INFO ARTHA
Journal Homepage : www.jurnal.pknstan.ac.id/index.php/JIA

ARSITEKTUR DAN INFORMASI KINERJA: SUATU UPAYA MENINGKATKAN KUALITAS PENGANGGARAN INSTANSI PEMERINTAH

Ali Tafriji Biswan[a)], Priscilla Oktiva Rossari[b)], Fajar Alhadi[c)]
Politeknik Keuangan Negara STAN[a)], Direktorat Jenderal Bea dan Cukai[b)], Badan Diklat Keuangan[c)]
altafz2009@gmail.com[a)], oktiva.rossari@gmail.com[b)], v.fizero.0@gmail.com[c)]

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
[22 Juli 2017]

Dinyatakan Diterima
[21 Januari 2018]

KATA KUNCI:
Anggaran, PBK, Informasi Kinerja, ADIK

ABSTRAK

Learning budgeting in the past, from 2005 to 2012, shows that in practice, ministries/agencies have not been fully able to properly prepare performance information. The quality of outputs and outcomes are not fully compatible with their strategic goals and functions. Through this qualitative study, the issue of budget issues is discussed, then simulate the application of ADIK at Makassar Financial Training Center to describe the application of data architecture and performance information (ADIK). It is expected that the new budgeting architecture can improve the quality of budgeting.

Pembelajaran penganggaran masa lampau, 2005 s.d. 2012, menunjukkan bahwa pada praktiknya, kementerian/lembaga belum sepenuhnya mampu menyusun informasi kinerja dengan tepat. Kualitas output dan outcome yang disusun belum sepenuhnya sesuai dengan sasaran strategis dan fungsi mereka. Melalui studi kualitatif ini, dipaparkan isu permasalahan anggaran tersebut, lalu simulasi penerapan ADIK pada Balai Diklat Keuangan Makassar untuk menggambaran upaya penerapan arsitektur data dan informasi kinerja (ADIK). Diharapkan arsitektur penganggaran baru dapat meningkatkan kualitas penganggaran.

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

"Don't tell me what you value, show me your budget, and I'll tell you what you value" (Joseph Robinette "Joe" Biden, Jr. –Vice President of United States of America).

Anggaran, dengan segala kelebihan dan kekurangannya, dapat digunakan sebagai alat untuk menerjemahkan visi, misi, nilai, karakter, dan tujuan organisasi. Mengapa demikian? Secara sederhana, anggaran merupakan rencana kuantitatif sebuah organisasi yang disusun untuk jangka waktu tertentu. Melalui anggaran itulah, organisasi menguraikan rencana strategis, program kerja, dan tujuan organisasi secara lebih operasional dalam jangka pendek (biasanya setahun). Negara, sebagaimana organisasi lainnya, memiliki anggaran sebagai salah satu instrumen untuk mencapai tujuan. Tata kelola penganggaran yang baik menentukan arah kebijakan dalam mencapai tujuan bernegara.

Krisis moneter di Indonesia yang memuncak pada 1998 mengindikasikan permasalahan manajemen keuangan pemerintah. Makanya, upaya perbaikan manajemen keuangan pemerintah dilakukan bersama dengan lembaga legislatif. Langkah signifikan pertama yang ditempuh adalah menyusun dan mengesahkan paket Undang-Undang Keuangan Negara yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pemerintah juga menetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menjadi acuan dalam penentuan arah kebijakan pemerintah. Reformasi anggaran berikutnya adalah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga yang menegaskan bahwa rencana kerja dan anggaran yang disusun menggunakan tiga pendekatan, yaitu anggaran terpadu (*unified budget*); Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM, *medium term expenditure framework*); dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK, *performance-based budget*).

Jelaslah bahwa penganggaran merupakan cara mengalokasikan sumber daya secara sistematis, dan PBK telah dipilih untuk diterapkan di Indonesia sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Dari sisi ini, PBK dapat dipandang sebagai pendekatan dalam penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja dan efisiensi pencapaian kinerja tersebut. Berbeda dengan *traditional budget*, PBK memiliki kelebihan relatif, salah satunya adalah fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga akuntabilitas (*let managers manage*). Proses penyusunan anggaran sebagai rangkaian awal dari seluruh siklus pengelolaan keuangan memegang peranan yang sangat krusial.

Terdapat tiga instrumen dalam pengoperasian PBK, yaitu indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Ketiganya tidak terlepas dari penyediaan dan pengelolaan informasi kinerja. Berdasarkan evaluasi penganggaran nasional oleh Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) pada 2011/2012, diperoleh temuan sebagai *lesson learned* penganggaran ke depan sebagai berikut:

a. jumlah *output* terlalu banyak (±11.702 *output*) dan banyak output yang bersifat administratif, bukan substantif a.l. berupa laporan, unit, dokumen (teridentifikasi ±3.879 *output*), berkarakteristik *input* a.l. kendaraan, gedung bangunan (teridentifikasi ±360 *output*);

b. tidak tersajinya rangkaian hubungan (relevansi) yang jelas subkomponen-komponen-*suboutput*-*output*-*outcome*, dan kegiatan dengan tujuan program, maupun antarkegiatan dalam program yang sama;

c. indikator kinerja masih mencerminkan informasi yang bersifat normatif a.l. terwujudnya pengelolaan anggaran yang tepat waktu, transparan dan akuntabel; tingkat kemantapan jalan, panjang jalan baru yang dibangun. (*monev.anggaran.depkeu.go.id*).

Temuan di atas mengindikasikan bahwa penyerapan anggaran belum sepenuhnya mencerminkan kualitas belanja K/L, bahkan kondisi *output* dianggap kurang efisien karena terlalu birokratif. Dapat disimpulkan permasalahan anggaran tidak terlapas dari empat hal yakni:

a. ketidakjelasan *input*, *output*, dan *outcome*;

b. *outcome* kurang jelas dan terlalu normatif;

c. sulit melihat relevansi antara *input-output-outcome*;

d. relevansi *outcome* terhadap kebutuhan organisasi tidak terlihat karena informasi tidak tersedia di RKA-K/L.

Analisis menyimpulkan, itu terjadi karena lemahnya keterkaitan penganggaran dan informasi kinerja, apa yang kemudian disebut sebagai lemahnya Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK).

1.2 Tujuan Penulisan dan Ruang Lingkup

Tujuan penulisan ini adalah mengidentifikasi permasalahan terkait lemahnya ADIK dalam penerapan sistem PBK dan memberikan alternatif pemecahan permasalahan tersebut. Penelitian ini menggunakan Balai Diklat Keuangan Makassar sebagai objek studi kasus, untuk penerapan proses perencanaan dan penganggaran tahun 2016.

Hingga saat ini terus didiskusikan arsitektur kinerja baru, ADIK, terutama dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran. Di samping analisis penerapan penganggaran, studi juga membandingkan penerapannya dengan periode sebelumnya.

1.3 Metode Penelitian

Dalam mempertajam studi kualitatif, peneliti menetapkan fokus. Penentuan fokus ini didasarkan pada tingkat keterbaruan informasi yang akan diperoleh dari data lapangan. Berdasarkan hal tersebut dan tingkat penjelasan, maka terdapat tiga rumusan masalah dalam penelitian kualitatif yakni deskriptif, komparatif, dan asosiatif (Sugiyono, 2010).

Berdasarkan penjelasan di atas, metode rumusan masalah dalam studi kualitatif ini menggunakan rumusan deskriptif yang eksploratif. Data primer dan data sekunder digunakan dalam penelitian ini. Data primer diperoleh melalui diskusi praktik penyusunan anggaran. Kemudian, data sekunder diperoleh melalui kajian pustaka yang membahas permasalahan, peraturan hukum, dan yang berasal dari internet seperti data analisis efisiensi anggaran.

2. KERANGKA TEORI

2.1 Konsep Anggaran

Anggaran merupakan salah satu alat bantu bagi manajemen dalam melaksanakan fungsi perencanaan dan pengendalian. Misalnya, apabila terjadi penyimpangan atas pelaksanaan anggaran dikarenakan terlalu tinggi dalam penetapannya, maka diperlukan cara untuk mengendalikannya, yaitu dengan meninjau kembali hasil penetapan anggaran sebelumnya sehingga perbaikan dapat dilakukan.

Nafarin (2007) mendefinsikan anggaran sebagai rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan. Darsono dan Purwanti (2010) mendefinisikan anggaran sebagai rencana tentang kegiatan perusahaan yang mencakup berbagai kegiatan operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain sebagai pedoman untuk mencapai tujuan dan sasaran suatu organisasi. Mulyadi (2001) menjelaskan anggaran sebagai suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain, yang mencakup jangka waktu satu tahun. Horngren et. al. (2008) menambahkan penjelasan siklus penganggaran sebagai berikut:

Many organisations adopt the following budgeting cycle: 1). planning the performance of the organisation as a whole as well as its subunits. The entire management team agrees upon what is expected, 2). providing a frame of reference, a set of specific expectations against which actual results can be compared, 3). investigating variations from plans. If necessary, corrective action follows investigation, and 4). planning again, considering feedback and changed conditions.

Horngren, Datar, dan Foster, sebagaimana dikutip Biswan (2009), merinci peranan anggaran yakni mendorong perencanaan statejik dan implementasi rencana manajemen, mendukung komunikasi dan koordinasi, menyediakan kerangka penilaian kinerja, memotivasi pegawai, dan mendukung pengambilan keputusan manajemen. Hansen dan Mowen (2007) menyebutkan peranan anggaran juga sebagai penyedia informasi untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan.

Berdasarkan uraian di atas, ditarik simpulan bahwa anggaran merupakan suatu rencana manajemen mengenai perolehan dan penggunaan sumber daya organisasi yang dinyatakan secara formal dan terperinci dalam bentuk kuantitatif selama periode tertentu. Peranan pokok anggaran adalah sebagai alat perencanaan dan pengendalian manajemen.

2.2 Penganggaran Berbasis Kinerja

Robinson dan Last (2009) menyatakan bahwa: "*Performance-based budgeting aims to improve the efficiency and effectiveness of public expenditure by linking the funding of public sector organizations to the results they deliver, making systematic use of performance information*." Kuncinya adalah penyelarasan penganggaran dan hasil kegiatan memerlukan informasi kinerja. Dalam hal ini, dikenal dua pendekatan penganggaran dalam penyusunan rencana kerja anggaran, yaitu *line item budgeting* (anggaran tradisional) dan *performance-based budgeting* (PBK). Anggaran tradisional disusun berdasarkan fungsi organisasi. Pendekatan anggaran ini banyak diterapkan di negara berkembang, lebih mendasarkan pada kebutuhan belanja dengan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban terpusat. Pendekatan ini bertujuan mengendalikan keuangan dan berorientasi pada *input* organisasi dengan kenaikan nilai secara bertahap. Dalam praktiknya, indikator keberhasilannya adalah kemampuan menyerap anggaran. Kelemahannya adalah kendali uang sebatas administratif, belum menggambarkan kinerja keseluruhan karena masih berorientasi pada *input.* Informasi penganggaran yang logis belum terlihat. Kelemahan ini mengakibatkan inefisiensi, inefektivitas, dan inakuntabilitas. Adapun PBK mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan. Manfaat tersebut dideskripsikan pada seperangkat tujuan dan sasaran yang dituangkan dalam target kinerja setiap unit kerja. PBK mengidentifikasikan dan menjelaskan keterkaitan antara nilai uang dan hasil.

PBK juga berfokus pada efisiensi penyelenggaraan kegiatan. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara *output* dan *input*. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila *output* yang dihasilkan lebih besar dengan *input* yang sama, atau *output* yang dihasilkan adalah sama dengan *input* yang lebih sedikit (Hansen dan Mowen, 2007). Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan, seperti pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang didukung oleh anggaran biaya yang cukup dan terukur, penggunaannya juga harus efisien dan efektif. PBK juga

berorientasi hasil. Jadi, *mindset* PBK mengarah pada apa yang ingin dicapai sehingga tolok ukur keberhasilan sistem penganggaran pada *performance* atau prestasi kerja dengan penggunaan dana secara efisien.

Prinsip penting dalam penerapan PBK adalah fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan terus menjaga akuntabilitas. Prinsip fleksibilitas menggambarkan keleluasaan manajer unit kerja mencapai keluaran sesuai rencana dan mengelola informasi kinerja untuk capaian berikutnya. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan yang dimungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan.

2.3 Pengertian *Outcome*, *Output*, Aktivitas, dan *Input* dalam RKA-K/L

Mengacu pada Pedoman Penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja Dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (Kemenkeu, 2014), mekanisme penyusunan informasi kinerja dimulai dari penyusunan *outcome* sampai dengan penyusunan *input*. *Outcome* merupakan keadaan yang ingin dicapai atau dipertahankan pada penerima manfaat dalam periode waktu tertentu (jangka panjang, menengah, dan pendek), dengan memperhatikan kriteria:

a. rumusan *outcome* harus dalam perspektif eksternal (*customer* atau *target group*);

b. rumusan *outcome* harus spesifik terhadap intervensi yang dilakukan dan tidak terlalu luas/ umum;

c. *outcome* harus terukur dan keterukuran tersebut ditunjukkan oleh indikatornya;

d. rumusan *outcome* sebaiknya dibuat dalam kalimat positif, misalnya kata "meningkatnya" atau mengubah kesadaran, kebiasaan, dan kondisi.

Output merupakan produk akhir yang dihasilkan dari serangkaian proses yang diperuntukkan bagi *customer* atau *target group* agar *outcome* dapat terwujud, dengan memperhatikan kriteria:

a. *output* merupakan produk akhir dari suatu rangkaian proses;

b. digunakan untuk eksternal program berkenaan (*customer* atau *target group*);

c. *output* mencerminkan kepentingan dan prioritas *customer* atau *target group*;

d. *output* bukanlah *input*, proses, maupun *outcome* program berkenaan;

e. *output* harus terukur dan keterukuran tersebut ditunjukkan oleh indikatornya.

Perbedaan utama antara *outcome* dan *output* adalah *outcome* tidak dapat "dibeli" atau diproduksi secara langsung, sedangkan *output* memang produk secara langsung. Dalam hal ini, aktivitas merupakan berbagai proses yang diperlukan untuk menghasilkan *output*. Dalam banyak referensi dinyatakan pula bahwa aktivitas merupakan mekanisme mengkonversi *input* menjadi *output*. *Input* merupakan sumber daya atau prasyarat yang dibutuhkan selama aktivitas berlangsung guna menghasilkan *output*, meliputi SDM, peralatan dan mesin, tanah dan bangunan, data dan informasi, dan norma/sistem/prosedur/ketentuan.

2.4 Penyusunan Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan tanda yang berfungsi sebagai alat ukur pencapaian kinerja baik *outcome* maupun *output*. Dimensi ukuran kinerja umumnya meliputi kuantitas, kualitas, waktu (*time frame*/jangka waktu), lokasi, dan biaya. Dimensi lain dapat juga digunakan sepanjang sangat diperlukan sesuai kebutuhan dan kepentingan pihak-pihak yang berkepentingan dengan tetap mempertimbangkan aspek kejelasan dalam proses pengukurannya, misalnya keandalan.

Indikator kinerja yang baik memenuhi kriteria sebagai berikut:

a. *Relevant*: merefleksikan nilai-nilai atas kinerja berkenaan;

b. *Well-defined*: definisi indikator jelas dan tidak bermakna ganda sehingga mudah untuk dimengerti dan digunakan;

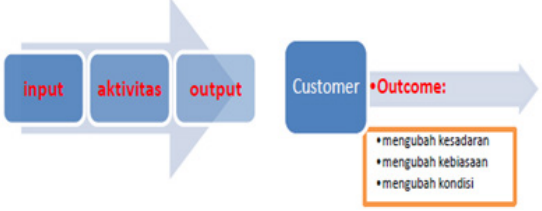
c. *Measurable*: indikator yang digunakan bisa diukur dengan skala penilaian tertentu yang disepakati;

d. *Appropriate*: pemilihan indikator yang sesuai dengan upaya peningkatan kinerja;

e. *Reliable*: indikator yang digunakan akurat dan dapat mengikuti perubahan tingkatan kinerja.

Ukuran kinerja harus berfokus pada prioritas dan kepentingan serta dimensi *customer* atau *target group*. Adapun target kinerja menunjukkan sasaran kinerja spesifik yang akan dicapai dalam periode waktu yang telah ditentukan. Target kinerja biasanya diwujudkan dalam bentuk angka, persentase, rasio, *point estimates*, atau *range*. Hubungan antara komponen-komponen informasi kinerja dalam perencanaan anggaran tersebut dapat digambarkan dengan Peraga 1 *Logic Model.*

PERAGA-1. *Logic Model* Informasi Kinerja PBK



Sumber: Diolah dari Pedoman ADIK (2014).

3. PEMBAHASAN

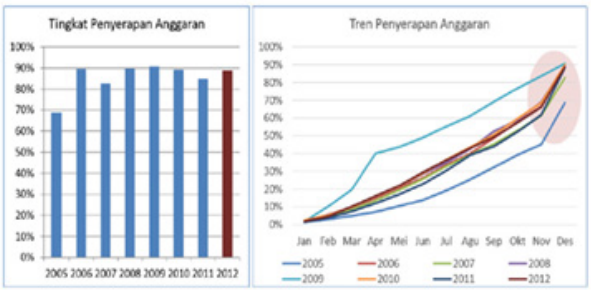
3.1 Identifikasi Permasalahan Pengelolaan Anggaran (*Lesson Learned*, 2005 s.d. 2012)

Studi pengelolaan anggaran hingga menemukan pola lebih baik berawal dari analisis belanja 2005 s.d. 2012. Belanja negara memiliki tren kenaikan dari tahun ke tahun. Data belanja mengalami kenaikan mulai Rp500.632,4 milyar (2005), lalu Rp667.128,7 milyar (2006), hingga Rp 1.320.751,3 milyar (2011 dan Rp1.418.497,7 milyar (2012), selaras dengan Adolph Wanger yang mengemukakan "*Law of Ever Increasing State Activity*" yaitu hukum tentang selalu meningkatnya kegiatan pemerintah (Magazzino, Giolli, & Mele, 2015). Peningkatan yang selalu terjadi pada belanja negara itu menuntut adanya profesionalisme dan transparansi dalam pengelolaan belanja tersebut.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, terdapat tiga instrumen pengelolaan anggaran, salah satunya adalah evaluasi kinerja. DJA, selaku manajer penganggaran pemerintah, terus berupaya melakukan perbaikan baik substansi maupun sistem anggaran. Sehubungan dengan usaha peningkatan kualitas anggaran, DJA telah mengevaluasi praktik penganggaran sesuai arahan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan RKA-K/L. Terdapat empat indikator yang diukur dalam evaluasi aspek implementasi anggaran yang meliputi penyerapan anggaran, konsistensi antara perencanaan dan implementasi, pencapaian keluaran, dan efisiensi.

Permasalahan penyerapan anggaran masih berulang setiap tahun. Upaya memperbaiki indikator kinerja penyerapan, misalnya melalui *reward and punishment system,* yang diterapkan pada 2010 belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Tren penyerapan anggaran yang dijadikan bahan belajar ditunjukkan pada Peraga 2.

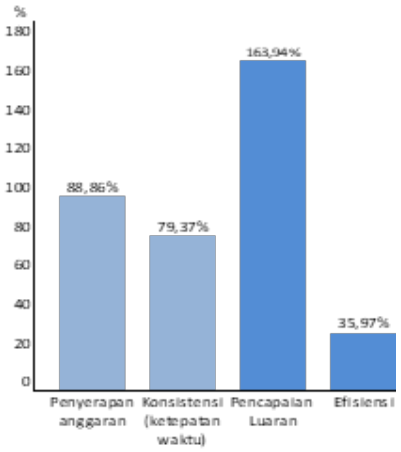
PERAGA-2. Tingkat Penyerapan Anggaran Tahun 2005 s.d. 2012 (*Lesson Learned*)



Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran (2014)

Belum optimalnya penyerapan anggaran dipengaruhi oleh faktor eksternal, misalnya pertumbuhan ekonomi dan perubahan kebijakan pemerintah secara umum, dan faktor internal yaitu SDM terbatas dan perencanaan anggaran yang kurang baik. Dalam menelaah permasalahan perencanaan anggaran, muncul pertanyaan: Mengapa K/L kurang dapat merencanakan anggarannya dengan baik? Apa yang harus diperbaiki dalam proses perencanaan anggaran itu? Salah satu penyebab gagalnya perencanaan anggaran adalah titik temu rumusan yang kurang memadai mengenai *output* dan *outcome.* Bahkan, terkadang sudah menjadi "tradisi" bahwa manajemen menyalin anggaran tahun sebelumnya dengan melakukan sedikit penyesuaian satuan uangnya. Pencapaian luaran (*output)* dan analisis efisiensi kinerja K/L (*lesson learned*, 2012) dapat didasarkan atas Peraga 3 berikut.

PERAGA-3. Hasil Evaluasi Kinerja K/L



Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran (2014).

Sekilas capaian *output* terlihat sangat bagus karena mencapai 164% dengan biaya sebesar 88.86%, namun capaian *output* yang terlalu tinggi tersebut justeru mengindikasikan ada hal yang tidak wajar sehingga diperlukan telaah lebih mendalam untuk mengetahui jenis dan karakteristik seluruh *output* dalam RKA-K/L. DJA menemukan bahwa k.l. 33% capaian tersebut terindikasi merupakan *output* administratif, misalnya laporan, tidak bersifat strategis. Masyarakat pun memiliki persepsi kurang baik bahwa belanja negara hanya digunakan untuk keperluan birokrasi, boros, dan kurang tepat sasaran. Oleh karenanya, permasalahan anggaran harus ditelusuri dari proses perencanaan. Buruknya perencanaan terkait kegiatan maupun informasi kinerja berupa *input, output, outcome* menyebabkan K/L gagal melaksanakan belanja negara yang optimal dan tepat guna.

3.2 Dampak Buruknya Informasi Kinerja dalam RKA-K/L

Pengaruh utama atas lemahnya pengelolaan informasi kerja dalam RKA-K/L adalah RKA-K/L sulit dijadikan alat kendali manajemen atas program yang dibuat, sulit, dan lambat dalam menemukan fokus strategis (kurang tepat sasaran), sulit mengkomunikasikan program kepada para pemangku kepentingan (multiinterpretasi), akhirnya memandang perencanaan dan evaluasi *business as usual*, bahkan

tidak jarang menyalin tahun sebelumnya.

RKA-K/L merupakan sumber informasi utama dalam penyusunan anggaran negara. RKA-K/L ini pula yang akan menjadi acuan evaluasi pengukuran performa anggaran. Jika RKA-KL kurang dapat diandalkan, seluruh proses penganggaran, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pengawasan menjadi kurang akuntabel, pengambilan keputusan strategis tidak memadai.

3.3 Analisis Penerapan ADIK pada Balai Diklat Keuangan Makassar

Bagaimana praktik penganggaran dan keterkaitannya dengan informasi kinerja akan dianalisis dengan menjadikan penganggaran Balai Diklat Keuangan sebagai fokus studi. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 66/PMK.01/2009 tanggal 1 April 2009, Balai Diklat Keuangan (BDK) Makassar merupakan unit pelaksana teknis di lingkungan Badan Diklat Keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan kegiatan pendidikan, pelatihan, dan penataran keuangan negara dengan wilayah kerja meliputi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Maluku, Papua, Papua Barat.

Kinerja BDK Makassar diukur dengan indikator hasil (*outcome*) yang cukup jelas yakni "persentase jam pelatihan terhadap jam kerja pegawai Kementerian Keuangan" dan "persentase lulusan diklat Kementerian Keuangan dengan predikat minimal baik". Badan Diklat Keuangan menargetkan Indikator Kinerja Utama (IKU) pencapaian persentase jam pelatihan terhadap jam kerja pegawai Kementerian Keuangan sebesar 3,75% pada tahun 2016, secara nasional. Itu artinya BDK mengambil peranan penting dalam pencapaian persentase jam pelatihan terhadap jam kerja pegawai Kementerian Keuangan.

3.3.1. Identifikasi *Outcome* dan *Output* dalam Anggaran BDK Makassar TA 2016

Program yang dimiliki BDK Makassar merupakan turunan dari program yang ada di Badan Diklat Keuangan yaitu program diklat aparatur di bidang keuangan negara dengan *outcome* mengembangkan SDM yang berintegritas dan berkompetensi tinggi. Dari program tersebut, ditetapkan tiga IKU untuk mengukur *outcome*, yaitu:

- nilai peningkatan kompetensi SDM;
- persentase jam pelatihan terhadap jam kerja pegawai Kementerian Keuangan;
- persentase lulusan diklat Kementerian Keuangan dengan predikat minimal baik.

Ditetapkan pula kegiatan BDK Makassar yang merupakan turunan dari program di atasnya yaitu "pengembangan SDM melalui penyelenggaraan diklat keuangan negara di daerah" dengan indikator kinerja berupa "persentase jam pelatihan terhadap jam kerja pegawai Kementerian Keuangan" dan "persentase lulusan diklat Kementerian Keuangan dengan predikat minimal baik". Untuk mencapai *outcome* ditetapkan pula beberapa target *output* yang dihasilkan, yaitu:

- dukungan manajerial;
- layanan kediklatan di daerah;
- layanan perkantoran.

Dari sisi ini, tampak relevansi antara *outcome* dan *output* yang dihasilkan. Hal ini karena *output* mendorong terwujudnya *outcome*, dalam hal ini mengubah kesadaran, kondisi, dan kebiasaan bekerja (melayani masyarakat) lebih baik.

Untuk mencapai target tersebut, BDK Makassar menganggarkan secara total Rp8.021.233.000 pada TA 2016, telah tercantum dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Petikan dengan Nomor DIPA-015.11.2.561225/2016 dan telah disahkan pada tanggal 7 Desember 2015. Rincian anggaran belanja per *output* ditampilkan pada Peraga 4.

PERAGA-4. Rincian Anggaran Belanja per *Output*

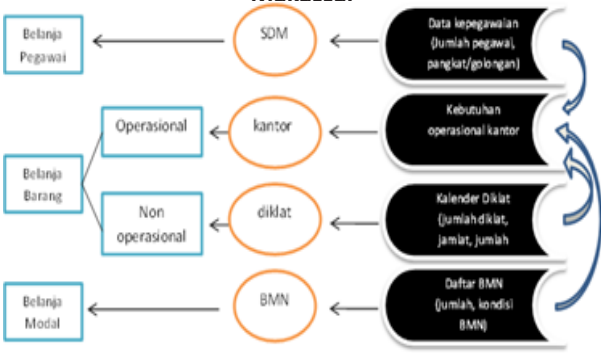
Kode	Output	Jumlah Output	Belanja (dalam Rp000)			
			Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Jumlah Seluruh
1.731.501	Dukungan Manajerial	12 bulan layanan		75.000	419.000	494.000
1.731.502	Layanan Kediklatan di Daerah	35 layanan		4.356.000		4.356.000
1.731.994	Layanan Perkantoran	12 bulan layanan	1.761.931	1.409.292		3.171.223
Total			1.761.943	5.840.292	419.000	8.021.223

Sumber: Diolah dari RKA BDK Makassar (2016).

3.3.2 Kerangka Penyusunan Anggaran pada BDK Makassar

Secara garis besar, pada tahap awal perencanaan anggaran, BDK membaginya dalam tiga jenis belanja, yaitu belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal. *Mindmap* penyusunan anggaran dapat dilihat pada Peraga 5.

PERAGA-5. Kerangka Penyusunan Anggaran pada BDK Makassar



Sumber: Diolah dari RKA BDK (2016).

3.3.2.1 Belanja Pegawai

Dalam menyusun belanja pegawai, diperlukan data SDM BDK Makassar. Untuk itu, perlu *input* yang berasal dari data kepegawaian berupa jumlah pegawai (PNS) beserta pangkat/golongan, masa kerja, serta data mengenai jumlah keluarga (istri/suami dan anak). Data tersebut kemudian diolah dengan mengkalkulasikan tarif yang ada pada tabel gaji dan tunjangan. Dalam perhitungan perlu dicermati pula perkiraan adanya kenaikan pangkat/golongan dan penambahan keluarga dari tiap pegawai. Setelah itu, hasilnya dikalikan dengan tren kenaikan gaji tiap tahunnya.

Dalam praktiknya, dengan menggunakan aplikasi, anggaran belanja pegawai sudah dapat dihitung dengan mentransfer data pegawai dari aplikasi pembayaran gaji. Namun, hasil kalkulasi tersebut juga harus dikoreksi dengan perkiraan-perkiraan yang telah disebut di atas. Gaji dan tunjangan juga harus mencerminkan gaji bulanan selama 13 bulan (bulan Januari-Desember ditambah bulan gaji ke-13).

Tidak hanya gaji dan tunjangan bulanan, unsur lain yang harus diperhitungkan ialah belanja uang makan dan lembur. Nilai belanja uang makan dikalkulasi dari jumlah hari dalam setahun dikalikan tarif dan jumlah pegawai. Untuk belanja uang lembur, dihitung dari perkiraan aktivitas yang memerlukan lembur, dikalkulasi perkiraan jumlah jam dan hari serta jumlah pegawai yang ditugaskan. Anggaran belanja pegawai ini terdapat pada komponen pembayaran gaji dan tunjangan yang ada dalam *output* layanan perkantoran.

3.3.2.2 Belanja Barang

Dalam penganggaran, belanja barang dibedakan menjadi dua jenis, yaitu belanja barang operasional dan non operasional. Belanja barang operasional meliputi dukungan perkantoran sehari-hari yang menunjang kegiatan rutin berupa kegiatan administratif, pemeliharaan, dan kelangsungan bekerjanya fasilitas pendidikan dan pelatihan. Belanja barang non operasional meliputi belanja yang berkaitan langsung dengan tugas fungsi BDK Makassar, berupa seluruh komponen dan aktivitas yang berkaitan dengan penyelenggaraan diklat/seminar/*workshop*.

Anggaran belanja operasional dikategorikan sebagai salah satu komponen dalam *output* layanan perkantoran, yaitu komponen penyelenggaraan operasional dan pemeliharaan perkantoran. Untuk menghitungnya, diperlukan hampir semua data yang digunakan untuk menyusun anggaran belanja lainnya. Hal ini dikarenakan belanja ini berkaitan secara tidak langsung dengan semua *input* yang digunakan termasuk informasi mengenai SDM, BMN, maupun rencana kegiatan diklat. Misalnya, untuk mengitung anggaran ATK pegawai, harus dihitung juga jumlah SDM yang ada, begitu pula biaya pemeliharaan yang memerlukan data jumlah dan kondisi BMN. Berikut rincian subkomponen yang harus dikalkulasi anggarannya.

- Poliklinik/obat-obatan: pembelian obat-obatan dan perlengkapan poliklinik serta pembayaran uang lelah untuk dokter dan perawat.
- Pakaian kerja: pembelian seragam pakaian dinas/ kerja untuk pegawai, satpam, pesuruh, dokter, serta perawat.
- Fumigasi perpustakaan dan arsip: pembasmian hama.
- Tata usaha perkantoran: pembayaran biaya untuk pengarsipan dokumen-dokumen perkantoran.
- Terselenggaranya perjalanan biasa: pembayaran perjalanan dinas pegawai dalam rangka melaksanakan tugas kantor, mengikuti diklat, dan kegiatan lainnya.
- Pemeliharaan peralatan kantor: pembayaran biaya pemeliharaan peralatan dan mesin kantor, seperti printer, komputer, CCTV, serta inventaris kantor.
- Pengadaan perlengkapan perkantoran: pembayaran belanja perlengkapan asrama, keperluan sehari-hari perkantoran untuk pegawai, perlengkapan higienis (pengharum ruangan, sabun tangan, tempat sampah, *closet*, *hand dryer*), serta pergantian kerusakan pintu, kran, dan sebagainya.
- Pemeliharaan kendaraan dinas roda 4: pembayaran jasa pemeliharaan dan operasional mobil dinas.
- Pemeliharaan kendaraan dinas roda 2: pembayaran jasa pemeliharaan dan operasional sepeda motor dinas.
- Sarana/prasarana perkantoran dan diklat: pembayaran belanja sewa kendaraan (mobil/ bus) dalam rangka kegiatan yang kedinasan.
- Langganan daya dan jasa: pembayaran jasa langganan telepon. Untuk jasa listrik dan air, pembayaran dibebankan pada KPTIK BMN Makassar.
- Jasa persuratan: pembayaran biaya pengiriman dokumen perkantoran, barang, atau surat serta pembelian meterai/ cek.
- Belanja satpam dan pesuruh/sopir/honorer: pembayaran uang lelah satpam, pesuruh, sopir, dan pegawai honorer.
- Pembinaan adminstrasi dan pengelolaan keuangan: pembayaran honor untuk KPA, PPK, PPSPM, bendahara, dan staf pengelola keuangan.
- Pencetakan/penggandaan: pembayaran jasa pencetakan dan penggandaan dokumen kantor.

- Pejabat pengadaan barang/jasa: pembayaran honorarium pejabat pengadaan barang/ jasa.
- Panitia PBJ: pembayaran honorarium panitia pengadaan barang/ jasa.
- Panitia penerima hasil pekerjaan/pengadaan barang/jasa: pembayaran honorarium panitia penerima hasil pekerjaan pengadaan barang/ jasa.
- Pejabat penerima hasil pekerjaan/pengadaan barang/jasa: pembayaran honorarium pejabat penerima hasil pekerjaan pengadaan barang/ jasa.
- Bantuan sarana dan prasarana: bantuan untuk pembayaran sewa rumah jabatan bagi Eselon III dan IV.
- Kegiatan implementasi sistem akuntansi keuangan: pembayaran honor tim pengelola SAI (SAK dan SIMAK-BMN).
- Rapat kerja dan koordinasi: pembayaran snack dan makan untuk rapat kerja dan koordinasi.
- Pelantikan PNS: pembayaran biaya yang dikeluarkan untuk pelantikan PNS beberapa pegawai.

Belanja barang non operasional yang ada di BDK Makassar yaitu belanja diklat yang terdapat pada *output* "layanan kediklatan di daerah" dan belanja non diklat pada *output* "dukungan manajerial" berupa anggaran *capacity building* untuk pegawai internal. Anggaran untuk belanja non diklat dihitung menggunakan standar paket *capacity building* untuk satu kantor, sedangkan anggaran diklat disusun dengan menghitung rincian biaya per diklat berdasarkan aktivitas yang memerlukan biaya.

Tiap diklat merupakan *suboutput* pada *output* "layanan kediklatan di daerah". Terdapat 37 jenis diklat/ workshop sesuai jumlah *output* total yang dihasilkan, sehingga masing-masing diklat mewakili *output* sejumlah satu layanan. Dalam tiap *suboutput* tersebut pengalokasian anggaran dibagi dalam aktivitas-aktivitas yang terdiri dari tiga tahap yang juga merupakan komponen dari *suboutput* tersebut, yaitu tahap persiapan yang meliputi aktivitas penyiapan panitia serta sarana-prasarana diklat dan pembelajaran, tahap pelaksanaan yang meliputi aktivitas pembukaan diklat, ceramah diklat, kegiatan tatap muka di kelas, kegiatan laboratorium, kegiatan PKL/observasi lapangan, serta penyediaan akomodasi selama pelaksanaan diklat, dan tahap evaluasi yang meliputi aktivitas penyediaan sarana prasarana evaluasi/ujian, pelaksanaan ujian, pemeriksaan hasil ujian, pencetakan sertifikat/Surat Tanda Tamat Diklat (STTD), serta pembuatan laporan pelaksanaan diklat.

3.3.2.3 Belanja Modal

Untuk menghitung anggaran belanja modal, data yang paling penting ialah daftar barang milik negara yang berisi daftar jenis barang beserta jumlahnya dan kondisi dari barang tersebut. Prioritas utama dalam penganggaran belanja modal ialah penggantian barang yang rusak berat, selanjutnya identifikasi barang-barang yang rusak ringan maupun yang dalam kondisi baik, asesmen kemungkinan kerusakan tahun berikutnya. Pengecekan dan pencatatan kondisi barang secara rutin menjadi hal yang vital untuk memperoleh data yang *up-to-date*, sehingga perencanaan lebih akurat.

Penganggaran belanja modal juga dilakukan terhadap barang-barang yang sekiranya akan menambah nilai pelayanan kepada *user* dan produktivitas kerja pegawai. Hal ini dimaksudkan sebagai inisiatif baru untuk memperbaiki mutu/kualitas kantor. Salah satu data pendukung yang bisa digunakan ialah lembar evaluasi penyelenggaraan diklat dari peserta yang memuat usulan kebutuhan akan fasilitas yang lebih baik. Usulan harus dianalisis tingkat *urgensi* dan manfaatnya, jangan sampai mengesampingkan kebutuhan lain yang lebih mendesak atau bermanfaat.

Setelah didaftar kebutuhan belanja modal di tahun berikutnya, maka untuk menentukan jumlah anggaran perlu adanya *price list* dari masing-masing barang. *Price list* dapat diperoleh dari toko atau data rincian harga resmi secara *online.* Untuk memperoleh keandalan harga, setidaknya dicari tiga *price list* yang berbeda sebagai pembanding. Harga juga disesuaikan berdasarkan lokasi kantor serta biaya-biaya perolehan barang lainnya, seperti pengangkutan, pengiriman, maupun pemasangan. Setelah itu, harga yang sudah disesuaikan dikalikan dengan jumlah barang yang akan dibeli dan dijumlahkan dengan nilai tersesuaikan barang lainnya sehingga akan dapat dihitung anggaran belanja modal untuk tahun mendatang. Seluruh belanja modal tersebut dianggarkan pada komponen pengadaan peralatan dan mesin yang ada dalam *output* "dukungan manajerial".

3.4 Perbandingan dengan Penganggaran Sebelumnya dan Kesesuaian Kriteria Penganggaran Menggunakan ADIK

Perubahan mendasar yang terdapat pada sistematika pengangggaran berdasarkan ADIK ialah mengenai penyesuaian nomenklatur *output* yang sebelumnya masih dianggap berupa *input*, begitu juga dengan indikatornya. Untuk *output* "layanan perkantoran" secara garis besar masih sama, sedangkan *output* "jumlah peserta diklat" berubah penamaan nomenklaturnya menjadi "layanan kediklatan di daerah" dengan perubahan pada indikatornya yang sebelumnya "jumlah peserta" menjadi "jumlah layanan". Untuk *output* yang lainnya digabung menjadi satu *output* baru yakni "dukungan manajerial" karena *output* yang lama berdasarkan *logic model* dianggap masih berupa *input*.

Perbandingan secara lengkap bisa dilihat pada Peraga 6.

PERAGA-6. Perbandingan Sistematika Penganggaran versi ADIK dan Sebelumnya

Sistematika Penganggaran Berdasarkan ADIK			Sistematika Penganggaran Sebelumnya		
Kode *Output*	Nama *Output*	Indikator	Kode *Output*	Nama *Output*	Indikator
1731.501	Dukungan Manajerial	Bulan Layanan	1731.003	Laporan layanan dukungan kediklatan	Jumlah laporan
			1731.005	Peralatan/sarana pendidikan	Jumlah unit
			1731.995	Kendaraan bermotor roda dua	Jumlah unit
			1731.996	Perangkat pengolah data dan komunikasi	Jumlah unit
			1731.997	Peralatan dan fasilitas perkantoran	Jumlah unit
1731.502	Layanan Kediklatan di Daerah	Jumlah layanan	1731.004	Jumlah peserta diklat	Jumlah peserta
1731.994	Layanan perkantoran	Bulan layanan	1731.994	Layanan perkantoran	Bulan Layanan

Berdasarkan uraian sebelumnya, Peraga 7 mengikhtisarkan analisis kesesuaian implementasi komponen informasi kinerja.

PERAGA-7. Implementasi Komponen Informasi Kinerja

No.	Komponen Informasi Kinerja	Kesesuaian
1	*Input*	Relatif sesuai, beberapa *input* yang sebelumnya terklasifikasi sebagai *output* telah disesuaikan
2	Aktivitas	Secara garis besar telah sesuai, tetapi pendefinisiannya belum cukup menjembatani perubahan *input* menjadi *output*
3	*Output*	Telah disesuaikan, tetapi belum jelas perhitungan terkait hubungan jumlah *input* dengan *volume output* yang dihasilkan, terutama untuk belanja modal
4	*Outcome*	Belum ada perubahan signifikan
5	Indikator	Telah disesuaikan dengan *output* dan *outcome*-nya
6	Target	Telah diwujudkan dalam bentuk yang semestinya sesuai indikator

Berdasarkan uraian di atas, praktik penganggaran BDK Makassar sudah mengarah pada pendekatan PBK. Namun, belum terlihat perubahan signifikan dari pola penyusunan tahun sebelumnya dengan penyusunan tahun 2016 yang sudah menerapkan ADIK. Hal ini disebabkan pagu anggaran definitif pada akhirnya masih mengikuti keputusan dari level di atasnya sehingga perhitungan anggaran harus menyesuaikan kembali dengan kebijakan yang lebih tinggi. Di sisi lain, meski struktur penganggaran pada Rencana Kerja Anggaran telah diubah, tetapi perubahan itu masih bernuansa 'menyembunyikan' struktur lama di dalam struktur baru, belum ada bentuk yang benar-benar *fresh*, kecuali dari penamaannya. Seiring waktu dan inovasi ke depan, penganggaran dengan pola ADIK akan terus diperbaiki/dibenahi.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Anggaran memiliki fungsi pokok sebagai pedoman sekaligus sebagai alat evaluasi kinerja bagi manajemen. Oleh sebab itu, agar anggaran dapat berfungsi optimal, dibutuhkan informasi yang jelas, relevan, dan terukur. PBK merupakan pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input)* dan kinerja (*output* dan *outcome*) dan menekankan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut.

Penganggaran yang telah dijalankan pemerintah selama lebih dari sepuluh tahun belum sesuai harapan. Ketidakjelasan informasi kinerja pada perencanaan anggaran berdampak pada rendahnya kualitas *output* (terlalu bersifat administratif, kurang strategis) serta sulitnya melakukan evaluasi atas pelaksanaan anggaran tersebut. Dengan dikembangkannya ADIK, diharapkan kualitas penganggaran meningkat, sehingga dapat lebih berfungsi sebagai pedoman dan alat kendali manajemen dalam rangka pengambilan keputusan, dan menjadi alat ukur efiktivitas dan efisiensi kinerja.

ADIK telah diterapkan oleh BDK Makassar yang ditandai dengan perubahan struktur dalam penganggarannya, yang semula masih berbasis *input*

menjadi berbasis pada *output*. Terdapat perubahan nomenklatur *output* dan indikator pada Rencana Kerja Anggaran BDK Makassar: Berdasarkan *logic model, output* pada penganggaran sebelumnya lebih tepat menjadi *input*, perlu reklasifikasi komponen *output* yang baru. Saat ini, cuma ada tiga jenis *output* yang cukup jelas yakni "dukungan manajerial", "layanan kediklatan di daerah", dan "layanan perkantoran". Kejelasan ini memudahkan capaian sekaligus pemantauannya.

Meskipun proses penyusunan anggaran pada BDK Makassar sudah mengarah pada pendekatan PBK, terdapat beberapa kendali. Di antaranya, pagu anggaran definitif pada akhirnya masih mengikuti keputusan dari level di atasnya sehingga perhitungan anggaran harus menyesuaikan kembali dengan kebijakan yang lebih tinggi yang sudah menerapkan ADIK. Arahan strategis pimpinan juga masih perlu ditingkatkan untuk mendorong mekanisme perencanaan dan pengendalian berikutnya. Seiring pengembangan ADIK ke depan, perumusan anggaran yang sudah sesuai *logic model* akan menemukan pola hubungan informasi kinerja dan capaiannya lebih baik lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen/Referensi Publik

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 Tanggung Jawab Keuangan Negara.*

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.*

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga*.

Kementerian Keuangan. 2014. *Pedoman Penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja Dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga*.

Kementerian Keuangan. 2014. *Better Practice Guide: Penganggaran Berbasis Kinerja.*

Referensi Lainnya

Biswan, Ali Tafriji. (2009). "Beyond Budgeting: Sebuah Wacana untuk Tidak Mendewakan Bujet". *InfoArtha*, No. 2 Tahun VII.

Magazzino, Cosimo, Lorenzo Giolli, & Marco Mele. (2015). Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study. *International Journal of Economics and Financial Issues.* No. 5(3), 812-819.

Hansen, Don R. & Mowen, Maryanne M. (2007). *Managerial Accounting*. Edisi ke-8. Mason-USA: Thomson.

Harahap, Sofyan Safri. (2001). *Budgeting Penganggaran: Perencanaan Lengkap untuk Membantu Manajemen.* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Horngren, Charles T., Alnoor Bhimani, Srikant M. Datar, & George Foster. (2008). *Management and Cost Accounting*. England: Pearson Education, Ltd.

http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=628 (diakses: 14 Mei 2016).

https://ikadekariyasa.wordpress.com/2013/06/07/pengertian-anggaran-berbasis-kinerja/ (diakses: 14 Mei 2016).

https://kelastambahan.wordpress.com/2010/04/26/pengertian-anggaran-pengaggaran-tujuan-anggaran-manfaat-dan-kelemahan-anggaran-fungsi-dan-macam-anggaran/ (diakses: 14 Mei 2016).

Mulyadi. (2001). *Akuntansi Biaya.* Edisi ke-5. Yogyakarta: Aditya Media.

Munandar, M. (2001). *Budgeting, Perencanaan Kerja Pengkoodinasian Kerja Pengawasan Kerja, Edisi Pertama*. Yogyakarta: BPFE Universitas Gajah Mada.

Nafarin, M. (2007). *Penganggaran Perusahaan.* Jakarta: Salemba Empat.

Prawironegoro, Darsono dan Ari Purwanti. (2010). *Penganggaran Perusahaan: Teknik Mengetahui dan Memahami Penyajian Anggaran Perusahaan sebagai Pedoman Pelaksanaan dan Pengendalian Aktivitas Bisnis.* Edisi ke-2. Jakarta: Mitra Wacana Media.

Robinson, Marc & Duncan Last. (2009). *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. IMF: Fiscal Affairs Department.

Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dan R&D.* (2010). Bandung: Alfabeta.