

ANALISIS YURIDIS PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA (ABK) PADA BADAN LAYANAN UMUM

Oleh :
Fontian Munzil

The budget is a tool of accountability, management, and economic policies that serve to bring economic stability and growth and income distribution in order to achieve the goal state.

Performance-based budgeting is an improved budgeting by developing performance indicators and performance measurement systems.

Performance-based budgeting is a budgeting method for management to tie any funding as outlined in these activities with the expected outputs and outcomes, including efficiency in the achievement of these outputs to obtain the maximum benefit from the use of limited resources.

BLU can be formed in order to improve the public service in charge of providing services to the public in the form of goods and / or services.

BLU has no assets apart from the state and managed assets, used to organize activities on the basis of performance that are tailored to the strategic plan BLU.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi yang berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyempurnaan penganggaran dengan cara mengembangkan indikator kinerja dan sistem pengukuran kinerja.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya yang terbatas.

BLU dapat dibentuk dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa barang dan/atau jasa. BLU memiliki aset yang tidak terpisah dari aset negara serta dikelola, dimanfaatkan untuk menyelenggarakan kegiatan berdasarkan basis kinerja yang disesuaikan dengan rencana strategis BLU.

Kata Kunci : Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), Badan Layanan Umum (BLU)

A. PENDAHULUAN

UUD 1945 Amandemen ke 4 pada pasal 23 ayat 1 dijelaskan bahwa APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung

jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

UU No 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan UU Keuangan Negara) disebutkan bahwa keuangan negara mencakup kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah dimana kekayaan

pihak lain meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

UU Keuangan Negara pada Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa Keuangan Negara dikelola sebagai berikut:

1. Secara tertib.
2. Taat pada peraturan perundang-undangan.
3. Efisien.
4. Ekonomis.
5. Efektif.
6. Transparan.
7. Bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan keuangan negara tersebut mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggung jawaban.

Unit kerja pada tiap kementerian negara, lembaga non kementerian atau lembaga negara diperkenankan dalam hukum keuangan negara untuk mengelola keuangannya sendiri dengan cara merubahnya menjadi Badan Layanan Umum¹.

Badan layanan Umum (selanjutnya disebut dengan BLU) adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri yang terkait dengan usaha BLU tersebut yang melakukan peran dan merupakan sebagai agen dari menteri/pimpinan lembaga induknya, menandatangani kontrak kinerja (*a contractual performance agreement*) yang

mengatur tanggung jawab masing-masing pihak seperti pimpinan lembaga induk bertanggung jawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan sedangkan BLU bertanggung jawab untuk menyajikan layanan yang diminta.

Instansi pemerintah berupa BLU adalah satuan kerja yang berkedudukan sebagai pengguna anggaran/barang atau kuasa pengguna anggaran/barang.

UU Nomor 1 Tahun 2004 pada pasal 68 Tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut dengan UU Perbendaharaan Negara) bahwa:

1. Badan Layanan Umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
2. Kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan.
3. Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.
4. Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

BLU wajib menghitung harga pokok dari layanannya dengan kualitas dan kuantitas yang distandarkan oleh menteri teknis pembina termasuk pertanggung-jawabannya anggaran yang digunakannya dalam kaitannya dengan layanan yang telah direalisasikan.

Standar pelayanan BLU harus memenuhi persyaratan SMART sebagai berikut:

¹ Muhammad Jafar, *Hukum Keuangan Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2008, Hlm 117

1. *Specific* (fokus pada jenis layanan).
2. *Measurable* (dapat diukur).
3. *Attainable* (dapat dicapai).
4. *Reliable* (relevan dan dapat diandalkan).
5. *Timely* (tepat waktu).

Tiga pilar penganggaran belanja Negara disebutkan dalam UU Keuangan negara yaitu:

1. Penganggaran terpadu (*unified budget*).
2. Penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*).
3. Penganggaran dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*).

UU Keuangan Negara mengharuskan digunakannya sistem penganggaran yang berbeda dengan sebelumnya seperti:

1. Perubahan dari sistem *dual budgeting* menjadi *unified budgeting*.
2. Penganggaran dengan basis input menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting system*).
3. Penganggaran dengan kerangka pengeluaran berjangka menengah.

Sistem ini menggantikan sistem penganggaran tradisional (*traditional budgeting system*) yang mengandung konsekuensi dilakukan beberapa perubahan dalam penyusunan dan prosedur penetapan dokumentasi anggaran.

Anggaran tradisional memiliki kelemahan salah satunya sebagai berikut²:

1. Hubungan tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
2. Pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah dievaluasi secara menyeluruh efektifitasnya.
3. Lebih berorientasi pada input daripada output.

4. Anggaran tradisional bersifat tahunan sehingga terlalu pendek untuk proyek investasi jangka panjang.
5. Dsb.

UU Keuangan negara pada pasal 14 disebutkan beberapa hal yaitu:

1. Dalam rangka penyusunan RAPBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian Negara/lembaga tahun berikutnya.
2. Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
3. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya adalah setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

Sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah dengan cara melakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah.

Praktik *enterprising the government* yaitu mewiraswastakan pemerintah telah berkembang luas di manca Negara/Daerah berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi dapat diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*) sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.

Enterprising the government (mewiraswastakan pemerintah) adalah paradigma baru yang memberi arah yang tepat bagi keuangan sektor publik sesuai dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara/Daerah,

² Chabib Soleh, Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Cetakan Pertama, Fokusmedia, Bandung, Februari 2010, Hlm 51

yang menekankan basis kinerja dalam penganggaran yang memberi landasan yang penting bagi paradigma baru tersebut.

Pengaturan tentang Perbendaharaan Negara/Daerah membuka lingkungan pemerintah dimana instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas.

BLU adalah salah satu bentuk usaha publik milik pemerintah yang dalam aktifitasnya mencari keuntungan adalah diharapkan menjadi contoh konkret yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja).

BLU dalam kedudukannya sebagai badan usaha dalam pengelolaan keuangannya diberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang dikecualikan dari pengaturan badan usaha milik Negara/Daerah pada umumnya.

BLU dapat menyelenggarakan kegiatan pemerintah yang bersifat operasional dalam menyelenggarakan pelayanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik (*quasi public goods*).

Instansi pemerintah/daerah yang menyelenggarakan penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum adalah pelayanan seperti:

1. Bidang kesehatan seperti rumah sakit pusat atau daerah.
2. Penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian.
3. Instansi yang melaksanakan kegiatan pengelolaan wilayah atau kawasan secara otonom seperti otorita dan kawasan pengembangan ekonomi terpadu (kapet).

BLU melakukan kegiatan sebagai unit kerja kementerian negara, lembaga non kementerian atau lembaga negara untuk tujuan

pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan³.

B. TINJAUAN YURIDIS ANGGARAN BERBASIS KINERJA

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi dimana sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

UU Keuangan Negara pada pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

UU Keuangan Negara pada Pasal 14 disebutkan bahwa:

1. Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.
2. Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
3. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

UU Perbendaharaan Negara pada Pasal 69 Tentang disebutkan bahwa:

1. Setiap Badan Layanan Umum wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan.
2. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum disusun dan disajikan

³ Muhammad Jafar, *Op.cit*, Hlm 119

sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian negara/Lembaga/pemerintah daerah.

3. Pendapatan dan belanja Badan Layanan Umum dalam rencana kerja dan anggaran tahunan dikonsolidasikan dalam rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan.
4. Pendapatan yang diperoleh Badan Layanan Umum sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan Pendapatan Negara/ Daerah.
5. Badan Layanan Umum dapat memperoleh hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badan lain.
6. Pendapatan dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum yang bersangkutan.
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum diatur dalam Peraturan Pemerintah.

UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut dengan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) dalam penjelasannya disebutkan bahwa indikator dan sasaran kinerja mencakup:

1. Masukan (*input*).
2. Keluaran (*output*).
3. Hasil (*result*).
4. Manfaat (*benefit*).
5. Dampak (*impact*).

Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah dalam rangka perencanaan pembangunan, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya.

Kementerian/Lembaga ditingkat Pusat maupun Daerah dalam melaksanakan evaluasi

kinerja proyek pembangunan, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Pasal 1 ayat (6) disebutkan bahwa rencana pembangunan jangka menengah kementerian/lembaga, yang selanjutnya disebut rencana strategis kementerian/lembaga (Renstra-KL) adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 tahun.

UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara dimana yang dimaksud dengan asas umum penyelenggaraan negara adalah meliputi:

1. Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara

hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah disebutkan bahwa tahapan paling lanjut dalam rangkaian penyempurnaan penganggaran adalah menerapkan penganggaran berbasis kinerja dengan penekanan pertama-tama pada ketersediaan rencana kerja yang benar-benar mencerminkan komitmen kementerian negara/lembaga sebagai bagian dari proses penganggaran.

Kementerian negara/lembaga dituntut memperkuat diri dengan kapasitas dalam mengembangkan indikator kinerja dan sistem pengukuran kinerja mereka sendiri dan dalam meningkatkan kualitas penyusunan kebutuhan biaya sebagai persyaratan untuk mendapatkan anggaran.

Sejalan dengan tumbuhnya orientasi kinerja dan perbaikan informasi indikator kinerja pendekatan yang lebih sistematis terhadap penganggaran berbasis kinerja akan terbentuk.

Uji coba dapat dilakukan pada beberapa lembaga pemerintah, khususnya lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelayanan masyarakat sebagai langkah antara.

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah dalam Pasal 1 Ayat (3) disebutkan bahwa:

1. Program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi satu atau

lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga atau masyarakat yang dikordinasikan oleh instansi pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran.

2. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumberdaya baik yang berupa personil (sumberdaya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumberdaya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/ jasa.
3. Keluaran (*output*) adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan. Hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran dari kegiatan-kegiatan dalam satu program.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementrian Negara/Lembaga disebutkan bahwa penganggaran memiliki tiga tujuan utama yaitu:

1. Stabilitas fiskal makro/
2. Alokasi sumber daya sesuai prioritas/
3. Pemanfaatan anggaran secara efektif dan efisien.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disusun berdasarkan pemahaman bahwa ketiga tujuan penggaran tersebut terkait erat satu sama lain.

Penerapan prinsip perencanaan dan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berbasis kinerja ditujukan untuk

mendukung upaya mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berbagai eleven tujuan penganggaran ini perlu dikelola dengan baik agar ketiganya saling mendukung.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementrian Negara/Lembaga dalam Pasal 3 disebutkan bahwa:

1. RKA-KL terdiri dari rencana kerja Kementerian Negara/Lembaga dan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut.
2. Di dalam rencana kerja diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, keluaran yang diharapkan.
3. Di dalam anggaran yang diperlukan diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun anggaran yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya, serta sumber dan sasaran pendapatan Kementerian Negara/ Lembaga yang bersangkutan.
4. RKA-KL meliputi seluruh kegiatan satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga termasuk kegiatan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dalam RKA-KL termasuk juga rencana kerja dan anggaran untuk badan layanan umum yang ada pada Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementrian Negara/Lembaga Dalam Pasal 7 disebutkan bahwa:

1. Penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

2. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.
3. Tingkat kegiatan yang direncanakan dan standar biaya yang ditetapkan pada permulaan siklus tahunan penyusunan anggaran menjadi dasar untuk menentukan anggaran untuk tahun anggaran yang direncanakan dan prakiraan maju bagi program yang bersangkutan.
4. Menteri Keuangan menetapkan standar biaya baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi Pemerintah Pusat setelah berkoordinasi dengan Kementerian Negara/Lembaga terkait.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementrian Negara/Lembaga dalam Pasal 8 disebutkan bahwa:

1. Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja, kementerian negara/lembaga melaksanakan pengukuran kinerja. Dalam rangka pelaksanaan pengukuran kinerja ditetapkan sasaran dan/atau standar kinerja program dan kegiatan di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga.
2. Kementerian negara/lembaga melakukan evaluasi kinerja kegiatan satuan kerja kementerian negara lembaga setiap tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan sebagai umpan balik bagi penyusunan RKA-KL tahun berikutnya. Evaluasi diartikan sebagai penilaian atas relevansi dan efektifitas, serta konsistensi program dan/atau kegiatan terhadap tujuan kebijakan.
3. Kementerian negara/lembaga melakukan evaluasi kinerja program sekurang-kurangnya sekali dalam 5

tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja yang telah ditetapkan.

Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2004 Pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa program dan kegiatan disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah dan penganggaran terpadu. Prinsip-prinsip penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

1. Keterbukaan, yaitu adanya keterbukaan dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran.
2. Periodisitas, meliputi suatu periode tertentu, biasanya satu tahun anggaran.
3. Pembebanan anggaran pengeluaran dan menguntungkan anggaran penerimaan.
4. Ada tiga basis akuntansi yang dianut, yaitu:
 - a. Basis kewajiban (*obligation/commitment accounting*), anggaran dibebankan pada saat pesanan atau kontrak ditandatangani. Basis kewajiban ini hanya untuk pengeluaran.
 - b. Basis Akrual.
 - c. Basis Kas, basis yang dipakai harus konsisten/sama baik dalam penyusunan maupun pelaksanaan anggaran.
5. Fleksibilitas, anggaran disusun berdasarkan asumsi-asumsi tertentu yang bisa berubah dikemudian hari.
6. *Prelabel*, pengajuan anggaran dan persetujuannya oleh DPR/DPRD harus mendahului pelaksanaan anggaran.
7. Kecermatan, anggaran harus diperkirakan secara cermat dan teliti.
8. Kelengkapan atau universalitas, semua penerimaan dan pengeluaran dimuat dalam anggaran.
9. Komprehensif, anggaran disusun untuk semua aktivitas pemerintah.
10. Terinci, setiap anggaran diklasifikasikan pada kelompok-kelompok yang telah ditentukan.
11. Anggaran Berimbang, pengeluaran anggaran harus didukung oleh adanya penerimaan anggaran.
12. Dinamis, kenaikan atau penurunan anggaran disesuaikan dengan keadaan keuangan negara/daerah dan melalui proses pengesahan anggaran lebih dahulu.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 2 disebutkan bahwa dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan dimana dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 (Poin 1.4) dinyatakan bahwa Kementerian/lembaga dituntut memperkuat diri dengan kapasitas dalam mengembangkan indikator kinerja, dan sistem pengukuran kinerja, dan dalam meningkatkan kualitas penyusunan kebutuhan biaya, sebagai persyaratan untuk mendapatkan anggaran.

Kinerja harus dapat dinyatakan dalam angka agar pengukuran dapat dilakukan sehingga diperlukan indikator-indikator yang dapat menunjukkan secara tepat tingkat prestasi kerja/kinerja.

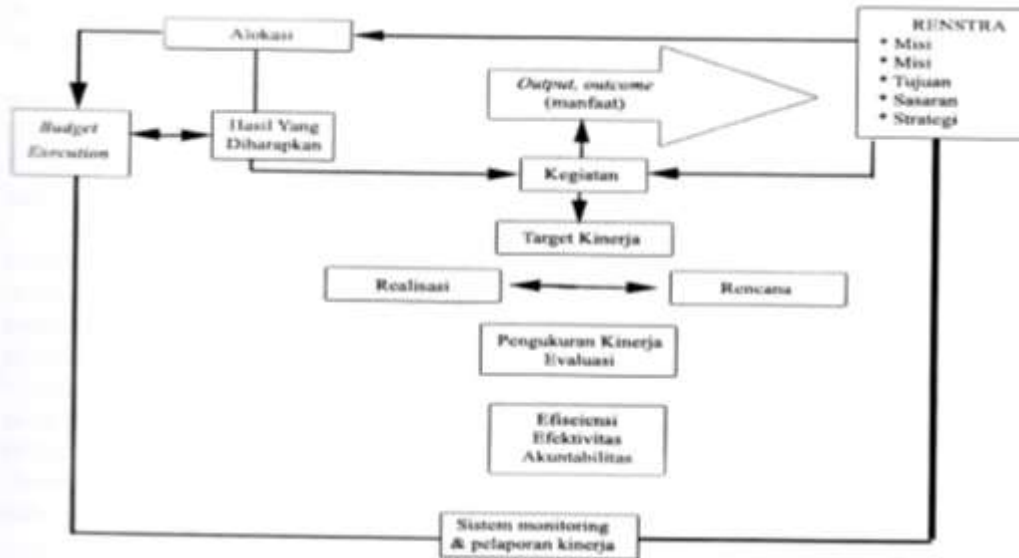
Macam-macam Indikator Kinerja, yaitu:

1. Indikator Kinerja Kegiatan.
2. Indikator Kinerja Program.
3. Indikator Efisiensi.
4. Indikator Kualitas.

Penganggaran berbasis kinerja mengutamakan upaya pencapaian output dan outcomes atas alokasi belanja yang ditetapkan yang ditujukan untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya yang

tenasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut.

Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja dan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam



terbatas dan memerlukan adanya indikator kinerja dan pengukuran kinerja untuk tingkat satuan kerja dan kementerian/lembaga.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan yaitu:

1. Pengendalian keuangan.
2. Rencana manajemen.
3. Prioritas dari penggunaan dana.
4. Pertanggungjawaban kepada publik.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen pendanaan untuk yang mengaitkan dituangkan setiap dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan,

program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja. Pada dasarnya penganggaran berbasis kinerja merubah fokus pengukuran kinerja dari fokus pengukuran besarnya jumlah alokasi sumber daya bergeser menjadi hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya.

Kerangka konseptual penganggaran berbasis kinerja dapat diringkas sebagai berikut:

Metode SMART perlu dilakukan dalam menetapkan target kinerja, yaitu:

1. *Specific*, jelas, tepat dan akurat.
2. *Measured*, dapat dikuantifikasikan.
3. *Achievable*.
4. *Relevant*.
5. *Timed*.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 4 disebutkan bahwa Menteri Keuangan menetapkan standar biaya, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi pemerintah pusat setelah berkoordinasi dengan kementerian negara/lembaga terkait dan standar biaya yang ditetapkan dapat berupa

standar biaya masukan pada awal tahap penerapan anggaran berbasis kinerja dan nantinya menjadi standar biaya keluaran.

Implikasi anggaran berbasis kinerja (ABK) terhadap penganggaran dan penelaahan biaya kegiatan adalah fokus penganggaran dan penelaahan biaya kegiatan akan bergeser dari *input costing* ke *per unit cost of output*, oleh karena itu perlu koordinasi yang erat antara Kementerian/Lembaga dengan Kementerian Keuangan agar standar biaya keluaran dapat ditetapkan.

Pengukuran Kinerja diperlukan untuk menilai seberapa besar perbedaan (*gap*) antara kinerja aktual dengan kinerja yang diharapkan, dengan maksud diketahuinya perbedaan (*gap*) tersebut, maka upaya-upaya perbaikan dan peningkatan kinerja dapat dilakukan.

Penanggung jawab evaluasi kinerja dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Pimpinan satker bertanggung jawab terhadap evaluasi kinerja kegiatan (Pasal 8 ayat 2 PP No. 21 Tahun 2004).
2. Menteri/pimpinan lembaga bertanggung jawab terhadap evaluasi kinerja program (Pasal 8 ayat 3 PP No. 21 Tahun 2004).

Anggaran berbasis kinerja bersifat:

1. Desentralisasi & *devolved management*
2. Berorientasi pada *input*, *output*, dan *outcome* (*value for money*)
3. Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material dan sumber daya lainnya.

Sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik.

Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan

sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Pencapaian tujuan dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan dimana Rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Anggaran merupakan interpretasi dari rencana operasional yang diturunkan dari rencana strategik organisasi dimana anggaran tersebut dijadikan alat untuk pengendalian dan pengevaluasian manajemen⁴.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya.
2. Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsistensehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.

⁴ Abdul Halim, Theresia Damayanti, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Desember 2007, Yogyakarta, Hlm 164

3. Penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemrograman, penganggaran dan evaluasi.

Prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja adalah:

1. Transparansi dan akuntabilitas anggaran, anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggung-jawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
2. Disiplin anggaran, pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Belanja yang dianggarkan pada setiap pos merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya. Penggunaan setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan/proyek yang diusulkan
3. Keadilan anggaran, wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok karena pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan.

4. Efisiensi dan efektivitas anggaran, penyusunan anggaran dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggung-jawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan stakeholders.

5. Disusun dengan pendekatan kinerja, anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

ABK merupakan metode penganggaran bagi pemerintah untuk 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 pada setiap unit kerja.

ABK yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif dimana jika terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya, dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber input dan bagaimana keterkaitannya dengan *output/outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program.

Penetapan ukuran atau indikator keberhasilan sasaran dari fungsi-fungsi belanja adalah bagian penting dalam penyusunan ABK oleh karena aktivitas dan pengeluaran biaya dilaksanakan pada tiap satuan kerja

perangkat daerah, maka kinerja yang dimaksud akan menggambarkan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, dan kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi unit kerja tersebut.

Identifikasi indikator-indikator melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/program diperlukan dalam pendekatan proses pencapaian sasaran menurut fungsi belanja tersebut.

Mendefinisikan target kinerja dalam ukuran yang andal pada kondisi normal merupakan salah satu aspek yang sulit dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Perencanaan dan penyusunan anggaran di Indonesia didasarkan pada:

1. UUD 1945.
2. UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
3. UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara.
4. UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
6. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP).
7. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

UU Keuangan Negara mengharuskan digunakannya sistem penganggaran yang berbeda dengan sebelumnya, seperti:

1. Perubahan dari sistem *dual budgeting* menjadi *unified budgeting*.
2. Penganggaran dengan basis input menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting system*).
3. Penganggaran dengan kerangka pengeluaran berjangka menengah.

C. ASPEK HUKUM KEUANGAN NEGARA PADA BADAN LAYANAN UMUM (BLU)

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara dapat ditinjau dari beberapa sisi sebagai berikut:

1. Sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum disebutkan bahwa Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum merupakan konsep baru dalam pengelolaan keuangan negara dengan maksud untuk meningkatkan

pelayanan kepada masyarakat dengan fleksibilitas pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi, produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat sebagaimana dijabarkan dalam.

UU Perbendaharaan Negara pada Pasal 1 ayat (23) disebutkan bahwa BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

UU Perbendaharaan Negara dalam penjelasan disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dapat dibentuk BLU yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

BLU yang selama ini mendapatkan hasil pendapatan dari layanannya dalam porsi signifikan diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan.

BLU kekayaannya merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan.

Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

BLU menyusun rencana strategis bisnis lima tahunan dengan mengacu kepada Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL). BLU menyusun RBA tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis bisnis

lima tahunan tersebut. RBA disusun berdasarkan:

1. Basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya.
2. Kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain dan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). RBA juga menganut pola anggaran yang fleksibel (*flexible budget*) dengan persentase ambang batas tertentu. Perencanaan dan penganggaran BLU pada prinsipnya tidak berbeda dengan perencanaan dan penganggaran pada kementerian/ lembaga.

BLU dalam mengelola keuangannya diberikan fleksibilitas dalam pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa termasuk diberikan kesempatan untuk mempekerjakan tenaga profesional non PNS serta kesempatan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya

BLU dalam melakukan aktifitasnya dikendalikan secara ketat dalam perencanaan dan penganggarnya, serta dalam pertanggungjawabannya mengingat modal dasar awal pada saat pendirian BLU adalah modal penyertaan dari Negara/Daerah yang dikelola oleh BLU berupa harta kekayaan yang terpisah dari Negara/Daerah.

Menteri pada kementerian Negara/Daerah/lembaga adalah lembaga yang bertanggung jawab atas bidang tugas yang diemban oleh suatu BLU dalam binaannya.

BLU wajib secara terus menerus meningkatkan efisiensi dan produktivitas untuk mewujudkan konsep bisnis yang sehat, antara lain dengan kewenangan merencanakan dan menetapkan kebutuhan sumber daya yang dibutuhkan.

BLU menggunakan standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri terkait yang wajib mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Kualitas layanan.
2. Pemerataan dan kesetaraan layanan.
3. Biaya.
4. Kemudahan untuk mendapatkan layanan.

BLU dalam melakukan usahanya difokuskan pada tupoksi utamanya yaitu memberikan layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan dan tidak mengutamakan mencari keuntungan.

BLU dalam melakukan usahanya dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikannya dimana pengenaan tarif termasuk imbal hasil (*return*) yang wajar dari investasi dana, dapat memperhitungkan biaya yang mencakup seluruh atau sebagian dari biaya per unit layanan.

Keleluasaan BLU melaksanakan fungsi publiknya berupa pelayanan dan mengejar keuntungan dengan syarat yang ketat, BLU diharapkan tidak sekedar sebagai format barn dalam pengelolaan APBN/APBD tetapi BLU diharapkan untuk menyuburkan pewadahan barn bagi pembaharuan manajemen keuangan sektor publik demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Pelayanan umum adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan umum sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan dimana peningkatan pelayanan umum efisien dan efektif akan mendukung tercapainya efisiensi pembiayaan artinya pelayanan umum yang diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan kepada pihak yang dilayani berjalan sesuai dengan kondisi yang sebenarnya atau mekanisme atau prosedurnya tidak berbelit-belit akan mengurangi biaya atau beban bagi pihak

pemberi pelayanan dan juga menerima pembayaran⁵.

Tarif layanan yang ditetapkan oleh BLU dengan penetapan oleh Menteri Keuangan harus mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut⁶:

1. Kontinuitas dan pengembangan layanan.
2. Daya beli masyarakat.
3. Asas keadilan dan kepatutan.
4. Kompetisi yang sehat.

BLU tidak dapat melakukan investasi jangka panjang, kecuali atas persetujuan Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya yang diberikan oleh Negara/Daerah melalui peraturan perundang-undangan.

Investasi jangka panjang antara lain adalah:

1. Penyertaan modal.
2. Pemilikan obligasi untuk masa jangka panjang.
3. Investasi langsung (pendirian perusahaan).

BLU jika mendirikan/membeli badan usaha yang berbadan hukum, kepemilikan badan usaha tersebut ada pada Menteri Keuangan/gubernur/ bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan keuntungan yang diperoleh dari investasi jangka panjang merupakan pendapatan BLU.

Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdiri dari 5 Fase-fase *budget process/cycle* yaitu:

1. *Budget Preparation* yaitu persiapan anggaran oleh eksekutif (pemerintah) dan perangkat-perangkatnya. Tahap ini meliputi dua kegiatan yaitu perencanaan dan penganggaran.
2. *Legislatif Enactment* yaitu persetujuan legislative (DPR).

⁵ Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, Hlm 146

⁶ Muhammad Jafar, *Hukum Keuangan Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2008, Hlm 126

3. *Budget Execution* yaitu pelaksanaan APBN.
4. *Financial Reporting* yaitu laporan akhir tahun oleh eksekutif (pemerintah) kepada legislatif (DPR).
5. *Auditing* merupakan tahap akhir dari siklus APBN, dimana realisasi APBN diaudit oleh badan pemeriksa keuangan.

UU Keuangan Negara menegaskan bahwa laporan pertanggungjawaban keuangan dinyatakan dalam bentuk Laporan Keuangan yang setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, dan disusun berdasarkan SAP.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memperjelas bahwa Laporan Keuangan disusun berdasarkan proses akuntansi yang wajib dilaksanakan oleh setiap Pengguna Anggaran dan kuasa Pengguna Anggaran serta pengelola Bendahara Umum Negara/Daerah.

Pemerintah pusat maupun setiap pemerintah daerah perlu menyelenggarakan akuntansi dalam suatu sistem yang pedomannya ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk lingkungan pemerintah pusat dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk lingkungan pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 2 disebutkan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan:

1. Laporan Keuangan.
2. Laporan Kinerja.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 17 tentang kinerja disebutkan bahwa:

1. Laporan kinerja berisi ringkasan tentang keluaran dari masing-masing kegiatan dan basil yang dicapai dari masing-masing program sebagaimana ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan

APBN/APBD. Tata cara tentang penyusunan kegiatan dan indikator kinerja dimaksud didasarkan pada ketentuan peraturan pemerintah tentang rencana kerja pemerintah dan peraturan pemerintah tentang penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga. Informasi tentang realisasi kinerja disajikan secara bersanding dengan kinerja yang direncanakan dan dianggarkan sebagaimana tercantum dalam rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/pemerintah pusat/daerah untuk tahun anggaran yang bersangkutan.

2. Bentuk dan isi laporan kinerja disesuaikan dengan bentuk dan isi rencana kerja dan anggaran sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemerintah terkait.

Karakteristik/kekhususan badan usaha BLU memposisikan BLU tetap menjadi instansi pemerintah yang tidak dipisahkan sehingga seluruh pendapatan yang diperolehnya dari non APBN/APBD dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBN/APBD.

Pemerintah daerah dapat membentuk BLUD dengan terbitnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah⁷.

D. KESIMPULAN

1. Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu cara untuk penyempurnaan penganggaran termasuk pertanggungjawaban anggaran dengan maksud mencapai target basil maksimal dengan pendanaan yang minimal lazimnya prinsip kegiatan bisnis biasadengan cara penentuan indikator

⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta 2009, Hlm 346

kinerja dan standar biaya sebagai dasar pengukuran kinerja yang dicapai.

2. BLU merupakan instansi pemerintah (perpanjangan tangan dari pemerintah) yang kekayaannya tidak terpisah dengan instansi pembentuknya yang dibentuk semata-mata untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan melekatkan fungsi mencari keuntungan seperti halnya perusahaan swasta secara terbatas dengan maksud tetap menjadi fungsi utamanya berupa pelayanan publik dengan penggunaan anggaran berbasis kinerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim, Theresia Damayanti, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Desember 2007, Yogyakarta
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta 2009
- Chabib Soleh, Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Cetakan Pertama, Fokusmedia, Bandung, Februari 2010
- Muhammad Jafar, *Hukum Keuangan Negara, Rajagrafindo Persada*, Jakarta 2008
- Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011

Peraturan Perundang-undangan

UUD 45

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-undang No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Dr. Ir. H. FONTIAN MUNZIL, S.H., M.H., CFP® QWP™, Ad Hoc Appeal Judge of Criminal Corruption Court, Lecture of Law, Instructor financial planning, Commission Ethic Code of Certified Financial Planner, Student of Economic Magister (Last Semester)