

## KONSEP ANGGARAN DALAM PERSPEKTIF *BALANCE SCORECARD*: SUATU TINJAUAN TEORITIS

Oleh:

**Eka Nurmala Sari**

(Dosen Tetap Universitas Muhamaddiyah Sumatera Utara )

( Mahasiswa Program Doktor Ilmu Akuntansi Universitas Padjadjaran Bandung)

### ABSTRAK

Penyusunan anggaran merupakan proses pembuatan rencana kerja dalam rangka waktu satu tahun, yang dinyatakan dalam satuan moneter dan satuan kuantitatif orang lain. Penyusunan anggaran sering diartikan sebagai perencanaan laba (*profit planing*). Dalam sektor publik atau pemerintahan, anggaran berbasis kinerja mulai diterapkan guna pencapaian maksud dan tujuan lembaga. Anggaran merupakan perencanaan stratejik dalam mencapai visi dan misi. Untuk menyusun ABK (Anggaran Berbasis Kinerja) , pemerintah daerah terlebih dahulu harus mempunyai Renstra. Renstra merupakan kegiatan dalam mencari tahu dimana organisasi berada saat ini, arahan kemana organisasi harus menuju, dan bagaimana cara (stratejik) untuk mencapai tujuan itu. Oleh karenanya, renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan stratejik tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya (*positioning*) pada masa yang akan datang.

Kata kunci: Anggaran , *Balance Scorecard*, *Kinerja*, *Perencanaan*, *Sektor Publik*

### 1. PENDAHULUAN

Penyusunan anggaran merupakan proses pembuatan rencana kerja dalam rangka waktu satu tahun, yang dinyatakan dalam satuan moneter dan satuan kuantitatif orang lain. Penyusunan anggaran sering diartikan sebagai perencanaan laba (*profit planing*). Dalam perencanaan laba, manajemen menyusun rencana operasional yang implikasinya dinyatakan dalam laporan laba rugi jangka pendek dan jangka panjang, neraca kas dan modal kerja yang diproyeksikan dimasa yang akan datang. Untuk melukiskan anggaran dan proses penyusunan anggaran, layaknya sebagai suatu proyek pembangunan gedung berlantai tiga puluh. .

Proses penyusunan anggaran merupakan proses penyusunan rencana jangka pendek, yang dalam perusahaan berorientasi laba, pemilihan rencana didasarkan atas dampak rencana kerja tersebut terhadap laba. Oleh karena itu sering sekali proses

penyusunan anggaran sering sekali disebut sebagai penyusunan rencana laba jangka panjang (*short-run profit planning*). Untuk memungkinkan manajemen puncak melakukan pemilihan rencana kerja yang berdampak baik terhadap laba, manajemen menggunakan teknik analisa biaya-volume dan laba. Dalam analisis biaya-volume dan laba ini, informasi akuntansi difirensial memungkinkan manajemen untuk melakukan pemilihan berbagai alternatif kerja yang akan dicantumkan dalam anggaran. Setelah suatu rencana kerja dipilih untuk mencapai sasaran anggaran, manajer yang berperan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut memerlukan sumber daya, untuk memungkinkannya mencapai sasaran anggaran..

Pada masa sekarang ini terdapat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan-perubahan ini didorong oleh beberapa faktor termasuk diantaranya perubahan yang berlangsung begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai perkembangan tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Terjadinya perubahan-perubahan ini, pemerintah membutuhkan dukungan system penganggaran yang lebih responsive, yang dapat menjembatani upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja – dalam artian dampak pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumberdaya.

Dalam penganggaran sektor publik ( dalam penulisan makalah ini diarahkan pada tingkat pemerintah kota atau kabupaten). Proses penyusunan anggaran yang menghasilkan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang menjadi pedoman aturannya adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tatacara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## II. URAIAN TEORITIS

### 2.1 Konsep Anggaran Dalam Perspektif *Balance Scorecard*

Penyusunan anggaran (*budgeting*) merupakan tahap keempat dalam sistem manajemen strategik. Tahap ini merupakan tahap terpendek jangka waktunya

diantara tahap lain dalam proses perencanaan. Tahap perencanaan sebelumnya perumusan strategi, perencanaan strategik, penyusunan program memiliki jangka waktu ke depan yang lebih panjang dibandingkan dengan jangka waktu yang dicakup oleh anggaran.

Penganggaran berdasarkan aktifitas atau *activity based budgeting* adalah suatu konsep baru yang menerapkan prinsip – prinsip *balance scorecard* dalam penyusunan anggaran. Anggaran disusun berdasarkan seluruh aktivitas yang terlibat didalam satu organisasi yang berstruktur lintas fungsional atau divisi, didasarkan pada seluruh sistem yang terkait guna pemenuhan terhadap kepuasan pelanggan atau *customer*.

### 2.1.1 Kelemahan *Functional Based Budgeting*

Manajemen tradisional mengimplementasikan ajaran “*division labour*” Adam Smith dalam mengorganisasikan sumber daya manusia. Oleh karena itu, organisasi masa lalu ini lebih bersifat fungsional – menyatukan personel dengan keahlian sama ke dalam satu fungsi yang terpisah dari fungsi lainnya. Berdasarkan organisasi tipe itu, anggaran berbasis fungsional (*functional – based budgeting*) disusun. Proses penyusunan anggaran didalam manajemen tradisional memiliki kelemahan sebagai berikut :

- ❖ **Berfokus kepada tujuan fungsional.** Oleh karena organisasi bersifat fungsional, maka anggaran yang disusun dalam manajemen tradisional berfokus pada tujuan – tujuan yang bersifat fungsional pula. Oleh karena fungsi dibentuk berdasarkan spesialisasi keahlian personel untuk mengelola bagian dari suatu sistem, maka tujuan fungsional bersifat sempit, jika ditinjau dari keseluruhan kegiatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan customer. Dan oleh karena fungsi terdiri dari para spesialis dibidang keahlian tertentu maka masalah dan peluang yang dapat diselesaikan oleh fungsi biasanya hanya yang berkaitan dengan bidang keahlian tertentu tersebut. Untuk masalah – masalah atau peluang bisnis yang bersifat kompleks, fungsi tidak memiliki keahlian memadai untuk menanganinya. Diperlukan berbagai personel dengan

keahlian dari berbagai disiplin untuk memecahkan masalah dan peluang bisnis yang kompleks.

- ❖ **Biaya hanya dihubungkan dengan wewenang manajer.** Dalam *functional based budgeting* biaya dikendalikan melalui pengaitan biaya dengan manager yang memiliki wewenang untuk mengendalikan biaya yang bersangkutan. Anggaran yang mendasari pengendalian biaya adalah manajer yang memiliki wewenang untuk mengendalikan biaya dapat dimintai pertanggungjawaban atas realisasi biaya, jika diberi wewenang untuk menganggarkan biaya. Bila realisasi biaya melampaui jumlah yang dianggarkan, manager yang bersangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban atas penyimpangan yang terjadi. Namun ternyata pengendalian biaya dengan cara ini tidak menjanjikan pengurangan biaya. Penyebab utamanya adalah tidak tersedianya informasi tentang faktor yang menjadi penyebab timbulnya biaya, yaitu aktifitas. Dalam *functional – based budgeting* manager hanya memiliki wewenang namun tidak memiliki informasi yang menjadi pemacu biaya, padahal informasi yang menjadi penyebab timbulnya biaya inilah yang dapat digunakan oleh manager untuk melakukan pengurangan biaya dengan wewenang yang dimilikinya. Wewenang yang tidak disertai dengan ketersediaan informasi yang sangat dibutuhkan untuk mengurangi biaya, ternyata membuat manager tidak berada didalam *in control* terhadap biaya.
- ❖ **Tidak memotivasi manajer untuk melakukan *improvement* berkelanjutan.** *Improvement* hanya dapat dilakukan jika manajer bertanggungjawab terhadap system dan proses penuh, bukan bagian dari sistem dan proses. Fungsi produksi tidak akan termotivasi dalam melakukan *improvement* terhadap fungsi produksi, karena fungsi yang menjadi tanggungjawab manajer produksi hanya bagian dari sistem produksi secara keseluruhan. Sistem terpadu produksi dimulai sejak produk dipesan oleh pelanggan, bahan dan suku cadang diperoleh dari pemasok, sampai dengan proses konversi bahan menjadi produk jadi yang siap dikirim kepada pelanggan. Fungsi produksi hanya bertanggungjawab atas

proses konversi bahan menjadi produk jadi – satu bagian dari keseluruhan proses produksi produk.

❖ **Lebih dilandasi pada *problem – solving mindset* daripada *oppurtunity mindset*.**

Ketiadaan informasi tentang aktivitas dan sumberdaya yang dikonsumsi untuk setiap aktivitas menyebabkan manajer memfokuskan ke tujuan – tujuan yang bersifat jangka pendek lebih bersifat penyelesaian masalah (*problem solving*) yang ada daripada ke penggalan berbagai peluang yang mungkin dicapai oleh organisasi. *Activity based budgeting* menyediakan informasi mengenai berbagai aktivitas yang dapat dijadikan sasaran *improvement*, sehingga manajer lebih tertantang untuk meraih peluang daripada sekedar memecahkan masalah yang dihadapi perusahaan.

❖ **Lebih terfokus kepada aspek keuangan daripada ke rencana aktifitas.**

Sistem penyusunan anggaran didalam manajemen tradisional lebih didominasi kepada aspek perencanaan keuangan, bukan aspek perencanaan aktivitas. Mengapa demikian ?. Anggaran berbasis fungsi hanya ditujukan untuk mengestimasi berapa target biaya yang harus dikeluarkan oleh fungsi tertentu selama tahun anggaran untuk mencapai target pendapatan yang direncanakan dalam priode tersebut. Manajer fungsi tidak memiliki sama sekali gambaran tentang keseluruhan aktivitas yang digunakan oleh perusahaan untuk mewujudkan target pendapatan perusahaan. Manjer fungsi pemasaran hanya mengetahui bagian dari aktivitas perusahaan yang dijalankan oleh fungsi pemasaran , manajer fungsi produksi hanya mengetahui bagian aktivitas perusahaan yang dilaksanakan oleh fungsi produksi dan demikian pula oleh fungsi – fungsi yang lain. Oleh karena manajer fungsi tidak memiliki gambaran menyeluruh aktivitas penuh perusahaan dalam memberikan layanan kepada pelanggan, perhatian manajer tersebut lalu hanya tertuju ke aspek keuangan yang terjadi di fungsinya, ke rencana aktivitas yang digunakan untuk menghasilkan produk dan jasa bagi pelanggan baik intern maupun ekstern.

### 2.1.2 Konsep *Activity – Based Budgeting*

*Activity - Based Budgeting* adalah proses perencanaan pengalokasian dan pengarahan seluruh aktivitas perusahaan ke penciptaan nilai. Ada dua hal penting yang terkandung dalam definisi tersebut yaitu : (1) *activity – based budgeting* berfokus kepada penciptaan nilai (2) *activity – based budgeting* merupakan proses perencanaan, pengalokasian dan pengarahan seluruh aktivitas perusahaan.

Penyusunan anggaran pada dasarnya merupakan perencanaan laba jangka pendek. Dalam perencanaan ini, tujuan utamanya adalah bagaimana menghasilkan laba memadai dalam periode anggaran, yang biasanya mencakup jangka waktu satu tahun atau kurang. Oleh karena itu komponen penting yang direncanakan dalam perencanaan laba jangka pendek ini adalah pendapatan, biaya, dan aktiva. Selisih antara pendapatan dan biaya dibandingkan dengan aktiva yang digunakan untuk memperoleh pendapatan menjadi ukuran apakah aktivitas yang dilaksanakan oleh perusahaan selama tahun anggaran dapat menciptakan nilai atau menghancurkan nilai. Oleh karena itu *activity – based budgeting* pada dasarnya merupakan perencanaan aktivitas untuk penciptaan nilai. Dalam penciptaan nilai fokus utama anggaran diarahkan pada ketujuh pemacu nilai (*value drivers*) berikut ini :

1. Pemerolehan atau pertumbuhan pangsa pasar
2. Peningkatan laju pertumbuhan penjualan
3. Peningkatan produktivitas aktiva
4. Peningkatan *profit margin*
5. Pengurangan pajak penghasilan
6. Pengurangan biaya
7. Pengurangan biaya modal (*cost of capital*)

*Activity based – budgeting* dilandasi oleh tiga mindset yaitu : *customer value mindset*, *continous improvement mindset*, dan *organizational system mindset* .

*Customer value mindset* mengarahkan proses penyusunan anggaran untuk menjadikan organisasi mampu menghasilkan produk dan jasa yang menghasilkan *value* bagi *customer* melalui berbagai *value added activity* bagi pelanggan.

*Continous improvement mindset* mendorong seluruh personel untuk merencanakan aktivitas *improvement* berkelanjutan terhadap sistem dan proses yang digunakan oleh organisasi untuk menghasilkan nilai bagi pelanggan.

*Organizational system mindset* menghasilkan aktivitas pemberdayaan karyawan dan pengembangan organisasi lintas fungsional yang menciptakan lingkungan kerja yang nyaman bagi personel untuk secara optimum memanfaatkan kompetensi mereka.

*Activity - based budgeting* berbeda secara signifikan dibanding dengan *functional- based budgeting*. Pertama, fokus *functional – based budgeting* adalah perwujudan tujuan fungsi, sehingga seringkali tujuan perusahaan secara keseluruhan terabaikan. *Activity – based budgeting*, dilain pihak berfokus kepada pencapaian tujuan sistem – serangkaian proses yang didesain untuk menghasilkan produk dan jasa bagi kepentingan pelanggan baik intern maupun ekstern. Kedua, manajer yang bertanggung jawab sebagai penyusun anggaran dalam *functional – based budgeting* adalah manajer fungsional, manajer yang memimpin personel yang memiliki keahlian spesifik dan sempit. Spesialisasi keahlian personel dibawah manajer fungsioanl mengurangi kemampuan mereka untuk memecahkan masalah atau menggarap peluang bisnis yang kompleks.

Dalam penyusunan anggaran tradisional pada umumnya proses penyusunan anggaran dimulai dari pembuatan prakiraan penjualan (*sale forecast*) yang dibuat oleh fungsi pemasaran. Berdasarkan prakiraan penjualan ini, kemudian dilakukan alokasi sumberdaya ke fungsi – fungsi lain seperti teknik, produksi, pengadaan, keuangan, akuntansi, keamanan, SDM, dan lain sebagainya. Untuk menunjang perwujudan prakiraan penjualan yang dibuat oleh fungsi pemasaran.

### **2.1.3 Keunggulan *Activity - Based Budgeting***

Dibandingkan dengan *functional – based budgeting*, *activity - based budgeting* memiliki keunggulan sebagai berikut :

1. Oleh karena orientasi personel diarahkan ke pemenuhan kebutuhan customers, proses penyusunan anggaran mengarahkan perhatian pada seluruh personel

organisasi ke pencarian berbagai peluang untuk melakukan *improvement* terhadap system yang digunakan untuk menghasilkan *value* bagi *customers*. Keadaan seperti ini menjanjikan tercapainya efektifitas kegiatan bisnis perusahaan yang pada gilirannya diharapkan akan menghasilkan *financial returns* memadai bagi pertumbuhan organisasi.

2. Oleh karena focus penyusunan anggaran adalah pada perencanaan aktivitas yang digunakan untuk menghasilkan nilai bagi pelanggan, baik intern maupun ekstern, penyusunan anggaran memperoleh gambaran jelas antara penyebab dengan akibat. Pendapatan dihasilkan dari pengerahan *result producing activities* ke pemacu nilai. Oleh karena biaya timbul timbul sebagai akibat dari adanya aktivitas, maka jika personel akan mengurangi biaya, cara yang efektif ditempuh adalah dengan mengelola penyebab timbulnya biaya tersebut yaitu aktivitas. Anggaran merupakan langkah stratejik untuk melaksanakan pengurangan biaya melalui perencanaan aktivitas yang mengkonsumsi biaya. Penyusunan anggaran memanfaatkan informasi berlimpah tentang aktivitas untuk menyusun anggaran biaya. Informasi tentang *activity driver* dan *resources driver* yang berkaitan dengan setiap aktivitas menyebabkan kejelasan sebab akibat antara objek biaya,
3. *Activity – based budgeting* mendorong personel untuk mengimplementasikan cara berfikir berbasis system. Keputusan *improvement* di satu bidang tidak dapat dilepaskan pengaruhnya terhadap bidang yang lainnya. Keseluruhan lebih penting daripada sekedar bagian – bagiannya. Hal ini berbeda dengan *functional – based budgeting* yang memandang bagian atau fungsi lebih penting dari pada keseluruhan

## **2.2. Anggaran Berbasis Kinerja Pada Sektor Publik (Pemerintahan)**

Pengertian menurut Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000, Anggaran kinerja adalah suatu sistem penganggaran yang mengutamakan upaya mencapai hasil kerja atau output dari perencanaan atau alokasi biaya (belanja) atau input yang ditetapkan.

Sedangkan menurut Mardismo (2004:84), Sistem anggaran kinerja adalah system yang mencakup penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Dari kedua definisi diatas dapat diambil pemahaman bahwa anggaran kinerja merupakan sistem anggaran yang mengutamakan pencaipan tujuan (*output*) dengan penggunaan sumberdaya (*input*) yang ditetapkan melalui program.

### **Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Penyusunan APBD**

Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik membutuhkan diterapkannya prinsip-prinsip Good Governance, termasuk dalam bidang pengelolaan keuangan daerah. Ada empat prinsip pemerintahan yang baik menurut Sumiyati (2002) , yaitu akuntabilitas, transparansi, prediktabilitas, dan partisipasi. Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi dapat diterima secara langsung oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor. Prediktabilitas diperoleh karena adanya hukum dan peraturan yang jelas, diketahui sebelumnya, dan ditegakkan secara seragam dan efektif. Partisipasi diperlukan untuk memberikan informasi yang dapat diandalkan dan mengecek realitas aktivitas pemerintah di lapangan.

Dalam suatu tatatan kehidupan masyarakat yang maju dibutuhkan adanya transparansi fiskal dan informasi keuangan yang tersedia bagi publik. Salvatore Schiavo-Campo dan Daniel Tommasi dalam bukunya *Managing Government Expenditure* menyebutkan syarat-syarat adanya transparansi fiskal sebagaimana dikutip oleh Sumiyati (2002) yaitu:

- a. Kejelasan Peran dan Tanggung Jawab
- b. Ketersediaan Informasi bagi Publik
- c. Penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran secara terbuka.

d. Pengujian Integritas secara independen

### **Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD**

PP 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pasal 8 menyatakan bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran kinerja adalah suatu sistem penganggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya (belanja) atau input yang ditetapkan. Dalam anggaran kinerja, anggaran harus menunjukkan tujuan suatu pengeluaran, biaya dari 'program' yang diusulkan untuk mencapai tujuan tersebut, dan ukuran serta hasil dari setiap program tersebut. Dengan demikian anggaran kinerja mempunyai ciri khas:

- a. Aktivitas pemerintah dibagi ke dalam fungsi-fungsi besar, program-program, aktivitas dan elemen biaya. Fungsi berhubungan dengan sasaran (tujuan umum) pemerintah. Program merupakan sekelompok aktivitas dalam rangka mencapai suatu sasaran tertentu. Aktivitas merupakan bagian dari program yang masuk dalam kategori yang sejenis.
- b. Indikator kinerja dan biaya ditetapkan, diukur, dan dilaporkan.

APBD berbasis kinerja disusun berdasarkan sasaran yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 PP 105/2000 'Dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD'. Arah dan Kebijakan Umum APBD memuat *petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati bersama sebagai pedoman dalam penyusunan APBD*. Kebijakan anggaran yang dimuat dalam arah dan kebijakan umum APBD selanjutnya menjadi dasar penilaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah selama satu tahun anggaran.

Arah dan kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap bidang kewenangan Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Komponen dan kinerja pelayanan yang diharapkan tersebut disusun dengan memperhatikan aspirasi

masyarakat dan mempertimbangkan kondisi serta kemampuan Daerah, termasuk kinerja pelayanan yang telah dicapai dalam tahun-tahun anggaran sebelumnya.

Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD pada dasarnya merupakan bagian dari upaya pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategis Daerah. Tingkat pencapaian atau kinerja pelayanan yang direncanakan dalam satu tahun anggaran pada dasarnya merupakan tahapan dan perkembangan dari kinerja pelayanan yang diharapkan pada rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang.

Komponen pelayanan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik disusun berdasarkan klasifikasi bidang kewenangan Pemerintah Daerah yang berpedoman pada ketentuan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Berdasarkan PP 105/2000 pasal 16 ayat 2 Belanja Daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Penjelasan pasal 16 ayat 2 menyatakan fungsi belanja misalnya pendidikan, kesehatan dan fungsi-fungsi lainnya.

### **Mekanisme Penyusunan**

Sesuai dengan **Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang “Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”** penyusunan arah dan kebijakan umum APBD dapat dilaksanakan dengan mekanisme sebagai berikut:

- a. Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun arah dan kebijakan umum APBD. Dasar penyusunan arah dan kebijakan umum APBD adalah sebagai berikut:
  1. Arah dan kebijakan umum APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang merupakan bagian dari rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang yang dimuat dalam rencana strategis daerah atau dokumen

perencanaan lainnya. Pemerintah daerah dan DPRD menggunakan Rencana Strategis dan dokumen perencanaan lainnya sebagai dasar penyusunan arah dan kebijakan umum APBD.

2. Untuk mengantisipasi adanya perubahan lingkungan, pemerintah Daerah dan DPRD perlu melakukan penjaringan aspirasi masyarakat untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan, antara lain: dengar pendapat, turun lapangan, kuisisioner, dialog interaktif, kotak saran, kotak pos, telepon bebas pulsa, web site, inspeksi mendadak, dan media massa.

Penjaringan aspirasi masyarakat dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah. Partisipasi dan keterlibatan masyarakat dapat berupa ide, pendapat dan saran sebagai masukan yang bermanfaat dalam penyusunan konsep arah dan kebijakan umum APBD.

3. Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD juga mempertimbangkan data historis mengenai pencapaian kinerja pelayanan pada tahun-tahun anggaran sebelumnya. Evaluasi terhadap kinerja APBD dan permasalahan yang dihadapi pada tahun-tahun anggaran sebelumnya dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam penganggaran Daerah di masa yang akan datang.
  4. Konsep awal arah dan kebijakan umum APBD dapat juga disusun berdasarkan pokok-pokok pikiran DPRD.
  5. Disamping itu; penyusunan arah dan kebijakan umum APBD di setiap daerah harus memperhatikan pokok-pokok kebijakan pengelolaan keuangan daerah dari pemerintah atasan.
  6. Pemerintah Daerah dan DPRD dapat melibatkan masyarakat pemerhati atau tenaga ahli untuk menyusun konsep arah dan kebijakan umum APBD.
- b. Pemerintah Daerah dan DPRD membahas konsep arah dan kebijakan umum APBD sehingga diperoleh kesepakatan antara kedua pihak.

- c. Hasil kesepakatan mengenai arah dan kebijakan umum APBD selanjutnya dituangkan dalam suatu nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

### **Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD**

Berdasarkan Kep Mendagri no. 29/2002, penyusunan strategi dan prioritas APBD dapat dilaksanakan melalui mekanisme sebagai berikut (gambar 2):

- a. Tim Penyusun Anggaran Eksekutif (selanjutnya Tim PAE) Pemda melakukan Penyusunan strategi dan prioritas APBD berdasarkan arah dan Kebijakan Umum APBD.
- b. Tim PAE sedapat mungkin menggunakan berbagai sumber data dan metode penyusunan atas identifikasi kondisi yang ada, isu strategis, *trend*, dan analisis SWOT untuk mencapai target yang diharapkan dalam arah dan kebijakan umum APBD.
- c. Jika dipandang perlu, Tim PAE dapat menggunakan bantuan dari tim ahli.
- d. Strategi dan prioritas APBD yang telah disusun Tim PAE disampaikan kepada Panitia Anggaran Legislatif untuk konfirmasi kesesuaian dengan arah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati.
- e. Arah dan kebijakan umum serta strategi dan prioritas APBD menjadi dasar bagi Tim PAE bersama Unit Organisasi Perangkat Daerah untuk menyiapkan RAPBD

Pendekatan yang dipergunakan dalam klasifikasi perumusan strategi dan prioritas APBD sama dengan pendekatan klasifikasi perumusan arah dan kebijakan umum dan APBD berdasarkan kewenangan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemda dan PP No.25 tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

## **Penyusunan Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran Berdasarkan Prinsip-Prinsip Anggaran Kinerja**

APBD pada dasarnya merupakan rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam satu tahun anggaran. Sesuai dengan pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, setiap alokasi belanja yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat dicapai. Kinerja Pemerintah Daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. Sesuai dengan Pasal 20 Ayat 2 untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja, dan standar biaya.

Penyusunan rancangan APBD dengan pendekatan kinerja mencakup dua hal, yaitu: (1) penyusunan rancangan anggaran setiap Unit Organisasi Perangkat Daerah dan (2) penyusunan rancangan APBD Pemerintah Daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif.

## **Teknis Penyusunan Dokumen Penganggaran**

Rencana Anggaran Satuan Kerja merupakan dokumen yang memuat rancangan anggaran Unit Kerja sebagai dasar penyusunan Rancangan APBD. Berdasarkan Rencana Anggaran Satuan Kerja yang disampaikan oleh setiap Unit Kerja, Tim Anggaran Eksekutif mengevaluasi dan menganalisis: (1) kesesuaian antara rancangan anggaran Unit Kerja dengan Program dan Kegiatan yang direncanakan Unit Kerja, (2) kesesuaian program dan kegiatan berdasarkan tugas pokok dan fungsi Unit Kerja, (3) kewajaran antara anggaran dengan target kinerja berdasarkan SAB yang telah diperhitungkan.

Rencana Anggaran Satuan Kerja memuat informasi mengenai: (1) Visi dan Misi, (2) Tugas Pokok dan Fungsi, (3) Tujuan dan Sasaran, (4) Bidang, Program, dan Kegiatan, (5) Rancangan Anggaran. Sesuai dengan informasi yang dimuat, format formulir Rencana Anggaran Satuan Kerja secara garis besar terdiri dari 3 (tiga) bagian sebagai berikut:

Kode	Informasi Pokok
S1	Visi, Misi, Tupoksi, Tujuan dan Sasaran Unit Kerja
S2	Bidang, Program dan Kegiatan
S3	Rancangan Anggaran

Setiap bagian Rencana Anggaran Satuan Kerja tersebut dapat dirinci lebih lanjut menjadi sub-sub bagian Rencana Anggaran Satuan Kerja sesuai dengan kebutuhan.

### III. PENUTUP

Perubahan kendali bisnis ke tangan *Customer* dan semakin tajam serta bervariasinya persaingan di pasar menyebabkan banyak produsen merubah secara radikal prinsip – prinsip manajemen yang diterapkan dalam menjalankan organisasi perusahaan. Struktur organisasi diubah menjadi fleksibel dengan membangun tim lintas fungsional, untuk memungkinkan fokus usaha ke seluruh personel tercurah ke pemenuhan kepuasan *customer* dan menjadikan organisasi responsif terhadap setiap perubahan yang terjadi atau yang potensial akan terjadi dalam lingkungan bisnis. Dengan perubahan pengorganisasian sumberdaya manusia tersebut, pengelolaan yang berbasis fungsi yang telah biasa digunakan oleh manajemen dimasa lalu telah diubah menjadi pengelolaan yang berdasarkan aktifitas (*activity based management*). Manajemen berbasis aktifitas ini menurut eksekutif untuk mengubah cara yang digunakan dalam menyusun anggaran dari *function based budgeting* ke *activity based budgeting*.

*Activity based budgeting* mengarahkan personel dalam menghasilkan *target cost reduction* selama tahun anggaran. Faktor penting yang memberdayakan personel dalam menghasilkan *target cost reduction* dalam penyusunan anggaran adalah informasi berlimpah tentang aktivitas. Nilai aktivitas dipandang dari sudut *customers, resources driver, resources driver quantity, activity driver, activity driver*

*quantity, cycle effectiveness*, perilaku biaya dalam hubungannya dengan aktivitas, tipe aktivitas dan *cost object*.

Dalam sektor publik atau pemerintahan, anggaran berbasis kinerja mulai diterapkan guna pencapaian maksud dan tujuan lembaga. Anggaran merupakan perencanaan stratejik dalam mencapai visi dan misi. Untuk menyusun ABK (Anggaran Berbasis Kinerja) , pemerintah daerah terlebih dahulu harus mempunyai Renstra. Renstra merupakan kegiatan dalam mencari tahu dimana organisasi berada saat ini, arahan kemana organisasi harus menuju, dan bagaimana cara (stratejik) untuk mencapai tujuan itu. Oleh karenanya, renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan stratejik tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya (*positioning*) pada masa yang akan datang.

Renstra memberikan petunjuk tentang mengerjakan sesuatu program/kegiatan yang benar (*doing the right things*). Oleh karena itu, bahasa yang digunakan dalam perumusan renstra haruslah jelas dan nyata serta tidak berdwimakna sehingga dapat dijadikan sebagai petunjuk/arrah perencanaan dan pelaksanaan kegiatan operasional.

Pada prinsipnya, terdapat beberapa langkah yang lazim dalam melakukan perencanaan stratejik yaitu, merumuskan visi dan misi organisasi, melakukan analisis lingkungan internal dan eksternal (*environment scanning*) dengan melihat lingkungan stratejik organisasi, merumuskan tujuan dan sasaran (*goal setting*), dan merumuskan stratejik stratejik untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Satu hal lagi yang juga dalam praktek di berbagai negara dijumpai adalah perumusan indikator-indikator penting dalam mencapai sasaran-sasaran tersebut.

Dalam rangka menyusun renstra, pemda terlebih dahulu harus merumuskan visi yang menyatakan cara pandang jauh ke depan kemana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif, dan inovatif. Untuk menjabarkan lebih lanjut dari visi yang telah ditetapkan, maka pemerintah daerah membuat misi. Misi adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik

## DAFTAR PUSTAKA

- Mulyadi, John Setiawan, 2002, *Sistem Pengendalian Perencanaan Manajemen*, Salemba Empat, Jakarta.
- Agus Ahyari, 1989, *Anggaran Perusahaan : Pendekatan Kuantitatif*, Buku I dan II, BPFE, Yogyakarta.
- Tim Penyusun, 2007, *Pedoman penyusunan APBD berbasis kinerja*, [www.bpkp.co.id](http://www.bpkp.co.id)
- Bambang Riyanto, 1995, *Dasar-Dasar Pembelanjaan Perusahaan*, Edisi Keempat, BPFE, Yogyakarta.
- Bidang Akuntabilitas Pemerintah Daerah Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Tengah, *Makalah Standar Analisa Belanja Dikaitkan dengan Sistem dan analisis Penganggaran Berbasis Kinerja*.
- Jones, Rowan and Pendlebury, Maurice (2000) *Public Sector Accounting*, 5<sup>th</sup> Ed., London: Pitman Publishing.
- Mardiasmo (2004) *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta, Andi Offset.
- Menteri Dalam Negeri, *Kepmen No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*
- Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah*
- \_\_\_\_\_, *Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*
- \_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi*.