

EVALUASI KINERJA PEMERINTAHAN DAERAH

Triyono

Universitas Muhammadiyah Surakarta

This writing tries to discuss the development of budget and aspects of work evaluation of local government unit as local autonomy is applied. By seeing aspects of working comprehensively, it is hoped that it reflects real performance of local government management.

All this time, measurement of governmental organization's achievement was more emphasized on the ability to get much budgets. However, evaluation of performance on governmental organization is very complex and is not easy because what is measured is vary and sometimes it is very abstract. Thus, the point is how to formula a good system to evaluate local government's performance both the aspect of budgetary and the aspect of achievement or out-put as it is explained at article 8 of PP No.105, year 2000. According to the writer, one of evaluation systems that can be applied is system of Economy, Efficiency and Effectiveness Audit (3 Es audit). On this system, performance evaluation is both budgetary and non-budgetary. Because of this performance evaluation will be based on one particular indicator only, so the determination of performance indicator will be much important. To determine the indicator, one must be realistic, must pay attention to the purpose, target and result to achieve.

Keywords: performance budgeting system, good governance, local autonomy, strategic management

PENDAHULUAN

Suatu kata bijak menyebutkan bahwa *if you don't know where you are going, any road will take you there*. Sebagai seorang pemimpin kita sering menjumpai berada dalam situasi ini. Siapa kita, mengapa kita, kemana tujuan kita menjadi suatu pertanyaan mendasar

sebagai pimpinan suatu organisasi agar selalu terfokus pada perencanaan.

Dalam era reformasi seperti sekarang ini mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi suatu hal yang tidak dapat ditawar lagi keberadaannya dan mutlak terpenuhi. Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik meliputi antara lain: (1) akuntabilitas (*accountability*) yang diartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya; (2) keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*) dalam arti masyarakat tidak hanya dapat mengakses suatu kebijakan tetapi juga ikut berperan dalam proses perumusannya; (3) ketaatan pada hukum, dalam arti seluruh kegiatan didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dan aturan hukum tersebut dilaksanakan secara adil dan konsisten; dan (4) partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan.

Pelaksanaan desentralisasi yang juga merupakan salah satu tuntutan era reformasi telah dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang intinya adalah kewenangan yang besar dari pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sebagai perwujudan otonomi daerah. Selain itu juga dikeluarkan UU No. 25 Tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang diharapkan lebih mendukung pemberdayaan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di daerah. Dengan dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut, diharapkan misi yang terkandung di dalamnya benar-benar dapat tercapai dan tidak hanya sekedar slogan semata. Misi yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut antara lain menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatnya kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat serta memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Untuk mewujudkan kedua misi undang-undang tersebut diperlukan perubahan sistem pemerintahan dan sistem pengelolaan keuangan daerah. Dengan pemberian otonomi kepada pemerintah daerah Kabupaten atau Kota, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah, oleh karena itu diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola keuangan daerah yang transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel. Kemunculan kedua undang-undang tersebut melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah.

dan anggaran daerah. Sehubungan dengan sistem pelaporan dan pencatatan keuangan oleh pemerintah daerah, pasal 17 ayat 3, pasal 18 ayat 3 dan Bab VI yang meliputi pasal 19, 20, 21, 22 dan 23 UU No. 25 Tahun 1999 telah menetapkan bahwa pemerintah daerah harus menyelenggarakan sedikitnya tiga sistem pencatatan dan pelaporan yaitu untuk kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas dekonsentrasi, pembantuan, dan desentralisasi. Untuk mendukung undang-undang tersebut pemerintah telah menerbitkan peraturan pemerintah untuk mendukung pelaksanaan pengelolaan daerah yaitu PP No. 104 th. 2000 tentang Dana Perimbangan, PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, PP No. 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan PP No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.

Peraturan tersebut memberikan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah berupa tuntutan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik. Dengan adanya paradigma tersebut, maka aspek akuntansi keuangan daerah perlu mengikuti perubahan yang ada. Perubahan atau perbaikan ini ditujukan untuk menghasilkan laporan keuangan daerah yang komprehensif yang digunakan sebagai alat pertanggungjawaban kepada publik.

Disebutkan dalam pasal 8 PP No.105 tahun 2000, bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Penjelasan dari pasal ini adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dikembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Dalam penjelasan pasal 20 PP No. 105 tahun 2000 dijelaskan bahwa: 1) Standar analisa belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, 2) tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit perangkat daerah, dan 3) standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Tulisan ini berusaha untuk mengupas pengembangan anggaran dan bagaimana aspek-aspek evaluasi kinerja unit pemerintahan daerah sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah. Dengan

melihat aspek-aspek kinerja secara komprehensif diharapkan mencerminkan kinerja sesungguhnya dalam manajemen pemerintahan daerah.

PENGEMBANGAN SISTEM ANGGARAN

Berkaitan dengan PP No.105 tahun 2000, membuka wacana untuk memperbaharui sistem anggaran dan sistem perbendaharaan. Pada prinsipnya dokumen anggaran pemerintah mempunyai tujuan sebagai berikut (Amdi dan Umansyah, 2000)

1. Menyediakan informasi yang diperlukan dalam pengambilan keputusan mengenai pendapatan dan pengalokasian pengeluaran, dengan demikian membantu penetapan kebijaksanaan daerah mengenai program daerah serta pembiayaannya (*policy formulation function*)
2. Menjabarkan target pemungutan pendapatan dan alokasi pengeluaran menurut unit pelaksana program dan kegiatan daerah, yaitu sebagai dasar dalam melaksanakan program dan kegiatan yang telah ditetapkan (*implementation management function*)
3. Setelah diundangkan dokumen anggaran berfungsi sebagai referensi pokok dalam pemantauan kinerja dalam pencapaian target yang diharapkan (*performance monitoring function*)

Sampai saat ini sistem anggaran yang dapat memenuhi tujuan tersebut dapat dikatakan belum diterapkan. Hal ini ditandai dari anggaran pemerintah daerah (pemda) yang bersifat tradisional (*line item*). Sistem anggaran line item sangat mengandalkan ketaatan pada prosedur dan perundangan yang hanya bermanfaat dari segi akuntabilitas proses, bukan pada akuntabilitas hasil. Dengan sistem ini dapat diduga bahwa dalam tingkat sektoral atau pemda mekanisme perencanaan strategis yang komprehensif mencakup perumusan visi, misi, tujuan dan indikator kinerja belum diterapkan. Akibatnya usulan kegiatan atau pembangunan belum secara logis berisi pernyataan tujuan yang jelas dengan indikator kinerja yang relevan. Selain itu sistem anggaran ini mempunyai beberapa kelemahan, antara lain:

1. pengendalian terutama pada input anggaran daripada outputnya
2. terdapat kecenderungan, ketika berkaitan dengan input menyukai program yang sudah ada, tanpa melihat prioritasnya

3. anggaran ini biasanya cenderung menaikkan pengeluaran dibanding tahun sebelumnya dan menambah faktor penambahan atau pengurangan
4. anggaran dibagi berdasarkan departemen atau pusat kegiatan yang masing-masing melaksanakan program baik secara individu maupun bersamaan.

Sejalan dengan diberikannya otonomi, pemda dapat mengatur urusan daerah sendiri, menetapkan kebijakan, melaksanakan, melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban sendiri dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi. Akan tetapi otonomi ini tidak secara langsung dan otomatis membawa hasil yang baik bagi aspek pertanggungjawaban publik. Permasalahan yang berkaitan dengan sumberdaya manusia merupakan masalah yang vital yang juga tak kalah pentingnya dengan masalah sistem anggaran. Hal ini akan menjadi pelik, jika terjadi *expectation gap*. Di satu sisi sistem anggaran dan akuntansi mampu mengantarkan paradigma pemerintahan baru, di sisi lain struktur dan kemampuan aparat pemda yang belum memadai.

Berbagai saran telah dikemukakan oleh banyak pihak. Mardiasmo (2000) menggarisbawahi bahwa anggaran daerah memegang peranan penting dalam era otonomi karena sebagai instrumen kebijakan perencanaan strategik daerah dalam pengelolaan keuangan. Anggaran daerah merupakan jawaban atas pertanyaan *what is our blueprint for action?*. Anggaran daerah seharusnya juga menghasilkan ukuran kinerja untuk mengetahui *how do we know if we are on the right track?*. Jadi jelaslah bahwa anggaran daerah adalah hal yang penting yang perlu dibenahi karena jika kualitasnya rendah maka rendah pula kualitas pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah daerah. Secara garis besar paradigma baru anggaran daerah yang diperlukan antara lain: (1) anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik; (2) anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran; (3) anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja; (4) anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah.

IMF dengan mengkaitkan ciri-ciri manajemen publik baru, juga memberikan saran-saran yang penting dalam penyusunan anggaran, adalah sebagai berikut ini.

a. Untuk meningkatkan manfaat pengeluaran pemerintah

Manfaat pengeluaran pemerintah terasa sangat tidak jelas tujuannya. Berbagai penyebab yang kekurangjelasan perumusan tujuan tersebut, sedikit banyak berkaitan dengan kelemahan koordinasi dalam penganggaran rutin dan pembangunan, ketidakjelasan pedoman bagi, dan ketidakjelasan prioritas pengeluaran. Untuk itu, perbaikan yang diperlukan adalah:

- Kurangnya koordinasi dalam mengajukan anggaran rutin dan pembangunan disebabkan ketidakkonsistenan makna pengeluaran rutin dan pembangunan dengan belanja penghasilan (*revenue expenditure*) dan belanja modal (*capital expenditure*). Pada umumnya, komponen anggaran pembangunan pun terdiri atas pengeluaran rutin juga. Untuk itu perlu dipikirkan penghapusan sistem pengusulan dalam Daftar Usulan Kegiatan dan Daftar Usulan Pembangunan. Secara prosedural, pengajuan usulan anggaran terlebih dahulu mendapatkan review biaya proyek oleh Biro Keuangan.
- Tidak jelasnya batas maksimal pengeluaran sampai menjelang akhir siklus penyusunan anggaran telah membuat berbagai dinas atau satuan kerja lain tergoda untuk mengajukan usulan anggaran yang tidak jelas tujuannya dan tidak jelas sumber pendanaannya. Untuk itu dalam harmonisasi pendekatan *bottom-up* dan *top-down*, pagu anggaran dari Biro Keuangan mestinya sudah dapat disediakan pada awal penyusunan anggaran.
- Penyiapan usulan anggaran rutin yang bersifat inkremental berdasarkan penyesuaian kebutuhan input dengan faktor tertentu tampaknya membuat para pengusul tidak mempunyai justifikasi dalam bentuk tujuan, kemungkinan output dan outcome yang jelas. Bahkan anggaran pembangunan pun acap kali mengalami hal ini, karena tidak jarang terdapat usulan pembangunan yang tidak disertai dokumen studi kelayakan atau walaupun ada disangsikan reviewnya tidak cemat. Untuk itu Biro Keuangan perlu benar-benar menganalisis secara mendalam program pengeluaran sehingga penyusunan anggaran dapat dilengkapi dengan informasi tentang tujuan dan outputnya yang paling memungkinkan.

b. Untuk meningkatkan integritas anggaran

Integritas anggaran dianggap lemah, setidaknya karena struktur lembaga yang berkaitan dengan penganggaran, cara pengusulan, dan klasifikasi anggaran.

- Di tingkat pusat, urusan anggaran dipegang oleh Badan Analisis Keuangan dan Moneter yang bertanggung jawab menyusun kerangka ekonomi makro dan menetapkan pagu anggaran, Direktorat Jenderal Anggaran, dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan yang mengelola pendapatan non pajak yang cukup vital bagi keseluruhan anggaran. Kerumitan penyusunan anggaran karena keterpisahan ini tentu berakibat pada kerumitan penentuan dana alokasi umum atau khusus kepada daerah yang akhirnya membuat pagu anggaran di daerah belum bisa diinformasikan jauh sejak awal masa penganggaran. Di samping itu, keterpecahan lembaga juga terjadi antara Biro Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Keterpecahan ini erat kaitannya dengan adanya dua cara pengusulan anggaran, yaitu melalui anggaran rutin dan melalui pembangunan. Untuk itu, seperti yang sudah berlaku di berbagai negara, Bappeda sebaiknya digabung dengan Biro Keuangan saja. Dan pengusulan anggaran mengambil bentuk anggaran yang terpadu.
- Saat ini klasifikasi anggaran dan penyajiannya tidak didasarkan pada standar internasional. Klasifikasi anggaran berdasarkan rutin dan pembangunan mempunyai berbagai keterbatasan seperti ketidakmampuan menyajikan catatan pasti tentang realisasi “di bawah anggaran”. Akibatnya, pemerintah sebagai pengambil keputusan sulit mengidentifikasi keadaan investasi di tempat produktif ataupun di modal fisik.
- Penyajian agregat anggaran per sektoral masih lemah dan tidak membantu manajemen dalam menganalisis prioritas pengeluaran pemerintah. Untuk itu perlu adanya perbaikan sistem klasifikasi anggaran.

c. Untuk meningkatkan transparansi

Selama ini dana taktis selalu menjadi pembicaraan yang bersifat rahasia umum. Hal ini disebabkan terdapat cakupan anggaran yang tidak diungkapkan dengan transparan alias di luar anggaran. Umumnya, dana-dana ini berasal dari pungutan upah atau beban. Untuk itu, seluruh penerimaan negara disarankan dijadikan penerimaan anggaran. Di samping itu untuk peningkatan transparansi maka

sistem informasi anggaran harus diperbaiki juga. Untuk itu disarankan agar sistem akuntansi anggaran dikembangkan secara tersendiri.

Akhirnya, berdasarkan PP No. 105 tahun 2000 pasal 8 bahwa anggaran pemerintah daerah disusun atas pendekatan kinerja. Sistem anggaran kinerja (*performance budgeting system*) bisa dikatakan sebagai penyempurnaan sistem anggaran line-item. Anggaran kinerja ini lebih menitik beratkan pada segi manajemen anggaran, yaitu dengan memperhatikan baik segi ekonomi dan keuangan pelaksanaan anggaran, maupun hasil fisik yang dicapai. Untuk mengevaluasi efisiensi pelaksanaan kegiatan, maka prosedur anggaran ini dikaitkan secara ketat dengan sistem akuntansinya, khususnya sistem akauntansi biaya. Sehingga dari setiap pengeluaran dapat ditentukan besarnya prestasi yang harus dicapai. Dengan karekteristik seperti ini, berarti sasaran yang hendak dicapai dalam sistem anggaran kinerja terlebih dahulu harus dirumuskan secara jelas, setelah itu baru jumlah biayanya ditetapkan. Dengan demikian untuk mengimplementasikan anggaran kinerja kali pertama harus ada perencanaan strategik, yang berkenaan dengan penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran, kebijakan, program dan kegiatan. Dari perencanaan strategik ini akan digunakan sebagai dasar bagi unit organisasi pemerintah menyusun kebijakan, program dan kegiatan dalam mencapai tujuan dan sasarannya. Tujuan dan sasaran yang ditetapkan oleh unit organisasi pemerintahan harus memberi kontribusi pada tujuan dan sasaran dari pemerintah daerah. Sehingga mekanisme anggaran kinerja dimulai dari unit organisasi pemerintah daerah.

Untuk mengimplementasikan sistem anggaran ini kadang masih terbatas, karena beberapa faktor berikut:

- a. terbatasnya tenaga ahli dalam bidang anggaran dan akuntansinya yang dimiliki pemerintah daerah
- b. kegiatan dan jasa pemerintah umumnya tidak dapat segera diukur dalam pengertian per output
- c. klasifikasi rekening masih berdasar klasifikasi anggaran, tidak berdasar klasifikasi biaya yang menyebabkan proses evaluasi menjadi sulit.

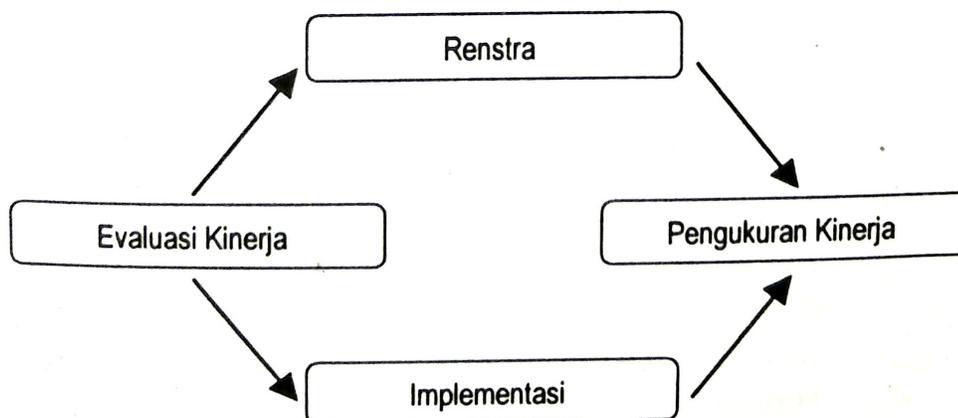
Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa untuk mendukung sistem tersebut diperlukan pengembangan akuntansi pemerintahan daerah. Menurut Asri Umar (Direktur Bina Keuangan Daerah pada Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah) seperti yang dikutip Amdi dan Umansyah (2000) langkah-langkah

pengembangan akuntansi daerah yang perlu diambil adalah sebagai berikut: (1) menyempurnakan Sistem Akuntansi dan Pengendalian Anggaran (SAPA) ke dalam sistem akuntansi akrual yang dimodifikasi dengan metode akuntansi berpasangan (*double entry*); (2) Pengembangan sistem akuntansi adalah untuk menghasilkan laporan keuangan yang berguna untuk bahan pengawasan dan pengendalian, pengukuran kinerja, serta sebagai akuntabilitas bagi pengelola pemerintahan daerah; (3) laporan keuangan daerah yang dikembangkan mencakup laporan keuangan (neraca, laporan sisa lebih atau kurang dan laporan arus kas) dan laporan manajemen (laporan realisasi APBD).

Pengembangan sistem akuntansi tersebut merupakan perubahan yang cukup besar, sehingga diperlukan sumber daya manusia yang cukup memadai. Jika tidak dimungkinkan terjadi resistensi terhadap perubahan tersebut. Oleh karena itu implementasi dari pengembangan tersebut diperlukan perubahan yang bersifat paralel guna memberi kesempatan bagi proses adaptasi sumber daya manusia. Hal ini mungkin akan bermanfaat untuk membangun budaya kerja yang sesuai dengan perubahan tersebut.

EVALUASI KINERJA PEMERINTAH DAERAH

Keberhasilan suatu organisasi bukan hanya tergantung pada bagaimana organisasi melaksanakan aktivitas kesehariannya semata, tetapi bagaimana aktivitasnya tersebut dalam suatu kerangka perencanaan strategik. Peningkatan efisiensi dan efektifitas yang mendorong inovasi untuk mempertajam arah dan meningkatkan kelayakan kegiatan, program maupun kebijakan memerlukan usaha yang terencana dalam perspektif satu manajemen strategis. Salah satu kuncinya adalah adanya evaluasi kinerja. Hal ini dapat dilihat dalam gambar 1 berikut ini.



Gambar 1. Siklus Manajemen Strategis

Evaluasi kinerja pada organisasi pemerintahan adalah sangat kompleks dan tidak mudah, karena yang diukur beraneka ragam dan kadang-kadang abstrak. Selama ini pengukuran keberhasilan organisasi pemerintah lebih ditekankan pada kemampuan dalam menyerap anggaran. Dengan kata lain suatu organisasi pemerintah akan dinyatakan berhasil bila dapat menyerap 100% anggaran pemerintah, meskipun hasil maupun dampak yang dicapai di bawah standar. Sekarang yang menjadi persoalan adalah bagaimana sistem yang baik untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah baik dari aspek keuangan daerah maupun dari aspek hasil kerja atau output seperti pada penjelasan pasal 8 PP No. 105 tahun 2000.

Salah satu sistem evaluasi yang dapat dilakukan adalah dengan sistem *Economy, Efficiency and Effectiveness Audit (3 Es audit)*. Evaluasi kinerja merupakan evaluasi keuangan dan non keuangan. Ekonomi berkaitan dengan biaya yang digunakan dan efisiensi berkaitan dengan rasio output dengan input, sedangkan efektivitas berkaitan dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Untuk dapat melakukan evaluasi terhadap keuangan atau kinerja pemerintah daerah berdasarkan 3 E maka diperlukan: 1) pemerintah perlu memiliki tolok ukur *economic value* dari setiap belanja daerah, sehingga memiliki tolok ukur kewajaran pembelanjaan untuk kepentingan publik; 2) pemerintah memiliki tolok ukur penilaian efektivitas kegiatan, sehingga setiap kegiatan yang dipilih harus memiliki prioritas yang tinggi dan memberikan hasil yang optimal bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk mampu menciptakan sistem keuangan daerah yang efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan asas keadilan dan kepatutan perlu dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya (pasal 20 ayat 2 PP No. 105 th 2000). Untuk dapat mengembangkan Standar Analisis Belanja (SAB) maupun penentuan tolok ukur kinerja diperlukan prasarat antara lain sebagai berikut ini.

- a. Adanya perencanaan strategis yang jelas yang disepakati oleh semua pelaku pemerintahan.
- b. Peran DPRD yang besar dalam menyusun dan menetapkan arah dan kebijakan umum APBD yang berorientasi pada publik dan penentuan target kinerja keseluruhan pemerintah daerah.
- c. Adanya desentralisasi penyusunan anggaran pada unit kerja pemerintah daerah.

SAB dan tolok ukur kinerja berkaitan dengan perencanaan anggaran, sehingga dapat memberikan arahan alokasi dana publik untuk belanja rutin dan pembangunan sesuai dengan target. Pada tahap evaluasi SAB dan tolok ukur kinerja menjadi pembanding antara perencanaan dan realisasi. Dengan demikian sebenarnya yang menjadi fokus dari evaluasi adalah unit organisasi pemerintah daerah. Evaluasi kinerja menjadi hal yang penting untuk seluruh program manajemen publik karena apa yang dapat diukur berarti dapat dikerjakan. Evaluasi kinerja akan memberikan beberapa manfaat, antara lain sebagai berikut ini.

- a. dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan
- b. menilai pertanggungjawaban pencapaian tujuan manajemen publik atas program-programnya
- c. membuat kebijakan anggaran
- d. mempertanggungjawabkan sumber daya yang dipercayakan
- e. mengelola kegiatan secara efisien

Pelaksanaan sistem evaluasi kinerja pemerintah daerah dapat dilakukan dengan langkah sebagai berikut ini.

1. Merumuskan perencanaan strategis
2. Merumuskan visi, misi, faktor kunci keberhasilan, tujuan, sasaran dan strategi pemerintah daerah
3. Merumuskan indikator kinerja unit pemerintah dengan berpedoman pada kegiatan yang paling prioritas dalam pencapaian tujuan dan sasaran pemerintah
4. Pengawasan dan memantau pelaksanaan kegiatan
5. Mengukur pencapaian kinerja
6. Melakukan evaluasi kinerja

Karena evaluasi kinerja akan didasarkan pada suatu indikator tertentu, maka penentuan indikator kinerja menjadi penting. Dalam penetapan indikator harus dapat mengidentifikasi bentuk pengukuran yang akan menilai hasil. Penetapan indikator hendaknya realistis, memperhatikan tujuan, sasaran dan hasil yang akan dicapai. Selain itu penentuan indikator harus terfokus pada hal-hal yang menjadi prioritas utama dan dapat menggambarkan tingkat keberhasilan pencapaiannya serta keseimbangan sistem evaluasi kinerja dengan kondisi nyata. Dengan demikian penetapan indikator merupakan hasil kerja tim dan merupakan suatu komitmen bersama.

Keberhasilan ataupun kegagalan manajemen publik dapat diukur dengan melakukan:

- a. perbandingan antara kinerja nyata dengan kinerja yang direncanakan
- b. perbandingan antara kinerja nyata tahun ini dengan tahun sebelumnya
- c. perbandingan kinerja nyata dengan kinerja pemerintah daerah lain sebagai *benchmarking*
- d. perbandingan capaian tahun berjalan dengan rencana lima tahunan (*progress* pencapaiannya)

Setelah dilakukan pengukuran kinerja langkah berikutnya adalah interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian target. Pada tahap evaluasi ini perlu dikaitkan dengan faktor input yang menjadi wewenangnya. Tujuannya adalah agar dapat diketahui apakah suatu kegagalan tersebut disebabkan oleh faktor input yang kurang mendukung atau kegagalan dari manajemen publik.

Apabila tata cara evaluasi tersebut disepakati maka akan memberi dampak kepada unit organisasi di pemerintahan daerah lebih terbuka, transparan dan bertanggung jawab atas keputusan yang dibuat. Perubahan ini akan membawa konsekuensi perubahan pola dan sistem pengawasan, sehingga diperlukan peran DPRD dalam monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan (pasal 40 PP No. 105 tahun 2000). Oleh karena itu penunjukan auditor independen atau pembentukan komite audit merupakan hal yang perlu dipertimbangkan dalam mengevaluasi keuangan daerah.

KESIMPULAN

1. Kinerja pemerintahan daerah akan ditentukan oleh ketepatan kebijakan dalam pemberian pelayanan publik yang ekonomis, efisien dan efektif. Oleh karena itu para eksekutif dan legislatif harus memahami sistem penentuan APBD berdasar kinerja.
2. Otonomi di bidang ekonomi sebenarnya hanya terjadi pada penentuan pengeluaran daerah. Oleh karena itu agar keputusan tepat pada sasaran para penyelenggara pemerintahan daerah harus memahami perencanaan ekonomi yang baik, standar analisa belanja daerah, tolok ukur kinerja dan standar biaya yang tepat, sehingga tidak terjadi inefisiensi dana yang tidak bermanfaat bagi masyarakat.

3. Pelaksanaan sistem anggaran dengan pendekatan kinerja perlu didukung dengan sistem akuntansi pemerintahan yang memadai. Oleh karena itu diperlukan sistem dan standar akuntansi pemerintahan yang dapat digunakan sebagai dasar penyusunan laporan yang diharapkan dapat memfasilitasi terwujudnya akuntabilitas publik.
4. Keberhasilan atau kegagalan dari manajemen pemerintah daerah harus didasarkan pada hasil evaluasi kinerja yang jelas. Dasar pengukuran harus pada indikator yang realistis yang dikaitkan dengan perencanaan strategis yang disepakati bersama.
5. Perubahan yang luas dalam pengelolaan keuangan daerah bisa jadi akan sangat sulit dipahami oleh sumber daya manusia yang ada di daerah. Untuk itu cara penanganan terhadap permasalahan ini diperlukan suatu perubahan paralel yang memungkinkan sumber daya manusia yang ada beradaptasi secara wajar. Oleh karena itu perubahan pengelolaan keuangan daerah akan membutuhkan perubahan yang holistik. Hal ini akan mencakup perbaikan kesisteman yang menyangkut sistem anggaran, sistem akuntansi dan sistem pengukuran kinerja. Perbaikan ini memerlukan pendidikan dan pelatihan sumber daya untuk dapat menyikapi tuntutan manajemen publik baru secara profesional.
6. Perubahan pengelolaan dan evaluasi keuangan daerah akan lebih efektif apabila pemerintahan daerah memiliki prasyarat *good governance* dan *reinventing government* dalam melayani kepentingan publik.

REFERENSI

- Amdi Very Dharma & Umansyah. 2000. *Akuntansi Sektor Publik*, makalah seminar Sistem Pertanggungjawaban Keuangan dan Penilaian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, Jakarta 9-14 Oktober 2000.
- BPKP. 2000. *Pengukuran Kinerja*, Jakarta.
- David Osborne & Ted Gaebler. 1999. *Reinventing Government* (terjemahan), Pustaka Binaman Pressindo.
- Jones & Bates. 1990. *Public Sector Auditing*, Chapman and Hall.
- Kongres ISEI. Makasar 21-23 April 2000.
- LAN & BPKP. 2000. Modul 3 dan 4 Sosialisasi AKIP.

- Mardiasmo. 2000. *Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Menuju Akuntabilitas Publik*, makalah Konggres ISEI, Makasar 21-23 April 2000
- Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*
- Rowan Jones & Maurice Pendlebury, 1996. *Public Sector Accounting*, Fourth edition, Pitman Publishing.