



KHALIFAH MEDIATAMA



# PENGANTAR MANAJEMEN PUBLIK



**Editor:**

**Dr. Samodra Wibawa, M.Sc.**

**Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.**

**Dr. Zulmasyhur, M.Si.**

# PENGANTAR MANAJEMEN PUBLIK

Editor: Dr. Samodra Wibawa, M.Sc.  
Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.  
Dr. Zulmasyhur, M.Si.

ISBN : 978-602-299-150-7

Layouter : Hendra Syafrialdy  
Mohammad Subhan Marhesa  
Andy Dwi Prasetyo

Diterbitkan Oleh :



## KHALIFAH MEDIATAMA

Graha Khalifah Mediatama, Kompleks Pamulang Elok,  
Blok K1-A Nomor 20 Pondok Petir, Bojongsari, Kota Depok  
e-mail : khalifahmediatama@yahoo.co.id  
web : www.khalifahmediatama.com

Edisi Pertama  
Cetakan Pertama, 2021

Hak Cipta © 2021 pada penulis,

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, secara elektronik kata maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

### **Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)**

#### **Samodra Wibawa**

Pengantar manajemen publik / Samodra Wibawa, Slamet Rosyadi,  
Zulmasyhur. -- Depok : CV. Khalifah Mediatama, 2021.

466 hlm. ; 15 cm.

ISBN 978-623-299-150-7

1. Manajemen. I. Judul.

II. Samodra Wibawa. III. Slamet Rosyadi. IV. Zulmasyhur.

658

BAB 8	Pengarahan dan pengawasan.....	101
	<i>Dr. Budiman Widodo, M.Si. dan Erni Saharuddin, S.Sos., M.P.A.</i>	
BAB 9	Kepemimpinan.....	117
	<i>Dr. Tuti Khairani Harahap, S.Sos., M.Si. dan Pivit Septiary Chandra, S.Sos., M.Si.</i>	
BAB 10	Koordinasi, komunikasi, kerja sama, kolaborasi, jejaring .....	131
	<i>Drs. Ayi Karyana, M.Si.</i>	
BAB 11	Pelaporan dan penelitian.....	145
	<i>Dr. Sukarso, M.Si.</i>	
<b>BAGIAN III. MANAGEMENT OF THINGS.....</b>		<b>160</b>
BAB 12	Manajemen sumber daya manusia .....	161
	<i>Dr. Wahyuningrat, M.Si.</i>	
BAB 12a	Perencanaan sumber daya manusia.....	177
	<i>Dr. Ismiyanto, S.H., M.Si.</i>	
BAB 13	Manajemen keuangan .....	187
	<i>Dr. Siti Aisyah, M.Si.</i>	
BAB 14	Manajemen material, logistik dan aset .....	205
	<i>Dr. Tuti Khairani Harahap, S.Sos., M.Si.</i>	
BAB 15	Manajemen pengetahuan .....	219
	<i>Darulfa Aziza Nuraini, S.I.P.</i>	
BAB 16	Manajemen lingkungan politik dan sosial .....	235
	<i>Dr. Ane Permatasari, S.IP., M.A.</i>	
BAB 17	Manajemen lingkungan biofisik .....	245
	<i>Dr. Tomi Setiawan, M.S.</i>	
<b>BAGIAN IV. MANAJEMEN LAIN-LAIN .....</b>		<b>258</b>
BAB 18	Manajemen strategis .....	259
	<i>Dr. Denok Kurniasih, M.Si.</i>	

---

# **BAB 13**

## **Manajemen Keuangan**

*Dr. Siti Aisyah, M.Si.*

### **Ringkasan**

1. Manajemen keuangan sektor publik adalah pengelolaan keuangan negara (pusat dan daerah) , yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban anggaran.
2. Anggaran negara adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode.
3. Anggaran sektor publik berorientasi pada pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.
4. Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi.

Pada bab ini akan diuraikan tentang manajemen keuangan sektor publik. Pembahasan manajemen keuangan sektor publik tidak terlepas dari pembahasan tentang anggaran beserta pengelolaannya. Oleh karena itu pada Bab ini akan dibahas tentang pengertian anggaran, jenis-jenis anggaran, pengelolaan anggaran yang meliputi perencanaan, pelaksanaan anggaran, pelaporan dan pertanggung jawaban anggaran.

## **Pengertian Anggaran**

Rahardjo, dalam Wildavsky dan Naomi Caiden (2012: xxi) mendefinisikan anggaran sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan suatu institusi atau lembaga tertentu untuk suatu masa periode di masa yang akan datang. Due (1985:62) mendefinisikan anggaran belanja pemerintah sebagai berikut:

Rencana keuangan yang dipakai sebagai dasar untuk mengambil keputusan mengenai pengeluaran-pengeluaran serta pengawasan lebih lanjut. Anggaran belanja memuat data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan-penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu, jumlah-jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan, dan jumlah-jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang. Tetapi sebagian besar dari ruang dalam anggaran belanja digunakan untuk pengeluaran-pengeluaran.

Berdasarkan definisi tersebut di atas, maka pengertian anggaran negara adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa datang, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sesungguhnya terjadi di masa lalu. Dalam pengertian yang sama, anggaran daerah memuat hal yang kurang lebih sama dalam lingkup daerah. Dalam negara demokrasi, anggaran negara atau anggaran pemerintah berisi rencana-rencana pemerintah yang diputuskan oleh pemerintah dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat (Due, 1985:53). Lebih lanjut dikatakan oleh (Due, 1985:54), sebagai berikut:

Rencana-rencana pemerintah tersebut sebagian besar dipengaruhi oleh organisasi administratif (birokrasi). Organisasi administratif tidak hanya memengaruhi rencana pemerintah secara keseluruhan, tetapi juga menetapkan cara pelaksanaannya, karena birokrasi memikul tanggung jawabnya mengenai pelaksanaan rencana tersebut.

Berdasarkan pernyataan Due (1985) tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa birokrasi mempunyai peran yang strategis dalam menyusun anggaran pemerintah dan melaksanakan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang telah direncanakan. Birokrasi mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi besaran target atau alokasi anggaran. Di samping itu, birokrasi mempunyai tanggungjawab yang besar dalam merealisasikan rencana-rencana yang terdapat dalam kebijakan anggaran setiap tahunnya.

Anggaran pemerintah ditetapkan setiap tahun, dalam bentuk kebijakan anggaran. Menurut Richard A Musgrave dan Peggy B Musgrave (1991, 6-15) mengatakan fungsi kebijakan anggaran adalah fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, dan koordinasi fungsi anggaran. Fungsi alokasi berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa publik, sehingga fungsi alokasi terkait dengan fungsi pengaturan. Fungsi distribusi berkaitan dengan penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya pemerataan dan keadilan. Fungsi distribusi berkaitan erat dengan pencapaian kesejahteraan masyarakat. Fungsi stabilisasi berkaitan dengan peran penyeimbang dari kegiatan alokasi dan distribusi tersebut. Sedangkan fungsi koordinasi anggaran berkenaan dengan koordinasi anggaran secara horizontal dan vertikal.

Anggaran sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan sektor privat. Kebijakan anggaran publik tidak berorientasi kepada keuntungan finansial, namun lebih kepada pertanggung jawaban pemerintah kepada masyarakat. Karakteristik anggaran sektor publik dikemukakan oleh Sumarsono (2010: 48) sebagai berikut:

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka tertentu, satu atau beberapa tahun saja.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Berdasarkan penjelasan yang disampaikan oleh Sumarsono tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa karakteristik anggaran sektor publik adalah pernyataan yang berisi rencana yang dinyatakan dalam satuan keuangan atau satuan lainnya dalam jangka waktu tertentu, yang telah disanggupi untuk dilaksanakan dan telah mendapat persetujuan dari pihak yang berwenang. Dengan demikian anggaran publik mempunyai fungsi sebagai berikut: (Sumarsono, 2010:47)

1. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.
3. Anggaran sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan dan bawahan.
4. Anggaran sebagai pengendalian unit kerja.
5. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi.
6. Anggaran merupakan instrumen politik.
7. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

World Bank (1998) merumuskan prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran, yakni:

- A. Komprehensif dan disiplin. Anggaran adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya, anggaran harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.
- B. Fleksibilitas. Sampai tingkat tertentu, pemerintah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan pemerintah pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah.
- C. Terprediksi. Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi kebijakan anggaran. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, maka hanya menghasilkan ketidakpastian (uncertainty) yang sangat besar sehingga prinsip efisiensi dan efektivitas pelaksanaan suatu program cenderung terabaikan.
- D. Kejujuran. Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya, melainkan juga menyangkut bias yang memunculkan ketidakjujuran, yang dapat berasal dari aspek teknis dan politis.
- E. Informasi. Informasi adalah basis kejujuran dalam proses pengambilan keputusan yang baik. Oleh karena itu, pelaporan yang teratur tentang biaya, output, dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting.

- F. **Transparansi dan akuntabilitas.** Transparansi Menyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Sedangkan akuntabilitas Menyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya dan siap mempertanggungjawabkan atas tindakan yang diambil oleh perumus dan pelaksana kebijakan.

## **Jenis-jenis Anggaran Sektor Publik**

Jenis-jenis anggaran dibedakan menjadi 5 (lima) jenis, yakni *Line Budgeting*, *Incremental Budgeting*, *Planning Programming Budgeting System*, *Zero Based Budgeting*, dan *Performance Budgeting*. Berikut dijelaskan karakteristik masing-masing jenis anggaran.

*Line Budgeting* adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Jenis anggaran ini sering disebut sebagai *traditional budgeting* dan relatif dianggap paling tua dan banyak mengandung kelemahan. Adapun karakteristik jenis anggaran ini adalah tujuan utama penggunaannya adalah untuk melakukan kontrol keuangan dan sangat berorientasi kepada input organisasi. Kelemahan jenis anggaran ini adalah anggaran tersebut tidak memberikan informasi tentang kinerja, namun semata-mata hanya memberikan informasi dari segi administrasinya. Para birokrat cenderung berusaha menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Problema besar yang dihadapi sistem *line budgeting* adalah *effectiveness problem*, *efficiency problem*, dan *accountability problem*. Sistem *Line Budgeting* tersebut pernah diterapkan semasa pemerintahan era orde baru. Contoh penerapan sistem penganggaran *line budgeting* tersebut adalah diterapkan oleh semua pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor

5 Tahun 1975 tentang pengurusan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

**Incremental budgeting** adalah sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran periode tahun yang akan datang. Angka di pos pengeluaran merupakan perubahan (kenaikan) dari angka periode sebelumnya. Permasalahan yang harus diputuskan adalah metode kenaikan/penurunan (*incremental*) dari angka anggaran tahun sebelumnya. Logika sistem anggaran ini adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilaksanakan merupakan kelanjutan kegiatan dari tahun sebelumnya. Prinsip anggaran berimbang dan dinamis merupakan contoh penerapan dari *incremental budgeting*.

**Planning Programming Budgeting System (PPBS)** adalah suatu proses perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah, dan di dalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi atas permasalahan yang mungkin timbul. PPBS berusaha merasionalkan proses pembuatan anggaran untuk mengatasi berbagai kelemahan tradisional (*line budgeting dan incremental budgeting*). Penyusunan anggaran dengan PPBS dilakukan dengan cara menjabarkan rencana jangka panjang ke dalam program-program, sub-sub program, serta berbagai proyek. Oleh karena itu PPBS dikenal pula sebagai *program budgeting*. PPBS dianggap terlalu rasional dan terlalu mahal dalam penyusunan anggaran.

**Zero Based Budgeting (ZBB)** merupakan sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada apa yang telah dilakukan di masa lalu. Setiap kegiatan akan dievaluasi secara terpisah. Dalam praktiknya, ZBB memerlukan banyak *paper work*, data, serta menuntut sistem manajemen informasi yang canggih. Hal ini merupakan hambatan utama dalam penerapan ZBB.

Lahirnya ZBB merupakan jawaban atas rasionalisasi proses pembuatan anggaran. Dalam ZBB, muncul apa yang disebut sebagai *decision units*, yang menghasilkan berbagai paket alternatif anggaran yang dibuat, sebagai motivasi bagi anggaran pemerintah yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan terhadap fluktuasi jumlah anggaran.

***Performance-based budgeting*** atau Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi, dan rencana strategis (renstra) organisasi. ABK mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Lebih jauh, pengkaitan biaya dengan output organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggarannya. ABK adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan unit kerja dari setiap kegiatan yang terstruktur. Tujuan dari penetapan *output measurement* yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas. Hal ini sekaligus untuk menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari proses kegiatan birokrasi. ABK diterapkan di Indonesia sejak dikeluarkannya Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Salah satu konsekuensi penerapan ABK adalah tidak digunakannya lagi pengkategorian anggaran ke dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Setiap program dapat dibiayai dari dua kategori tersebut. Keuntungan yang didapat dengan mengalokasikan sumber daya dalam program adalah untuk mengetahui kinerja setiap program. Namun kendala yang dihadapi dalam penerapan ABK adalah penetapan *output measurement* pada sektor publik tidaklah mudah. Hal ini semakin terasa pada sejumlah departemen atau dinas pemerintah yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat abstrak.

## Struktur Anggaran

Komponen anggaran meliputi pendapatan dan belanja. Berikut adalah komponen pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara:

- A. Pendapatan negara dan hibah
  - I. Penerimaan dalam negeri
    - 1. Penerimaan perpajakan
      - A. Pajak dalam negeri
      - B. Pajak perdagangan international
    - 2. Penerimaan negara bukan pajak
      - A. Penerimaan SDA
      - B. Bagian laba BUMN
      - C. PNBP lainnya
      - D. Sisa surplus BI
  - II. Hibah
- B. Belanja negara
  - I. Belanja pemerintah pusat
    - 1. Belanja pegawai
    - 2. Belanja barang
    - 3. Belanja modal
    - 4. Pembayaran bunga hutang
    - 5. Subsidi
    - 6. Belanja hibah
    - 7. Bantuan sosial
    - 8. Belanja lainnya

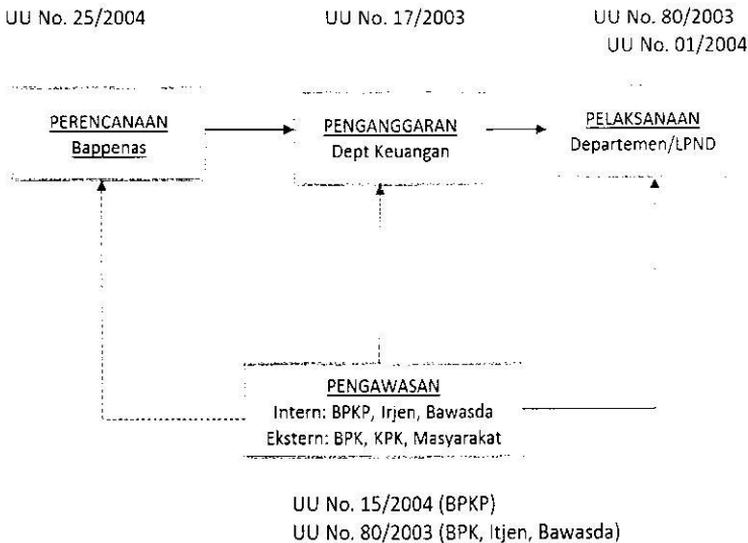
- II. Transfer ke daerah
  - 1. Dana perimbangan
  - 2. Dana otonomi khusus dan penyesuaian
- C. Keseimbangan primer
- D. Surplus/defisit
- E. Pembiayaan
  - I. Pembiayaan dalam negeri
    - 1. Perbankan dalam negeri
    - 2. Nonperbankan dalam negeri
  - II. Pembiayaan luar negeri
    - 1. Penarikan pinjaman luar negeri
    - 2. Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri

Sedangkan struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah sebagai berikut:

I	PENDAPATAN		
	• Pendapatan Asli Daerah	xxx	
	• Dana Perimbangan	xxx	
	• Lain-lain pendapatan yang sah	<u>xxx +</u>	XXX
II	BELANJA		
	• Belanja langsung	xxx	
	• Belanja tidak langsung	<u>xxx +</u>	XXX (-)
	SURPLUS/DEFISIT		XXX
II	PEMBIAYAAN		
	• Penerimaan Pembiayaan	xxx	
	• Pengeluaran Pembiayaan	<u>xxx (-)</u>	
	PEMBIAYAAN NETTO		<u>XXX (-)</u>
	SiLPA		XXX

## Pengelolaan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance-based Budgeting*)

Secara umum, penganggaran nasional berkaitan dengan perencanaan pembangunan. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjamin terciptanya konsistensi dan keterkaitan antara perencanaan pembangunan, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan. Keterkaitan tersebut dapat dilihat pada Gambar 14.1.

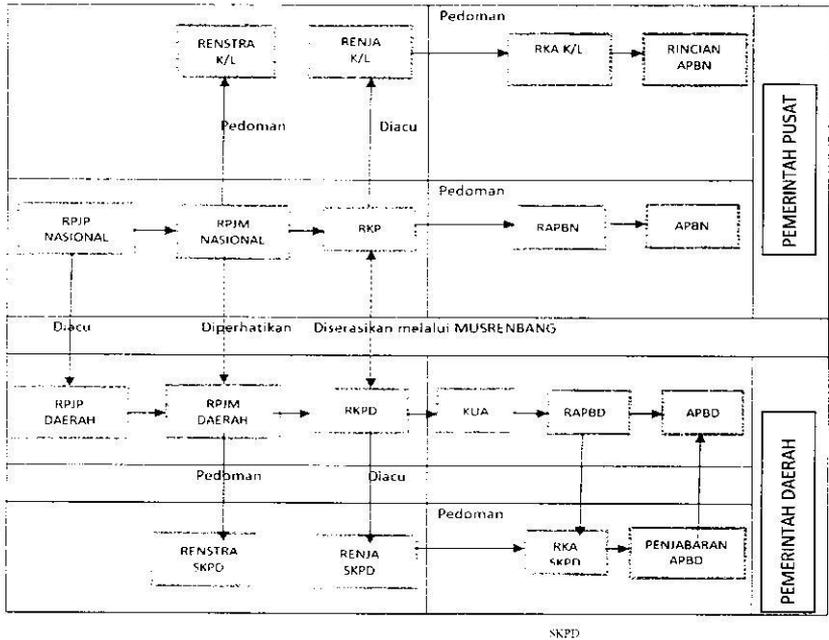


Gambar 14.1

Keterkaitan Perencanaan Pembangunan, Penganggaran, Pelaksanaan dan Pengawasan

Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada dasarnya mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan merupakan satu kesatuan dalam pembangunan nasional, baik pada tingkat daerah maupun nasional. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional serta dapat mendorong

efektivitas dan efisiensi melalui sinkronisasi dan peningkatan sinergitas antara program pembangunan pusat dengan daerah serta pembangunan lintas sektor di daerah. Keterkaitan tersebut dapat dilihat pada Gambar 14.2.



Gambar 14.2. Alur Perencanaan dan Penganggaran

**Keterangan Gambar 14.2:**

1. RPJP Nasional = Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional)
2. RPJP Daerah = Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
3. RPJM Nasional =Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
4. RPJMD Daerah =Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
5. Renstra K/L = Rencana Strategis Kementerian Lembaga

6. Renstra SKPD = Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah
7. Renja K/L = Rencana Kerja Kementerian/Lembaga
8. Renja SKPD = Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah
9. RKP = Rencana Kerja Pemerintah
10. RKPD = Rencana Kerja Pemerintah Daerah
11. RAPBN = Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
12. RAPBD = Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
13. RKA K/L = Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga
14. RKA SKPD = Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
15. KU = Kebijakan Umum Anggaran

Secara umum, manajemen keuangan sektor publik mencakup seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja merupakan mekanisme penganggaran yang menjadikan kinerja dan pencapaian hasil sebagai wujud pertanggungjawabannya. Pada penerapannya, pelaksanaan anggaran memerlukan standarisasi sebagai tolak ukur kinerja, agar pengukuran pertanggungjawaban kegiatan atau pelaksanaan anggaran tidak bias. Penatausahaan keuangan, sebagai bagian dari manajemen keuangan publik baik pada pemerintah pusat dan daerah memegang peranan dalam proses manajemen keuangan secara keseluruhan.

Pelaporan keuangan sebagai hasil pelaksanaan anggaran dilaksanakan pada semester pertama dan 6 (enam) bulan berikutnya. Pejabat pengguna anggaran menyampaikan laporan

realisasi semester pertama serta pognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Pemerintah mewajibkan instansi pemerintah mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN/APBD dalam bentuk Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 dikatakan bahwa Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah setidaknya terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran;
2. Neraca;
3. Laporan Arus Kas; dan
4. Catatan atas Laporan Keuangan

Laporan Kinerja berisi tentang keluaran dari masing-masing kegiatan dan hasil yang dicapai dari masing-masing program sebagaimana ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan APBN/APBD. Bentuk dan isi Laporan Kinerja disesuaikan dengan bentuk dan isi rencana kerja dan anggaran. Laporan pelaksanaan penggunaan anggaran disampaikan Presiden dan kepala daerah sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD di depan sidang DPR/DPRD.

### **Permasalahan dalam Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja**

Penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dimulai sejak ditetapkannya Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Permasalahan yang sering dijumpai dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja adalah fleksibilitas yang rendah yang menyulitkan merealisasikan program dan kegiatan apabila terjadi perubahan harga di pasar dan kurang menekankan aspek outcome. Dalam beberapa kasus, ABK cenderung kaku dan kurang menjawab permasalahan yang menjadi kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh: kegagalan paket-paket pembangun infrastruktur kota

yang disebabkan oleh adanya perubahan harga bahan bangunan di pasaran, yang menyebabkan harga proyek jauh di bawah harga pasar sehingga terjadi gagal lelang. ABK juga cenderung hanya memfokuskan pada program dan kegiatan, yang disusun untuk jangka waktu lima tahun tanpa memperhatikan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Dengan demikian hasil program dan kegiatan tersebut kurang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Padahal anggaran daerah selayaknya disusun untuk mengatasi permasalahan masyarakat daerah, yang tercermin dari prioritas yang telah disusun.

Anggaran sektor pemerintahan disusun untuk memenuhi "kesukaan-kesukaan" masyarakat sebagaimana dikatakan oleh Due (1985:7). Anggaran juga mempunyai fungsi mengalokasikan barang dan jasa publik sebagaimana dikatakan oleh Musgrave dan Musgrave (1991:6). Menurut Osborne dan Hutchinson (2004:66) *performance-based budgeting* termasuk dalam kelompok anggaran *traditional agency-based and cost-based budget (old game)*, yaitu menggunakan angka anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menambah atau mengurangi anggaran tahun yang akan datang. Dasar yang digunakan untuk menetapkan besarnya anggaran tidak berangkat dari permasalahan atau kebutuhan masyarakat, sehingga mengakibatkan kesalahan dalam pengambilan kebijakan. *Performance-based budgeting* yang disusun oleh staf, eksekutif, dan legislatif menggunakan data yang diperoleh dari pengukuran kinerja institusi sebagai dasar penggunaan uang.

Padahal menurut Osborne dan Hutchinson (2004:65) *outcome-based budgeting* sebagai "*the new game, which we call budgeting for outcome, has no concept of "base". Last year's number is not an entitlement, and there is no argument about adding to or subtracting from it*". *Outcome-based budgeting* tidak berdasarkan pada basic anggaran tahun sebelumnya. *Outcome-based budgeting* disusun berdasarkan prioritas pemerintah yang diputuskan bersama mempunyai manfaat langsung terhadap kesejahteraan masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Adisasmita, Rahardjo. 2011. Manajemen Pemerintah Daerah. Jakarta: Graha Ilmu
- Anggarini, Yunita dan B. Hendra Puranto. 2010. Anggaran Berbasis Kinerja Penyusunan APBD Secara Komprehensif. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Bastian, Indra. 2005. Akuntansi Sektor Publik. Suatu Pengantar. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Caiden, Gerald E. 1970. Administrative Reform. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Callahan, Kathe. 2006. Elements of Effective Governance. Measurement, Accountability and Participation. New York: Taylor & Francis.
- Chang Richard Y dan Mark W Morgan. 2000. Performance Scorecards. Measuring the Right Things in the Real World. San Fransisco: Jossey Bass
- Due, John.F. 1985. Keuangan Negara. Terjemahan Iskandarsyah dan Arief Janin. Jakarta: UI Press.
- Gaspersz, Vincent. 2003. Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi Balance Scorecard dengan Six Sigma untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Halim, Abdul. Penyunting. 2014. Manajemen Keuangan Sektor Publik. Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (APBN/APBD). Jakarta: Salemba Empat.
- Haris, Syamsuddin. (Ed). 2002. Akuntabilitas Dalam Otonomi Daerah. Jakarta: LIPI
- Harun. 2009. Reformasi Akuntansi dan Manajemen Sektor Publik di Indonesia. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Kaplan, Robert S dan David P Norton. 1996. Translating Strategy into Action The Balance Scorecard. Boston. Harvard Business School Press.

- , 2006. Aligment Balance Sorcecard Authors of the Strategy-Focused Organization. Boston. Harvard Business School Press.
- Kelly, Janet M dan William C Rivenberg. 2011. Performance Budgeting for State and Local Goverment. Second Edition. New York:ME Sharpe
- Mardiasmo. 2002. Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: ANDI
- Niven, Paul R. 2008. Balance Scorecard Step by Step for Government and Non Profit Agencies. New Jersey: John Wiley & Sons ,Inc
- Osborne, David and Peter Hutchinson. 2004. The Price of Government. Getting Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis. New York: Basic Boocs
- Rogers, Steve. 1990. Performance Management in Local Government. London: Jessica Kindsley Publisher.
- Shah, Anwar. 2007. Participatory Budgeting. Washington DC: The World Bank.
- Setiyono, Budi. 2014. Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik. Prinsip-Prinsip Manajemen Pengelolaan Negara Terkini. Jakarta: PT Buku Seru.

### **Pertanyaan untuk latihan**

1. Jelaskan pengertian anggaran!
2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan fungsi alokasi dalam kebijakan anggaran!
3. Jelaskan karakteristik anggaran sektor publik!
4. Jelaskan pengertian Incremental budgeting!
5. Jelaskan kendala penerapan Anggran Berbasis Kinerja!
6. Jelaskan prinsip-prinsip pokok anggaran menurut World Bank!

