

**PENGIMPLEMENTASIAN ANGGARAN BERBASIS
KINERJA UNTUK MENINGKATKAN
AKUNTABILITAS PEMERINTAHAN PADA
PEMKO MEDAN DAN PEMKAB KARO**

***THE IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE
BASED BUDGETING TO INCREASE THE
GOVERNMENT ACCOUNTABILITY AT PEMKO
MEDAN AND PEMKAB KARO***

Susilawati

ABSTRAK Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis, mendapatkan gambaran, dan pemahaman untuk selanjutnya menarik kesimpulan mengenai ukuran kinerja pengimplementasian penganggaran berbasis kinerja pada dua kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara. Capaian akhir dari penelitian ini adalah Problem Mapping yang akan dijadikan dasar pendesainan model/sistem alternatif. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif. Data didapat melalui penyebaran kuisioner dan wawancara terstruktur. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh hasil bahwa pengimplementasian sistem anggaran berbasis kinerja Pemko Medan diterapkan dalam sistem *E-Planning* mulai tahun 2018 masih terdapat kendala, antara lain penyelesaian tahapan penganggaran yang belum tepat waktu, adanya program yang tidak sesuai skala prioritas, kurang inovatifnya SKPD-SKPD yang ada di Pemko Medan dalam menyusun program sesuai kebutuhan masyarakat dan kurangnya pengawasan DPRD dalam pelaksanaan program yang sudah disetujui. Di Pemkab Karo, *E-Planning* akan diterapkan pada tahun 2019. Permasalahan dalam pengimplementasian penganggaran berbasis kinerja di Pemkab Karo antara lain, pergantian program yang telah tertuang pada RKPD, usulan program yang tidak rinci, penyelesaian tahapan penganggaran yang belum tepat waktu, kurang mampunya SDM dalam melaksanakan sistem penganggaran serta kurang inovatifnya program yang diusulkan oleh SKPD-SKPD yang ada di Pemkab Karo.

KATA KUNCI Anggaran berbasis kinerja, akuntabilitas

Dosen Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Medan

ABSTRACT *This study aims to analyze, get an overview, and understanding in order to continue to draw conclusions about the performance measures of implementing performance-based budgeting in two districts/cities in North Sumatra Province. The final achievement of this research is Problem Mapping which will be used as the basis for designing an alternative model/system. This research is a descriptive study quantitative and qualitative. Data obtained through distributing questionnaires and structured interviews. Based on the results of the research, it was found that the implementation of the performance-based budgeting system of Pemko Medan in the E-Planning system starting in 2018 there are still obstacles, including the completion of the budgeting stages that are not yet on time, the existence of programs that do not match the priority scale, the lack of innovative SKPD-SKPD are in Pemko Medan in compiling programs according to community needs and lack of DPRD oversight in implementing approved programs. In Pemkab Karo, E-Planning will be implemented in 2019. Problems in implementing performance-based budgeting Pemkab Karo include changes to programs that have been contained in the RKPD, incomplete program proposals, completion of budgeting stages that are not yet on time, inadequate human resources. in implementing the budgeting system as well as the lack of innovation in the programs proposed by SKPD-SKPD in Pemkab Karo.*

KEYWORDS *Performance-based budget, accountability*

PENDAHULUAN Dalam enam tahun terakhir yaitu dari tahun 2009 – 2014, Indonesia masih berada di peringkat yang sangat rendah untuk *Corruption Perception Index* (CPI) yaitu Indeks Tingkat Korupsi di sektor publik yang dikeluarkan oleh *Transparency International*, sebuah lembaga internasional independen, yang melakukan survey di seluruh dunia. Berikut daftar peringkat CPI Indonesia dari tahun 2009 – 2014:

Tabel 1 Peringkat Corruption Perception Index Indonesia dalam Periode 2009- 2014

<i>Tabun</i>	<i>Peringkat Indonesia</i>	<i>CPI Indonesia</i>	<i>Jumlah Negara Disurvei</i>	<i>Negara dengan CPI Tertinggi</i>
2009	111	2.8	180	<i>New Zealand: 9.4</i>
2010	110	2.8	178	<i>Denmark: 9.3</i>
2011	100	3.0	183	<i>New Zealand: 9.5</i>
2012	118	3.2	176	<i>Denmark : 9.0</i>
2013	114	3.2	177	<i>Denmark: 9.1</i>
2014	107	3.4	175	<i>Denmark: 9.2</i>

Sumber: www.transparency.org

Dilihat dari tabel di atas, CPI Indonesia walaupun mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, namun peningkatan tersebut tidak signifikan. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Publik melalui situs resminya mempublikasikan hasil evaluasi kinerja akuntabilitas publik instansi pemerintah provinsi dan departemen untuk periode 2009–2012. Hasil evaluasi untuk

instansi pemerintah provinsi dalam hal kinerja akuntabilitas dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2 Perkembangan Cakupan Instansi Pemerintah Provinsi yang Dievaluasi dan Hasil Evaluasinya 2009-2012

Tahun	2009	2010	2011	2012
<i>Jlb. Provinsi</i>	33	33	33	33
<i>Dievaluasi</i>	27	29	30	33
<i>AA</i>	0	0	0	0
<i>A</i>	0	0	0	0
<i>B</i>	0	0	2	6
<i>CC</i>	1	9	17	19
<i>C</i>	20	18	11	8

Sumber: www.menpan.go.id

Dari tabel di atas terlihat bahwa sampai dengan tahun 2012 belum ada provinsi yang mendapat nilai A, sedangkan yang mendapat nilai B hanya enam provinsi atau hanya 18% dari total jumlah provinsi. Data di atas menunjukkan bahwa kinerja akuntabilitas pemerintah provinsi masih sangat rendah. Dari situs yang sama dilaporkan bahwa dari 180 pemerintah kabupaten/kota yang dievaluasi pada tahun 2011, hanya satu kabupaten/kota yang mendapat nilai B, 21 kabupaten/kota mendapat nilai CC, 93 kabupaten/kota mendapat nilai C, dan 65 kabupaten kota mendapat nilai D.

Didasari oleh permasalahan-permasalahan yang masih dihadapi oleh bangsa Indonesia, yaitu tingkat korupsi yang masih sangat tinggi dan masih rendahnya kinerja pelayanan publik, maka dilakukanlah reformasi keuangan negara yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang tersebut mengatur tentang Penerapan Anggaran Terpadu, Anggaran Berbasis Kinerja, dan Kerangka Pengeluaran Berjangka Menengah (KPJM). Pelaksanaan teknis undang-undang tersebut dijelaskan terperinci dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Kerangka Regulasi dan Kerangka Pendanaan.

Implementasi undang-undang tersebut akan merombak tata cara perencanaan dan pengelolaan keuangan negara sehingga diperlukan suatu kerangka konsep dan *roadmap* yang komprehensif. Untuk itu, Bappenas dan kementerian keuangan telah merancang kerangka konseptual dan *roadmap* ke dalam tiga tahap. Tahap pertama adalah tahap pengenalan yang dilaksanakan dalam kurun waktu 2005 hingga 2009. Tahap kedua adalah tahap pematangan yang akan dilaksanakan pada tahun 2010 hingga 2014. Sedangkan tahap ketiga adalah tahap penyempurnaan yang akan dilakukan setelah tahun 2015.

Sumatera Utara merupakan provinsi yang keempat terbesar jumlah penduduknya di Indonesia setelah Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. (BPKP, 2010). Sumatera Utara terdiri dari 25 Kabupaten dan delapan Kotamadya, yang rinciannya dapat dilihat pada lampiran. Pada tahun 2012, dari 27 pemkab/pemko yang dievaluasi untuk akuntabilitas kinerja pemerintahan (AKIP) hanya satu pemko yang mendapat nilai CC yaitu Kota Sibolga, 16 pemko/pemkab mendapat nilai C, dan 10 pemko/pemkab yang mendapat nilai D. Pada tahun 2013 terjadi peningkatan, dari 26 pemkab/pemko yang

dievaluasi, empat pemkab/pemko mendapat nilai CC, yaitu Pemko Medan, Pemko Sibolga, Pemko Tebing Tinggi, serta Pemkab Pakpak Bharat. Sebanyak 17 pemkab/pemko mendapat nilai C, dan 5 pemkab/pemko mendapat nilai D yaitu Pemkab Karo, Labuhan Batu, Nias Barat, Nias Utara, dan Pemko Pematang Siantar.

Dari data di atas terlihat bahwa akuntabilitas kinerja pemerintahan pemkab/pemko di Sumatera Utara belum menunjukkan nilai yang menggembirakan. Sampai dengan tahun 2013, belum ada pemkab/pemko yang mendapat nilai B. Nilai AKIP yang masih jauh dari harapan sampai dengan tahun 2013 diperparah dengan kondisi bahwa terdapat 10 pemkab/pemko di Sumatera Utara yang terancam bangkrut, sesuai dengan laporan yang dipublikasikan oleh Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra, 2013) Sumatera Utara. Menurut Direktur Fitra Sumut, sesuai dengan pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atas hasil yang diharapkan dapat dicapai (*outcome*), dan tidak hanya berfokus pada input.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang pengimplemestasian anggaran berbasis kinerja dengan memilih dua Pemko/Pemkab di Sumatera Utara sebagai objek penelitian, yaitu Pemko Medan dan Pemkab Karo dengan judul penelitian “Pengimplementasian Anggaran Berbasis Kinerja untuk Meningkatkan Akuntabilitas Pemerintahan pada Pemko Medan dan Pemkab Karo”. Rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pengimplementasian anggaran berbasis kinerja pada Pemko Medan?
2. Bagaimanakah pengimplementasian anggaran berbasis kinerja pada Pemkab Karo?

Definisi Anggaran

Nafarin (2013:11), mendefinisikan bahwa anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan dalam suatu uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa. Anggaran memiliki fungsi untuk menghubungkan tugas (*tasks*) yang akan dilakukan dengan jumlah sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakannya.

Pada sektor pemerintahan, anggaran memiliki aspek teknis dan juga aspek-aspek politis yang sangat dipengaruhi oleh situasi perekonomian, opini publik, berbagai tingkat pemerintahan, kelompok-kelompok kepentingan, pers, dan kaum politisi. Di sektor pemerintahan anggaran memiliki kaitan yang erat antara rakyat sebagai pembayar pajak dengan pemerintah sebagai pengguna dana yang bersumber dari rakyat. (Direktorat Anggaran, 2014).

Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)

Sistem penganggaran sektor publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat. Sampai saat ini, terdapat beberapa jenis penganggaran sektor publik, yaitu *Line-Item Budgeting* yang banyak digunakan pada negara berkembang, *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) yang mulai dikembangkan tahun 1960-an, *Zero-Based Budgeting* (ZBB) yang mulai dikembangkan tahun 1970-an dan terakhir *Performance-Based Budgeting* (PBB) yang mulai dikembangkan tahun 1990-an.

Kelemahan sistem *Line-Item Budgeting* dikoreksi dengan munculnya *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) Penyusunan PPBS ini, melalui beberapa tahap yaitu: (1) Menentukan tujuan yang hendak dicapai; (2) Mengkaji pengalaman-pengalaman di masa lalu; (3) Melihat prospek perkembangan yang akan datang; dan (4) Menyusun rencana yang bersifat umum mengenai apa yang akan dilaksanakan.

Cheong (2010) menyatakan bahwa *zero-based budgeting* (ZBB) menawarkan pendekatan yang lebih baik untuk menutupi kekurangan-kekurangan yang ada pada *traditional line item budgeting (incremental budgeting)*. Tidak seperti incremental budgeting, ZBB tidak dimulai dari anggaran tahun sebelumnya.

Qi and Mensah (2012) menyatakan bahwa *performance based budgeting* (PBB) ditujukan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan di dalam memberikan jasa dan produk kepada warganya secara lebih efisien dan efektif. Dengan berfokus pada *outcome* yang diharapkan relatif terhadap jumlah uang yang dibenjakkan, dan kemudian membandingkan antara *outcome* aktual dengan *outcome* yang diharapkan.

Tujuan PBB adalah: (1) meningkatkan akuntabilitas dengan memfasilitasi definisi dari misi dan tujuan organisasi; (2) Evaluasi kinerja, dan penggunaan informasi kinerja dalam pengambilan keputusan perencanaan dan penganggaran; (3) Meningkatkan fleksibilitas anggaran, dengan berfokus pada proses atas *outcome*, bukan input; (4) Meningkatkan koordinasi, mengeliminasi duplikasi program, dan menyediakan informasi yang lebih baik kepada para pengambil keputusan; Melibatkan warga secara lebih dalam proses tata kelola-dengan asumsi bahwa warga lebih tertarik pada hasil daripada proses; dan (5) Mengembangkan insentif bagi unit kerja agar lebih efisien dan efektif.

Menurut Bouckaert and Halligan (2008) dalam Demeulenaere *et.al.* (2013), PBB haruslah disertai dengan manajemen kinerja yang lebih luas, yang terdiri dari tiga langkah, yaitu pengukuran, penggabungan, dan penggunaan informasi kinerja.

Pengimplementasian Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia

Di Indonesia, penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan. Tingkat keluaran kegiatan yang direncanakan dan biaya satuan

keluaran menjadi dasar bagi alokasi anggaran dan prakiraan maju pada program yang bersangkutan. (Depkeu, 2014). Adapun tujuan penganggaran adalah (1) Meningkatkan kualitas pelayanan publik; (2) Meningkatkan keterkaitan antara kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan; (3) Mengoptimalkan penggunaan sumber daya dengan program prioritas dan kegiatan pendukung; dan (4) Mengembangkan pengelolaan dan pengukuran kinerja.

Organisasi perencanaan dan penganggaran daerah terdiri dari lima bagian (Bastian, 2009): (1) Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah; (2) Bappeda Provinsi/Kabupaten/Kota; (3) Pejabat Pengelola Keuangan Daerah; (4) Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Daerah; dan (5) Pejabat Teknis Kegiatan SKPD.

Siklus perencanaan dan penganggaran daerah menurut UU Nomor 25/2004:

1. Penentuan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Kebijakan Umum APBD (KUA)
2. Pembuatan Rencana Kerja Anggaran–Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD).
3. Rekomendasi RKA-SKPD oleh Musrembang dan Panitia Anggaran Eksekutif, yang terdiri dari: (1) Pengorganisasian Penyelenggaraan Musrenbang Daerah; (2) Tahapan Musrenbang di Tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota yang Dilakukan oleh Eksekutif; (3) Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) oleh Legislatif.
4. Penuangan RKA-SKPD dalam dokumen RAPBD
5. Dengar pendapat RAPBD antara DPRD dan SKPD melalui izin kepala daerah
6. Pembahasan RAPBD pada Forum Paripurna DPRD
7. Pengesahan RAPBD menjadi APBD
8. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran RAPBD
9. Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Penjabaran APBD
10. Pelaksanaan dan Perubahan APBD
11. Produk Perencanaan dan Perubahan APBD untuk daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah

Ruang lingkup penganggaran berbasis kinerja (Depkeu, 2014):

1. Menentukan Visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target.
2. Menentukan Indikator Kinerja.
3. Analisis Standar Biaya (ASB)

Akuntabilitas Publik

Secara tradisional akuntabilitas publik didefinisikan sebagai alat yang digunakan untuk mengawasi dan mengarahkan perilaku administrasi dengan cara memberikan kewajiban untuk dapat memberikan

jawaban (*answerability*) kepada sejumlah otoritas eksternal. Sedangkan menurut Romzek dan Ingraham (2000) akuntabilitas publik dalam arti yang paling fundamental merujuk kepada kemampuan menjawab kepada seseorang terkait dengan kinerja yang diharapkan.

METODE PENELITIAN

Adapun langkah-langkah yang akan peneliti laksanakan dalam pengumpulan data adalah peneliti akan mengidentifikasi proses penganggaran yang dilaksanakan di kabupaten/kota yang menjadi sampel, untuk mendapatkan gambaran mengenai permasalahan yang terjadi di lapangan. Peneliti memilih kabupaten/kota dengan nilai tertinggi dan terendah dengan maksud akan membandingkan hasil identifikasi untuk dijadikan dasar dalam mendesain model/system yang akan diusulkan. Adapun langkah-langkah dalam identifikasi adalah sebagai berikut:

- (1) Memberikan kuisioner yang telah didesain, baik kuisioner tertutup maupun terbuka kepada partisipan yang dipilih di masing-masing kabupaten/kota;
- (2) Melakukan wawancara dengan partisipan yang dipilih, dengan pendekatan pertanyaan yang terstruktur;
- (3) Peneliti mendesain suatu diskusi dengan pendekatan FGD (*Focus Group Discussion*) dengan partisipan yang telah siap dengan kuisioner yang telah diisinya. Tujuan dari FGD ini adalah menyamakan persepsi dan menganalisis lebih dalam mengenai topik yang diteliti, dan isu-isu yang muncul, dalam rangka untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai karakteristik unit analisis yang diteliti.

Partisipan yang akan dipilih adalah empat orang untuk masing-masing pemko/pemkab yang terdiri dari Sekda dan anggota DPRD. Penelitian akan dilaksanakan di Pemko Medan dan Pemkab Tanah Karo. Pemko Medan dan Pemkab Tanah Karo dipilih dengan pertimbangan aksesibilitas dan ketersediaan dana untuk penelitian

Parameter pengukuran dan pengamatan yang digunakan adalah Siklus perencanaan dan penganggaran daerah menurut UU Nomor 25/2004.

Model Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian dengan pendekatan analisis deskriptif. Sekaran dan Bougie (2013) menyatakan bahwa tujuan dari penelitian dengan pendekatan deskriptif (*descriptive study*) adalah untuk *describe* (menjelaskan/menggambarkan) dan merupakan penelitian yang bersifat kuantitatif sekaligus kualitatif.

Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Pada tahap ini peneliti akan mengidentifikasi proses penganggaran yang dilaksanakan di kabupaten/kota yang menjadi sampel, untuk mendapatkan gambaran mengenai permasalahan yang terjadi di lapangan. Peneliti memilih kabupaten/kota dengan nilai tertinggi dan terendah dengan maksud akan membandingkan hasil identifikasi untuk dijadikan dasar dalam mendesain model/system yang akan diusulkan. Adapun langkah-langkah dalam identifikasi adalah sebagai berikut: (1) Memberikan kuisioner yang telah

didesain, baik kuisisioner tertutup maupun terbuka kepada partisipan yang dipilih di masing-masing kabupaten/kota; (2) Melakukan wawancara dengan partisipan yang dipilih, dengan pendekatan pertanyaan yang terstruktur; (3) Peneliti mendesain suatu diskusi dengan pendekatan FGD (*Focus Group Discussion*) dengan partisipan yang telah siap dengan kuisisioner yang telah diisinya, dan (4) Tujuan dari FGD ini adalah menyamakan persepsi dan menganalisis lebih dalam mengenai topik yang diteliti, dan isu-isu yang muncul, dalam rangka untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai karakteristik unit analisis yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil dan pembahasan disajikan sebagai berikut.

A. Pemko Medan

Untuk Pemko Medan, partisipan yang dipilih adalah seorang Kasie dari SKPD, Kasubbag Bappedda Medan dan anggotanya sebanyak dua orang serta satu orang anggota DPRD Medan. Hasil wawancara dan diskusi adalah sebagai berikut: Sejak awal 2018 Pemko Medan telah menerapkan *E-Planning* dalam perencanaan dan penyusunan anggaran. Dimana usulan progja berawal dari rembug warga (ditingkat kelurahan), 80 % usulan progja berasal dari bawah/masyarakat dan 20% dari DPRD (pokok pikiran, melalui Reses yang dilakukan). Sebelum tahun 2018 Pemko Medan menggunakan SIM Perencanaan dimana usulan program dari pemerintah daerah, aspirasi warga kurang diperhatikan walaupun ada usulan dari masyarakat masuk melalui anggota DPRD yang melakukan kegiatan Reses. Proses *E Planning* dapat dilihat lampiran.

Kendala-kendala yang dihadapi di dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja:

1. Usulan yang masuk dari SKPD khususnya kecamatan sering terlambat (tidak tepat waktu) karena kesibukan pegawai yang juga punya tugas lain selain mengusulkan program.
2. Masalah pada server/jaringan karena banyak SKPD yg menjelang *dead line* baru memasukkan program.
3. Pembahasan di DPRD juga terlambat dikarenakan usulan yang masuk terlambat. Usulan yang masuk bisa diterima atau ditolak. Usulan yang ditolak biasanya karena tidak sesuai dengan sasaran kerja tahunan pemko Medan atau, dana terlalu besar (tidak sesuai standar biaya), atau program *copy paste* tahun lalu dengan anggaran yang dibesarkan (*mark up*) padahal kegiatan tidak prioritas misalnya *fogging* yang diusulkan oleh Dinas Kesehatan.
4. Kurang pengawasan. Selama dia punya *link* maka program bisa masuk. Yang mengawasi hanya anggota DPRD yg duduk di bagian Anggaran yg berjumlah 20 orang.

Anggaran yang sudah disahkan DPRD selanjutnya dilaksanakan. Evaluasi dilakukan melalui laporan realisasi anggaran dilakukan per triwulan di Bappedda. Proses pengawasan dilakukan oleh DPRD. Bappedda melakukan evaluasi terkait persentasi realisasi anggaran

sedangkan DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan program yang sudah disetujui apakah sesuai dan tepat sasaran atau tidak. Proses pengawasan yang dilakukan DPRD belum bisa maksimal karena terbatasnya jumlah anggota DPRD. Hasil pengawasan atas pelaksanaan program biasanya disampaikan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh pemko Medan

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemko Medan dalam penerapan system penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target. Pengimplementasian: Pemko Medan telah melakukan penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target yang ingin dicapai, serta telah melibatkan masyarakat dalam proses tersebut melalui musrembang dan reses yang dilakukan oleh anggota Dewan.

2. Indikator Kinerja.

Pengimplementasian: Penentuan indikator kinerja telah dilakukan secara lengkap, hanya saja untuk program-program yang diusulkan yang bukan merupakan skala prioritas pemerintah kota, maka *real benefit* dan *real impact* menjadi tidak optimal.

3. Evaluasi dan pengambilan keputusan terhadap pemilihan dan prioritas program. Indikator: prosedur penyusunan peringkat-peringkat alternatif dan selanjutnya mengambil keputusan atas program/kegiatan yang dianggap menjadi prioritas.

Pengimplementasian: Permasalahan yang muncul dalam proses ini adalah: (1) munculnya tarik menarik kepentingan dalam penentuan usulan program, dan dikarenakan kurangnya pengawasan dari anggota DPRD seringkali program yang masuk ke dalam RKPD tidak sesuai dengan skala prioritas; (2) kurangnya kemampuan SDM baik dari segi kapabilitas maupun segi waktu, sehingga usulan program yang masuk sering tidak tepat waktu; (3) Pemko yang kurang inovatif dalam mengidentifikasi program yang akan diusulkan

4. Analisis Standar Biaya (ASB).

Pengimplementasian: Proses ini telah dilaksanakan dengan baik.

B. Pemkab Karo

Pada Pemkab Karo, proses penyusunan anggaran pada dasarnya adalah sesuai dengan tahapan-tahapan yang diatur dalam Permendagri No 86 Tahun 2017. Tahapan-tahapan yang dimaksud adalah persis sama dengan tahapan-tahapan yang digambarkan pada E-Planning di Pemko Medan, hanya saja perbedaannya Pemkab Karo baru menerapkan *E-Planning* pada tahun 2019, sedangkan Pemko Medan dimulai pada tahun 2018.

Sistem *E-Planning* diterapkan dengan harapan dapat menutupi kekurangan dari sistem manual. Menggunakan sistem manual, hasil musrembang desa/kelurahan, musrembang kecamatan serta musrembang kabupaten serta hasil pokok pikiran DPRD yang kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja Prioritas Daerah serta Renja SKPD masih dapat diubah, dan seringkali perubahan ini tidak sesuai dengan kebijakan serta skala prioritas pemerintah daerah.

Permasalahan-permasalahan yang biasanya muncul dalam proses penyusunan anggaran adalah:

1. Adanya pergantian atau penyelipan rencana kerja yang sebelumnya sudah tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan Renja SKPD, dan biasanya pergantian ini disebabkan oleh adanya kepentingan-kepentingan pihak tertentu yang seringkali tidak sesuai dengan skala prioritas pembangunan daerah.
2. Identifikasi permasalahan yang tidak rinci dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menurut sistem penganggaran berbasis kinerja, setiap rencana kerja yang dituangkan dalam RKPD dan Renja SKPD sudah harus memuat informasi secara rinci, yaitu item, lokasi pengerjaan, jumlah unit/kuantitas, indikator kinerja serta *outcome* yang diharapkan. Pada praktiknya, terkadang rencana kerja tidak memasukkan detail informasi, namun hanya mencantumkan jenis pekerjaan, kuantitas serta jumlah rupiah.
3. Pelaksanaan tahapan-tahapan yang seringkali tidak tepat waktu. Sebagai contoh, Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang seharusnya telah selesai ditetapkan pada akhir Juni 2018 untuk anggaran tahun 2019, sampai dengan saat ini masih diperdebatkan antara DPRD dan Pemkab.
4. Kemampuan keuangan daerah yang selalu lebih rendah dari usulan-usulan program, sehingga pemilihan program yang diprioritaskan menjadi jauh lebih alot, terutama antara anggota DPRD dan Pemkab di mana masing-masing anggota Dewan akan memperjuangkannya. Untuk memperkecil berbagai kendala yang dihadapi di lapangan, termasuk masalah pengawasan, maka Pemkab Karo akan menerapkan *E-Planning* untuk tahun anggaran 2019, di mana di tahun 2018 telah dilakukan uji coba. Kelebihan dari penerapan *E-Planning* ini adalah:
 1. Ketika usulan-usulan program telah dituangkan dalam RKPD dan Renja SKPD, maka sistem tidak lagi memungkinkan untuk dilakukan penyisipan program-program kerja titipan.
 2. Dengan sistem yang terintegrasi, maka proses sinkronisasi yang dilakukan antara hasil musrembang desa/kelurahan dan pokok pikiran anggota dewan yang didapat dari hasil reses, dapat dilakukan dengan lebih cepat.

Adapun kendala yang dihadapi dalam penerapan *E-Planning* ini adalah terutama dalam ketersediaan SDM yang handal. Sistem *E-Planning* mengharuskan setiap usulan kegiatan yang masuk harus sudah dilengkapi dengan *Term of References* yang sangat rinci, dan hal inilah yang seringkali tidak mampu dipenuhi dalam waktu yang telah ditetapkan.

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemkab Karo dalam penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target. Pengimplementasian: Pemkab Karo telah melakukan penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target yang ingin dicapai, serta telah melibatkan masyarakat dalam proses tersebut melalui musrembang serta reses yang dilakukan oleh anggota Dewan ke Dapil masing-masing.
2. Indikator Kinerja.
Pengimplementasian: Pada tahapan ini, Pemkab Karo belum melaksanakan secara baik. Setiap usulan program seharusnya telah mencantumkan semua indikator kinerja secara rinci, namun dalam pelaksanaannya ada usulan program yang dicantumkan yang bersifat 'glondongan'. Pada tahapan ini, masalah yang muncul adalah: (1) ketika usulan program bersifat 'glondongan', maka ketika pelaksanaannya sangat rentan terhadap penyelewengan, yaitu tidak sesuai dengan kebutuhan skala prioritas, melainkan berdasarkan kepentingan-kepentingan pihak tertentu; (2) Terjadinya pergantian atau penyelipan program-program tambahan di tengah jalan, yang tidak sesuai dengan skala prioritas melainkan berdasarkan kepentingan pihak-pihak tertentu; (3) sering terjadi tidak sinkronnya antara usulan program yang dimasukkan dari hasil proses musrembang dengan hasil yang didapat oleh anggota Dewan dari kegiatan resesnya; (4) kurangnya kemampuan SDM baik dari segi kapabilitas maupun segi waktu, sehingga usulan program yang masuk sering tidak tepat waktu; (5) Pemkab yang kurang inovatif dalam penentuan program-program yang akan diusulkan serta Pemkab belum secara maksimal mengidentifikasi wilayah-wilayah potensial untuk menghasilkan Pendapatan Asli Daerah.
3. Analisa Standar Biaya (ASB).
Pengimplementasian: Tahapan ini juga kurang dapat dilaksanakan dengan baik, terutama ketika usulan program tidak mencantumkan alokasi program (glondongan), maka analisis standar biaya juga menjadi tidak maksimal.

SIMPULAN Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan:

1. Pengimplementasian sistem penganggaran berbasis kinerja di Pemkot Medan masih menemui berbagai kendala-kendala dan permasalahan, yaitu masih adanya program-program kegiatan yang tidak sesuai dengan skala prioritas, kurangnya pengawasan dari DPRD, masalah SDM yang menyebabkan proses penyusunan anggaran menjadi tidak tepat waktu serta kurang inovatif nya Pemko Medan dalam mengidentifikasi program-program yang akan diusulkan.
2. Pengimplementasian sistem penganggaran berbasis kinerja di Pemkab Karo memiliki kendala-kendala dan permasalahan yang relatif lebih banyak dari Pemko Medan. Masalah pergantian penyelipan atau pergantian program yang telah tertuang dalam RKPD, usulan program yang belum rinci, penyelesaian tahapan-tahapan yang sangat tidak tepat waktu, tarik-menarik kepentingan antara anggota Dewan dan Pemkab, kurang sinkronnya antara usulan program hasil musrembang dengan hasil pokok pikiran anggota Dewan, kurang mampunya SDM, serta

kurang inovatifnya Pemkab dalam mengidentifikasi program-program yang akan diusulkan menjadikan hasil yang dicapai tidak optimal.

- RUJUKAN** Cipta, H. (2011). Analisis Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) pada Pemerintah Daerah (Studi Eksploratif pada Pemerintah Kabupaten Tanah Datar). *Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Andalas*. Padang
- Depkeu. (2014). Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja pada Sektor Hukum, Peradilan, dan HAM. *Prosiding Penyelenggaraan Diskusi Publik*. Jakarta, Oktober 19
- Demeulenaere, E., L. Corvo, G. Bouckaert, and M. Meneguzzo. (2013). Measuring performance based budgeting in Flemish and Italian municipalities. *Full paper for the Egpa Conference*. Edinburgh, 11-13 September
- Direktorat Anggaran. (2014). Materi Pelatihan Penganggaran Berbasis Kinerja. www.anggaran.depkeu.go.id
- Fitra. (2013). Sepuluh Kabupaten/Kota Terancam Bangkrut. *Medan Bisnis*. [Http://mdn.biz.id/n/16146/](http://mdn.biz.id/n/16146/). Selasa, 5 Maret
- Menpan. (2012). Perkembangan Cakupan Instansi Pemerintah Provinsi. www.menpan.go.id/.../796-akuntabilitas-kinerja-instansi-pemerintah
- Qi, Y., and Y.M., Mensah. (2012). An Empirical Analysis of the Effect of Performance-Based Budgeting on State Government Expenditures. *Research Paper, School of Business Administration China University of Petroleum and Center for Governmental Accounting Education and Research Rutgers Business School, Rutgers University*. Beijing and Rutgers, April 8
- Sekaran, U. dan R. Bougie. (2013). *Research Methods for Business: a Skill Building Approach*. John Wiley and Sons Ltd., United Kingdom, 6th edition.
- Transparency International. (2014). Corruption Perceptions Index. <http://www.transparency.org/cpi2014>