdasarkan triwulan saja.
- d) Keterlambatan harga satuan pokok kegiatan yang menyebabkan lamanya pengajuan rencana kegiatan anggaran karena penyesuaian standar harga.

Sesuai dengan wawancara serta mempelajari dokumentasi yang dilakukan penulis, pengadaan belanja modal pada TA. 2010 s/d 2012 pada prinsipnya sudah sesuai dengan peraturan yang ada, yang berpedoman pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Kualitas dan kuantitas dari pelaksanaan setiap kegiatan selalu disesuaikan dengan spesifikasi dan jumlah barang/jasa yang akan diadakan sebagaimana yang terdapat dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), dan dievaluasi apakah sudah sesuai atau belum dengan permintaan atau yang dipesan.

Berdasarkan realisasi anggaran perprogram DIPPEKA Kabupaten Dairi Tahun Anggaran 2010 s/d 2012 bahwa realisasi anggarannya rata-rata di atas 75%, tetapi dilihat dari segi capaian secara fisik masih rendah. Misalnya saja, kegiatan sertifikasi tanah pemerintah Kabupaten Dairi setiap tahun selalu dianggarkan, namun hingga saat ini proses sertifikasi tanah masih belum selesai dan penanganannya masih sangat lamban dan pada tahun anggaran 2010 dana tersebut tidak dipakai sama sekali. Dari hasil observasi, wawancara terhadap berbagai informan dan dokumentasi yang penulis dapat saat penelitian, dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip efektivitas anggaran dalam pelaksanaan ABK di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi masih kurang baik. Berdasarkan hasil penelitian dapat diperoleh informasi bahwa pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dilihat dari beberapa aspek-aspek baik secara ekonomi, efisiensi dan efektivitas di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi dari tahun 2010 sampai dengan 2012 masih belum baik.

2. Kendala-Kendala yang Dihadapi Dalam Proses Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di DIPPEKA Kabupaten Dairi

Dari penelitian yang dilakukan oleh penulis di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi baik dengan wawancara, observasi dan studi dokumentasi, dapat dilihat bahwa masih kurang maksimalnya pelaksanaan anggaran berbasis kinerja Kabupaten Dairi. Ada beberapa kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja:

- a) Masih kurangnya kemampuan sumber daya manusia atau pegawai yang memahami anggaran berbasis kinerja. Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa ketersediaan SDM yang memahami penerapan ABK masih sangat kurang serta masih kurangnya pegawai pada beberapa bidang.
- b) Kurangnya minat para pegawai untuk belajar masalah pengelolaan keuangan daerah apabila dilakukan di daerah. Ketika ada pelatihan singkat atau bimbingan teknis dan studi berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah, minat pegawai sangat rendah untuk mengikutinya. Kebanyakan jawaban para pegawai mengatakan bahwa pelatihan-pelatihan mengenai peraturan-peraturan yang baru yang dilatih yang muda-muda saja.
- c) Tidak adanya kelanjutan dari hasil keikutsertaan pegawai yang telah mengikuti pelatihan maupun bimbingan teknis pengelolaan keuangan daerah. Terutama yang diikuti oleh para pejabat di luar propinsi. Seringkali itu hanya dijadikan formalitas saja sebagai peserta kegiatan dan menghabiskan anggaran yang ada.
- d) Kurangnya penyesuaian pemanfaatan anggaran dengan kebutuhan yang memungkinkan masih adanya kecenderungan praktek *mark-up* dalam pelaksanaan anggaran
- e) Kurangnya dukungan legislatif (DPRD) dalam pembahasan mengenai perencanaan dan penganggaran sampai dengan perhitungan anggaran dimana anggota legislatif cenderung lebih melihat kepada aspek politis suatu rencana kegiatan daripada kebutuhan riil yang melatarbelakangi kegiatan tersebut. Hal ini menyebabkan terlambatnya pengesahan APBD yang berpengaruh dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan pada tahun berjalan.



3. Upaya-Upaya yang Dilakukan Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di DIPPEKA Kab. Dairi

Upaya-upaya yang dilakukan dalam proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi untuk proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja:

- a) Peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan mengikutsertakan beberapa staf dalam pendidikan dan pelatihan anggaran berbasis kinerja yang diselenggarakan oleh instansi terkait dan dari instansi lain. Serta mengirimkan beberapa staff keluar daerah mengikuti pelatihan-pelatihan yang terkait dengan bidang masing-masing. Dengan diikutsertakannya beberapa staf dalam pendidikan dan pelatihan tersebut diharapkan meningkatnya SDM dalam melakukan pelaksanaan ABK kedepannya.
- b) Menyediakan buku referensi pengelolaan keuangan daerah dan asset serta peraturan-peraturan terbaru pada setiap bidang.
- c) Melakukan evaluasi pemanfaatan anggaran dalam pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilakukan. Hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana capaian kinerja yang dihasilkan setiap pemanfaatan anggaran.
- d) Dalam penganggaran sampai dengan peng-administrasian pelaporan keuangan telah menggunakan sistem komputerisasi yaitu dengan aplikasi Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) diharapkan membantu dalam penganggaran sampai dengan pencatatan perhitungan anggaran.
- e) Melakukan pendekatan-pendekatan positif antara Eksekutif (Kepala Dinas DIPPEKA yang merupakan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah) dengan Legislatif (DPRD) sehingga pada pembahasan APBD dan pengesahan perhitungan anggaran dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan jadwal untuk tahun-tahun yang akan datang.
- f) Penyusunan rencana strategis tahun 2009 sampai dengan tahun 2014 sebagai tahapan perubahan dalam peningkatan akuntabilitas dan kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil.
- g) Maksimalitas pelaksanaan anggaran sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang

Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan terakhir disempurnakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Serta Peraturan Daerah nomor 08 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan analisis data yang penulis lakukan mengenai proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi peneliti dapat menyimpulkan, sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan anggaran di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi masih belum optimal menerapkan anggaran berbasis kinerja. Masih kurangnya sumber daya manusia yang kompeten di beberapa bidang adalah salah satu penyebab kurang maksimalnya penerapan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.
- 2) Pada pelaksanaan anggaran di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi masih kurang dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja berdasarkan 3 prinsip.
- 3) Kegiatan-kegiatan yang terjadi di DIPPEKA Kabupaten Dairi masih terjadi pemborosan seperti belanja alat tulis kantor, belanja cetak dan penggandaan. Sedangkan biaya diklat/kursus yang disediakan untuk meningkatkan kemampuan dan potensi pegawai tetapi tidak sesuai dengan kenyataan, dimana hasil dari diklat/kursus belum dapat diterapkan di lingkungan pekerjaan.
- 4) Ketidakefisienan anggaran sering timbul dimana terjadi mark-up terhadap pembelian perlengkapan kantor. Pedoman harga satuan pokok kegiatan dijadikan sebagai dasar pembelian barang dan jasa, namun jika dilihat bahwa harga satuan pokok kegiatan tersebut di atas harga pasar.
- 5) Penerapan prinsip efektifitas anggaran bahwa pelaksanaan anggaran berbasis

kinerja masih kurang baik dilihat dari banyaknya pelaksanaan kegiatan dari program yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan.

2. Rekomendasi

Dalam rangka proses pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi sesuai dengan hasil analisis penulis menyarankan (1). Dalam upaya meningkatkan kualitas SDM pegawai DIPPEKA Kabupaten Dairi, dengan cara mengikutsertakan para pegawainya untuk mengikuti diklat-diklat mengenai ABK, Bimtek, pendidikan dan pelatihan formal maupun non formal serta melakukan evaluasi pertanggungjawaban atas pendidikan dan pelatihan yang diikuti. Juga dapat mengusulkan penerimaan personil yang memiliki latar belakang pendidikan keuangan ataupun bidang ekonomi ke Badan Kepegawaian dan Pendidikan Pelatihan Daerah (BKPPD) Kabupaten Dairi. (2). Hendaknya belanja bahan pakai habis terutama belanja alat tulis kantor di tampung pada bidang sekretariat saja. Sehingga tidak banyak melakukan pemborosan dalam pembelian alat tulis kantor. Dan bisa diawasi penggunaannya di setiap bidang disetiap kegiatannya. Dan akan menghindari pemakaian mark up alat tulis kantor. (3). Meningkatkan peran kasubag evaluasi dan pelaporan dalam pengawasan perencanaan anggaran, menguji rencana kerja anggaran (RKA-DIPPEKA) yang diajukan dengan standar satuan harga, dan pengujian kewajaran komponen yang dibutuhkan untuk menghasilkan suatu tingkat pelayanan publik. Serta disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, sehingga identifikasi input (masukan), pelayanan publik yang harus dihasilkan oleh suatu unit kerja jelas dan tepat sasaran (4). Melakukan koordinasi atau pendekatan-pendekatan yang baik antara Eksekutif Daerah kepada DPRD Kabupaten Dairi sehingga pada tahun-tahun berikutnya pengesahan dan penetapan APBD akan semakin lebih cepat.

REFERENSI

- Darise, N. 2006. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Indeks.
- _____. 2009. *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)*. Jakarta: Indeks
- _____. 2014. *Manajemen Keuangan Sektor Publik. Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah)*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hilton, R. M. and Philip G. J. 2003. *Performance Information and budgeting in Historical and Comparative Perspective*. In: *Handbook of Public Administration*. New Delhi: SAGE.

- John, L. and Kessel. 2003. *Fiscal Administration, Anlysis and Applications for the Public Sector (Sixth Edition)*. Indiana University: Thomson/Wadsworth.
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta: Erlangga.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: ANDI.
- _____. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- Pramono, H. dan Restianto, Y. E. dan Bawono, I. R. 2010. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Whicker, M. L. 2002. *Federal Deficit and Financing the National Debt*. In: *Handbook of Fiscal Policy*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Yunita, A. dan Hendra, P. B. 2006. *Anggaran Berbasis Kinerja. Penyusunan APBD secara Komprehensif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pemeriksaan dan pertanggungjawaban Keuangan negara.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- LAN. 2003. *Pedoman Penyusunan AKIP*, Jakarta.
- Rencana Strategis Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun 2009-2014.
- Rencana Kerja Anggaran Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun 2010-2012.
- Dokumen Pelaksanaan Anggaran Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun 2010-2012.
- Laporan Realisasi Anggaran Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun 2010-2012.
- LAKIP Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun 2010-2012.
- LPPD Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Dairi Tahun 2010-2012.