



## *Beyond Budgeting* dalam Pemodelan Mitigasi Risiko Fiskal Daerah (Studi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Provinsi Jawa Timur)

### *Beyond Budgeting in Fiscal Risk Mitigation Models for Local Governments (Study in Government of Bondowoso Regency, East Java Province)*

Dina Suryawati<sup>1</sup>, Anwar<sup>2</sup>, Agus Suharsono<sup>3</sup>, Hermanto Rohman<sup>4</sup>, Alfareza Firdaus<sup>5\*</sup>

<sup>1-5</sup> Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jember, Indonesia

Email Korespondensi: [dinasuryawati@unej.ac.id](mailto:dinasuryawati@unej.ac.id)

Diterima: 14 Desember 2022

Direvisi: 12 Juni 2023

Disetujui: 30 Juni 2023

DOI: [10.35967/njip.v22i1.379](https://doi.org/10.35967/njip.v22i1.379)

**Abstrak:** Rendahnya kemandirian fiskal daerah dapat mengakibatkan tekanan dan risiko fiskal bagi pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah daerah perlu memiliki sistem organisasi yang adaptif dalam memitigasi risiko fiskal bagi daerahnya. Penelitian ini bertujuan untuk merancang sistem peringatan dini yang dapat memantau risiko fiskal pemerintah daerah melalui model mitigasi risiko fiskal yang adaptif. Penelitian ini dilakukan melalui dua tahap: *pertama*, mengidentifikasi tingkat risiko fiskal daerah dengan metode *content analysis* dan *kedua*, mendesain model mitigasi risiko dengan menggunakan *Soft System Methodology* (SSM). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa semua indikator risiko fiskal yang diteliti (keuangan, ekonomi, sosial, kelembagaan dan lingkungan) memiliki item yang risiko yang bernilai tinggi. Model mitigasi risiko fiskal yang dihasilkan dari penelitian ini yakni melalui konsepsi *beyond budgeting* yang berfokus pada strukturisasi sistem kelembagaan. Dua unsur utama yang menjadi motor ekosistem kelembagaan *beyond budgeting* sebagai mitigasi risiko fiskal yaitu *a self organizational framework* dan *bottom up system*. *Self organizational framework* dapat dibangun melalui subsistem *supportive leader*, *organizational network* serta *market coordination*. Subsistem pembangun *bottom up system* yakni melalui *resources on demand*, *public focus* dan *target relative*.

**Kata Kunci:** Risiko Fiskal, Mitigasi, Beyond Budgeting, Pemerintah Daerah

**Abstract:** The low level of regional fiscal independence can result in pressure and fiscal risks for the central and regional governments. Local governments need to have an adaptive organizational system to mitigate fiscal risks for their regions. This study aims to design an early warning system to monitor local government fiscal risks through an adaptive fiscal risk mitigation model. This research was conducted in two stages: first, identifying the level of regional fiscal risk using the content analysis method, and second, designing a risk mitigation model using the Soft System Methodology (SSM). The results of this study indicate that all the fiscal risk indicators studied (financial, economic, social, institutional, and environmental) have high-value risk items. The fiscal risk mitigation model resulting from this research is through the beyond budgeting conception, which focuses on the structure of the institutional system. A self-organizational framework and a bottom-up system are the two main elements that drive the beyond-budgeting institutional ecosystem as fiscal risk mitigation. The self-organizational framework can be built through the supportive leader, organizational network, and market coordination subsystems—the bottom-up system-building subsystem, namely through resources on demand, public focus, and relative targets.

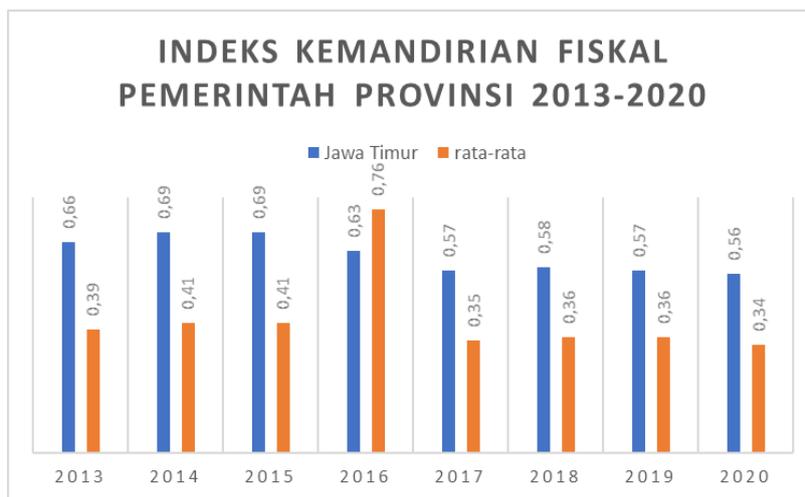
**Keywords:** Fiscal Risks, Mitigation, Beyond Budgeting, Local Government

## Pendahuluan

Adanya pelimpahan wewenang termasuk dalam hal penganggaran ternyata memiliki implikasi yang tidak sepenuhnya positif. Berdasarkan Data Kementerian Keuangan (2022) realisasi APBD selama tahun 2021 hingga kuartal I tahun 2022 mengalami perlambatan performa kinerja keuangan. Hal tersebut dinilai dari realisasi pendapatan dan belanja serta pembiayaannya yang turun sekitar 30% (yoy). Hal ini berhubungan dengan hasil revidu Badan Pemeriksa Keuangan, di level

kabupaten pada tahun 2020 terdapat 369 pemda atau 97,62% berstatus belum mengarah pada kemandirian fiskal. Selain itu, terhitung sejak 2013 hingga 2020 sebagian besar pemerintah kabupaten yakni sebanyak 370 dari 378 pemda memiliki tren *flat* (tidak ada perubahan status) pada status kemandirian fiskalnya. Begitu juga dengan pemerintah kota, 64 dari 92 pemda belum mandiri pada tahun 2020 (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021).

Berdasarkan pada data yang dihimpun dari Badan Pemeriksa Keuangan (2021) Provinsi Jawa Timur memiliki indeks kemandirian fiskal yang cenderung menurun dari tahun 2013 hingga 2020 sebagaimana pada Gambar 1.



Gambar 1. Indeks Kemandirian Fiskal Pemerintah Provinsi 2013-2020  
Sumber: data diolah peneliti, 2022

Pada tahun 2021, rata-rata kemandirian fiskal daerah Jawa Timur mencapai 19,63%. Namun, terdapat perbedaan besar antara kota atau kabupaten di Jawa Timur, seperti Kota Surabaya yang mencapai 57,78% dan Kota Sidoarjo yang mencapai 40%, sementara Kabupaten Sampang hanya 4% dan Kabupaten Ngawi hanya 5%. Bank Indonesia menyatakan bahwa dari 38 kota atau kabupaten di Jawa Timur, ada 15 yang memiliki rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) di atas 20%, sementara 23 lainnya memiliki rasio PAD di bawah 20%. Hal ini menunjukkan bahwa keterikatan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pusat masih tinggi (Bank Indonesia, 2022). Selain itu, biaya operasional pemerintahan yang lebih besar dari pembangunan dan pemberdayaan yang direalisasikan menjadi masalah dalam proses penganggaran (Ferizaldi, 2018).

Penelitian ini penting dalam hal membuat langkah mitigasi agar meminimalkan terjadinya risiko fiskal dan berdampak pada peningkatan kinerja pemerintah (Hakim & Falatehan, 2022; Parwoto & Halim, 2020; Sofyani & Akbar, 2013) sehingga mendorong aspek kehati-hatian dalam pengelolaan anggaran dan mempercepat proses adaptasi bila ada situasi yang tidak terduga (Mokoginta & Asfari, 2015). Untuk mengidentifikasi keberadaan risiko fiskal, terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan, seperti indikator ekonomi, indikator keuangan, indikator kelembagaan, indikator sosial, dan indikator lingkungan (Carter & Ajam, 2003). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan beberapa penelitian sebelumnya yang terletak pada fokus penelitiannya. Penelitian ini secara spesifik membahas tentang risiko fiskal daerah. Meskipun telah ada riset tentang risiko dan mitigasi fiskal, namun masih sedikit yang secara khusus memfokuskan pada risiko fiskal daerah di Indonesia maupun di luar negeri (Nkomah et al., 2016; Ouali & Boussetta, 2017; Sanjaya et al., 2021; Santis, 2020; Saragih, 2016; Septira & Prawira, 2019; Shoosmith et al., 2020). Maka model mitigasi risiko fiskal dengan konsep *beyond budgeting* pada level pemerintah lokal menjadi sebuah perspektif yang baru dan belum pernah ada penelitian terkait hal tersebut.

Beberapa penelitian terdahulu memiliki fokus yang berbeda-beda dalam mengembangkan

kajian tentang mitigasi risiko fiskal. Sebagian besar kajian yang ada berkaitan dengan rekomendasi manajemen dan evaluasi kebijakan risiko fiskal (Kopits, 2014). Sedangkan dalam hal konsepsi *beyond budgeting* banyak membahas tentang konsepsi secara teoritis dan kaitannya dengan proses manajemen yang adaptif (Murifal, 2021; Nguyen et al., 2018; O'Grady et al., 2017; Popesko et al., 2018; Reka et al., 2014). Tetapi sedikit yang mengombinasikan antara konsep *beyond budgeting* sebagai alternatif mitigasi risiko fiskal di tataran pemerintah daerah yang mengutamakan proses dan adaptasi organisasi dalam pengelolaan anggaran sektor publik (Nguyen et al., 2018; O'Grady et al., 2017), hal ini dikarenakan perbedaan penerapan *beyond budgeting* di Indonesia yang masih belum dilakukan. Indonesia saat ini menerapkan konsepsi anggaran berbasis kinerja dalam praktik pemerintahannya (Ayu Okta Rezariski, 2020). Tetapi sistem tersebut menimbulkan banyak masalah, seperti akuntabilitas yang sekedar formalitas, belum didukung teknologi yang memadai, (Ahyaruddin & Akbar, 2018; Sofyani, 2018).

Berdasarkan pada studi terdahulu tersebut, dapat dikatakan bahwa kajian penerapan *beyond budgeting* dalam tataran penganggaran sektor publik masih memiliki gap yang cukup besar. Desentralisasi fiskal yang telah dilakukan oleh pemerintah dapat menimbulkan masalah tersendiri karena menuntut peningkatan kemandirian daerah, yang pada gilirannya dapat menyebabkan suatu daerah mengalami tekanan fiskal (*fiscal stress*) (Sanjaya et al., 2021), sehingga pemerintah daerah perlu memperbaiki pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan transfer dana perimbangan untuk menutup terjadinya *fiscal gap* agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan baik sehingga tidak terjadi *fiscal stress* (Hasaniarto & Ishak, 2015; Suyanto, 2017). Kesenjangan ini memberikan alternatif untuk merancang sistem peringatan dini yang dapat memantau kesehatan fiskal pemerintah daerah dan memprediksi kemungkinan krisis fiskal. Di Indonesia, tidak ada pengaturan model manajemen risiko fiskal daerah dalam UU No. 2014 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pemerintahan Daerah dan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Rakhmayani, 2019). Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka hal menarik yang akan dikaji yakni bagaimana pemodelan mitigasi risiko fiskal dengan konsep *beyond budgeting* ?. Upaya untuk membuat model konseptual ini diperoleh melalui serangkaian yakni: 1) mengidentifikasi risiko tingkat fiskal daerah? 2) menemukan situasi masalah utama yang berkaitan dengan hasil identifikasi dari risiko fiskal yang ada, dan 3) membangun model konseptual berdasarkan hasil identifikasi risiko fiskal tersebut.

## **Metode**

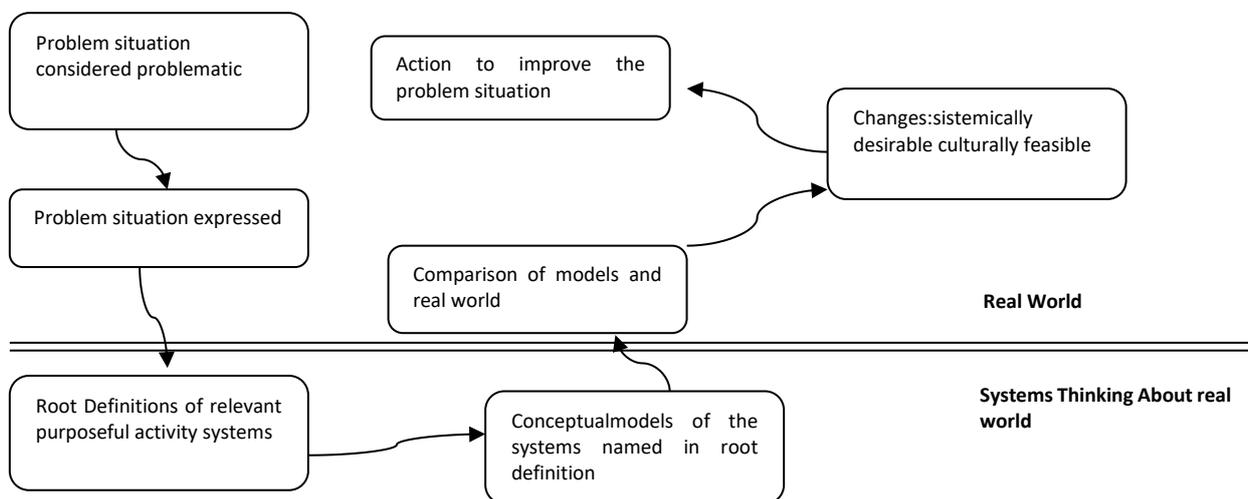
Desain dalam penelitian ini adalah *mix method* dengan strategi eksplanatori sekuensial (Creswell, 2017). Penelitian ini dilakukan melalui dua tahapan yakni: *pertama*, mengidentifikasi tingkat risiko fiskal daerah dengan metode deskriptif kuantitatif melalui *content analysis* dan *kedua*, mendesain model mitigasi risiko dengan menggunakan *Soft System Methodology* (SSM).

Penentuan lokasi penelitian didasarkan pada postur APBD Kabupaten Bondowoso tahun 2019-2021 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2022), sehingga lokus unit analisis dalam penelitian ini adalah Kabupaten Bondowoso Provinsi Jawa Timur. Pengambilan lokasi ini dengan beberapa pertimbangan yaitu Kabupaten Bondowoso merupakan kabupaten dengan rata-rata rasio PAD kurang dari 20 dan dana transfer di atas 70%, dan Kabupaten Bondowoso cukup memiliki heterogenitas dalam perekonomian (PDRB).

Teknik analisis data dimulai dengan melakukan teknik *content analysis* dalam penelitian digunakan untuk mengidentifikasi tingkat risiko fiskal daerah. Tahapan dalam teknik *content analysis* antara lain: (1) mengumpulkan data berdasarkan indikator yang digunakan dalam pengukuran tingkat risiko fiskal daerah yaitu indikator ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial, dan lingkungan (Carter & Ajam, 2003); (2) mengukur dan menganalisis tingkat risiko fiskal daerah; (3) menentukan dan menganalisis tingkat risiko berdasarkan indikator serta menentukan sumber-sumber risiko utama (Martono, 2010).

Dokumen yang menjadi bahan teknik *content analysis* merupakan data yang didapat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bondowoso tahun 2019–2021. Selain data tersebut, terdapat juga data lain sesuai dengan indikator pengukuran risiko fiskal yang diperoleh dari OPD terkait. OPD tersebut antara lain: (1) Dinas Lingkungan Hidup; (2) Badan Penanggulangan Bencana Daerah; (3) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil; (4) Dinas Sosial dan P3AKB. Selain itu, perolehan dokumen juga didapat melalui situs web resmi Pemerintah Kabupaten Bondowoso

Setelah melakukan penghitungan tingkat risiko fiskal, menghasilkan hasil identifikasi nilai dan kategori dari indikator risiko fiskal, dan mengetahui situasi masalah risiko, maka kemudian melakukan *modelling* mitigasi risiko dengan menggunakan *Soft System Methodology* (SSM) (Checkland & Poulter, 2020). Metode ini memiliki tujuh tahapan analisis antara lain: (1) *Problem situation considered problematic*; (2) *Problem situation expressed*; (3) *Root definitions of relevant purposeful activity systems*; (4) *Conceptual model of the systematic*; (5) *Comparison of models and real world*; (6) *Changes: systematically desirable culturally feasible*; (7) *Action to improve the problem situation* (Checkland & Poulter, 2006). Khusus untuk tahap ketujuh tidak diterapkan dalam penelitian ini dikarenakan dalam tahapan tersebut dapat dilakukan ketika aksi dari model yang ditawarkan telah diterapkan dalam *real world*.



**Gambar 1.** Tujuh tahapan SSM  
 Sumber: Checkland & Poulter, 2006

## Hasil dan Pembahasan

### Hasil Penelitian Identifikasi Risiko Fiskal

#### 1) Indikator Ekonomi

Indikator ekonomi adalah alat yang digunakan untuk meramalkan pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah tertentu dengan menggunakan informasi dari periode sebelumnya dan periode berikutnya. Berdasarkan kerangka teori, tiga faktor yang perlu diperhatikan adalah: 1) rasio modal belanja, 2) rasio penerimaan, dan 3) proporsi PDRB sektor tertinggi untuk menilai risiko instabilitas keuangan di suatu wilayah. 4) proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor dengan bayaran tertinggi, 5) pertumbuhan per kapita PDRB. Nilai risiko dapat dilihat pada [Tabel 1](#).

**Tabel 1.** Nilai Risiko Fiskal Indikator Ekonomi tahun 2019-2021

Item	Tahun			Rata-rata	Tingkat Risiko	Nilai Risiko
	2019	2020	2021			
Rasio Belanja Modal	20,68	14,13	12,22	15,67	Berisiko/berisiko tinggi	2
	Rasio Penerimaan					
PAD	10,13	11,46	10,86	10,81	Berisiko/berisiko tinggi	2
Dana Perimbangan	66,44	68,17	61,53	65,38	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Lain-lain	7,22	3,56	4,94	5,24	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Pertumbuhan Total Penerimaan	2,95	-9,97	5,79	-0,41	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Persentase PDRB Sektor Tertinggi	29,20	29,83	29,47	29,5	cukup berisiko/berisiko sedang	3
Persentase Tenaga Kerja yang Bekerja di Sektor Tertinggi	25,4	28,1	26,2	26,5	cukup berisiko/berisiko sedang	3
Pertumbuhan PDRB Per kapita	5,27	-1,36	3,49	2,46	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
<b>Rata-rata</b>	21,17	18,34	19,32	19,6	Berisiko/berisiko tinggi	2

Sumber : Data diolah (2022)

## 2) Indikator Keuangan

Salah satu faktor yang digunakan untuk mengukur tingkat risiko fiskal daerah adalah lingkungan keuangan. Ketiga indikator keuangan tersebut adalah sebagai berikut: 1) pertumbuhan surplus/defisit daerah 2) kemandirian keuangan daerah; dan 3) rasio biaya pegawai terhadap biaya keseluruhan. Nilai risiko indikator keuangan dapat dilihat pada [Tabel 2](#).

**Tabel 2.** Nilai Risiko Indikator Keuangan

Item	Persentase	Kategori	Nilai Risiko
Pertumbuhan defisit	2.35	Stabil	6
Rasio kemandirian keuangan daerah	11.83	Berisiko / Berisiko tinggi	2
Rasio belanja pegawai	44.36	Berisiko / Berisiko tinggi	2
<b>Rata-rata</b>		<b>Berisiko / berisiko tinggi</b>	<b>2</b>

Sumber : Data diolah (2022)

## 3) Indikator Kelembagaan

Pada item indikator kelembagaan dengan menghitung persentase uang yang dikeluarkan untuk peningkatan kapasitas, yang menitikberatkan pada: 1) pengembangan sumber daya manusia, 2) penguatan organisasi, dan 3) reformasi kelembagaan. Badan

Kepegawaian Daerah membidangi pengembangan kapasitas (BKD). Realisasi anggaran *Capacity Building* Badan Kepegawaian Daerah dapat dilihat pada [Tabel 3](#).

**Tabel 3.** Realisasi Anggaran *Capacity Building* Badan Kepegawaian Daerah

Item	2019	2020	2021	Rata-rata	Kategori
Total	2.205.808.327.	1.608.208.955.	1.607.910.188.43		Risiko
belanja	365	398	8		Tinggi
Belanja langsung (BKD)	933.193.802	2.654.803.400	1.053.415.625		
Rasio belanja langsung	0,04	0,17	0,07	0,09	

Sumber: Data diolah (2022)

#### 4) Indikator Sosial

Indikator sosial dibagi menjadi empat kategori: 1) persentase rumah tangga tanpa listrik, 2) persentase rumah tangga tanpa air, 3) persentase penduduk tanpa rumah, dan 4) tingkat pertumbuhan pengangguran. Hasil risiko fiskal indikator sosial dapat dilihat pada [Tabel 4](#).

**Tabel 4.** Hasil Risiko Fiskal Indikator Sosial

Item	Persentase	Kategori	Nilai Risiko
Rumah tangga tanpa listrik	28,05	Berisiko Rendah	4
Rumah Tangga Tanpa Air (PDAM)	66,13	Sangat Berisiko	1
Rumah Tangga/Fakir Miskin	14,10	Sangat Aman	5
Pengangguran	3,83	Stabil	6
Rata-rata	28,02	cukup berisiko	3

Sumber : Data diolah (2022)

#### 5) Indikator Lingkungan

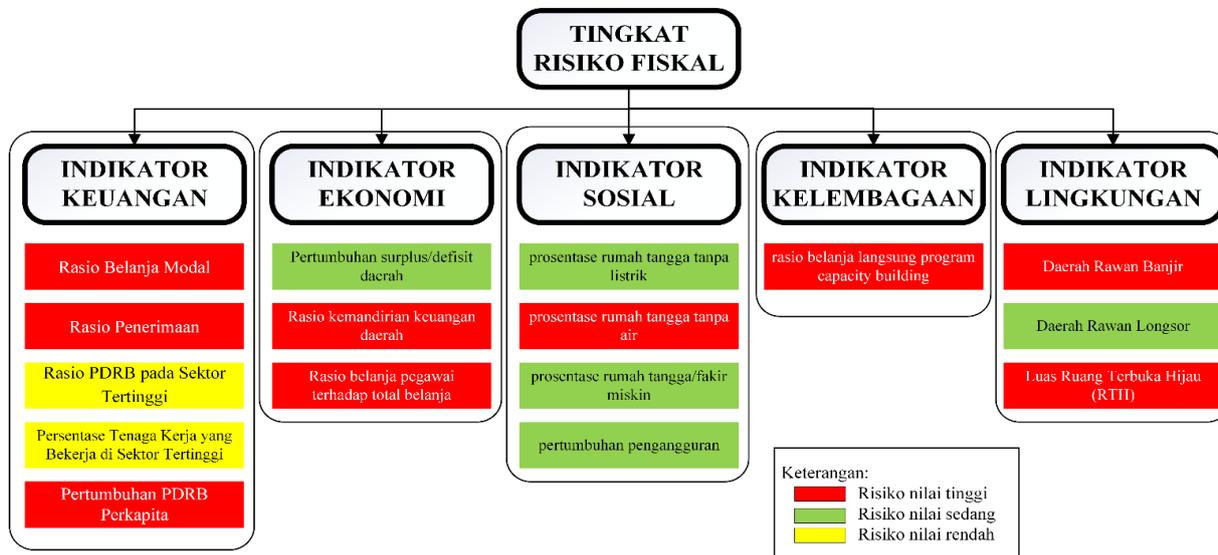
Indikator lingkungan terbagi menjadi tiga kategori yaitu 1) kawasan rawan banjir, 2) kawasan rawan longsor, dan 3) ruang terbuka hijau (RTH). Hasil risiko fiskal indikator lingkungan dapat dilihat pada [Tabel 5](#).

**Tabel 5.** Hasil Risiko Fiskal Indikator Lingkungan

Item	Persentase	Kategori	Nilai Risiko
Daerah Rawan Banjir	80,84	Sangat berisiko/ berisiko tinggi	1
Daerah Rawan Longsor	2,56	Stabil	6
Luas Ruang Terbuka Hijau (RTH)	0,31	Sangat berisiko/ berisiko tinggi	1
<b>Rata-rata</b>	27,90	Cukup Berisiko	3

Sumber : Data diolah (2022)

Setelah melakukan proses analisis konten dari data sekunder yang ada, selanjutnya memetakan hasil identifikasi untuk melihat item-item yang memiliki tingkat risiko fiskal tinggi. Model identifikasi nilai dan kategori dari indikator risiko fiskal dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Model Identifikasi Nilai dan Kategori dari Indikator Risiko Fiskal sumber: diolah peneliti, 2022

Tahap identifikasi risiko fiskal memunculkan beberapa kategori di masing-masing indikator. Akibatnya dari hal tersebut memberikan rambu-rambu (*signal of risks*) terhadap item-item yang berisiko tinggi, sedang, dan rendah sehingga dapat disusun model mitigasi risiko fiskalnya. Dalam proses penyusunan model tersebut, peneliti menggunakan teknik *Soft System Methodology* (SSM) untuk menciptakan sebuah model konseptual berkaitan dengan memitigasi risiko fiskal yang terkategori tinggi.

### A. Analisis Kesehatan Fiskal Daerah dengan Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*)

Sesuai dengan desain penelitian ini, upaya untuk menyelidiki status masalah risiko fiskal dilakukan dengan menggunakan instrumen SSM serta menggunakan data dan informasi dari perhitungan risiko fiskal sebelumnya. Analisis SSM ini menggunakan enam tahap: *Problem situation considered problematic*; (2) *Problem situation expressed*; (3) *Root definitions of relevant purposeful activity systems*; (4) *Conceptual model of the systematic*; (5) *Comparison of models and real world*; (6) *Changes: systematically desirable culturally feasible*; (7) *Action to improve the problem situation* (Checkland & Poulter, 2020). Pembahasan berikut disajikan berdasarkan tahapan yang ada dalam SSM.

#### 1) *Problem situation considered problematic*

Tahap pertama adalah mengenali situasi permasalahan. Sesuai dengan kaidah SSM bahwa suatu persoalan bukanlah sebagai ‘masalah’ akan tetapi sebagai ‘situasi masalah’ sehingga perlu memahami alur atau sebab munculnya suatu masalah. Pada tahapan ini kegiatan yang dilakukan adalah mengumpulkan berbagai informasi berkaitan dengan risiko fiskal yang telah diidentifikasi sebelumnya.

##### a) Indikator ekonomi :

1. Penerimaan PAD yang rendah memaksa pemerintah daerah mengandalkan uang transfer dari pusat. Minimnya kemandirian fiskal daerah mengakibatkan terbatasnya

- ruang gerak fiskal.
2. Nilai pertumbuhan PDRB per kapita di Kabupaten Bondowoso yang hanya sebesar 2,46 persen, jika dikategorikan pada risiko fiskal sangat berisiko/berisiko tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi per kapita sebenarnya sedang. Keadaan ini menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi yang memberikan kontribusi terbesar terhadap PDRB di Kabupaten Bondowoso hanya dinikmati oleh segelintir orang.
- b) Indikator Keuangan
1. Selama 3 tahun terakhir (2019-2022) rata-rata pertumbuhan APBD Kabupaten Bondowoso mengalami surplus. Meskipun pada tahun 2019 realisasi mengalami kenaikan defisit dari rencana anggaran, namun di tahun 2020 dan 2021 realisasi anggaran mengalami surplus yang cukup tinggi. Hal ini menyebabkan dana anggaran SiLPA semakin banyak. Disisi lain, terjadinya surplus yang terbilang tinggi dari penetapan rencana dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah kurang mampu dalam mengestimasi pengeluaran dan penerimaan anggaran.
  2. Persentase kemandirian fiskal di Kabupaten Bondowoso sebesar 11.83%. Artinya, angka tersebut terbilang rendah dan risiko fiskalnya berada dalam kategori kurang atau berisiko tinggi.
  3. Secara rata-rata, rasio belanja pegawai terhadap total belanja di Kabupaten Bondowoso selama 3 tahun (2019-2021) sebesar 44.46. Dengan begitu, apabila disesuaikan dengan formula risiko fiskal daerah, persentase tersebut berada dalam kategori berisiko atau berisiko tinggi.
- c) Indikator kelembagaan
1. Pemerintah daerah harus lebih memperhatikan alokasi belanja pembangunan kapasitas kelembagaan. Berdasarkan rasio belanja langsung Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Bondowoso tahun 2019 hingga 2021 yang masih rendah, bahkan kurang dari 1%, hal ini tergolong risiko fiskal sangat tinggi/sangat berbahaya.
- d) Indikator Sosial
1. Sebesar 66,13 persen penduduk tidak memiliki akses air minum (PDAM), dan 38,05 persen belum memiliki listrik. Indikasi ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah terus memperhatikan dua hal tersebut, yaitu listrik dan air minum, yang keduanya merupakan kebutuhan kritis manusia untuk menopang kehidupan dan aktivitas sehari-hari.
  2. Proporsi keluarga kurang mampu mencapai 14,10 persen. Kondisi ini menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah dalam hal pengurangan jumlah penduduk miskin.
  3. Jumlah pengangguran sebesar 3,83 yang termasuk kategori stabil namun jika pemerintah tidak segera mengatasi permasalahan pengangguran ini, bukan tidak mungkin tingkat pengangguran akan bertambah. Hal ini juga akan berdampak pada naiknya tingkat kemiskinan.
- e) Indikator Lingkungan
1. Luasnya ruang terbuka hijau dan lokasi rawan banjir merupakan dua hal yang berisiko tinggi/sangat tinggi risikonya. Pemerintah daerah harus peduli terhadap lingkungan karena banyak daerah yang berada di zona rawan banjir karena daerah tersebut sering diguyur hujan.
  2. Ruang terbuka hijau dan banjir merupakan hal yang saling berkaitan. Banyaknya kejadian banjir pada tahun 2019-2021 seharusnya menjadi perhatian pemerintah untuk memperluas RTH hingga 30% dari luas wilayah kota, sebab kurangnya RTH ini berdampak pada kurangnya infiltrasi pada kawasan tersebut dan menyebabkan

banjir.

**2) Problem situation expressed**

Tahap kedua yakni mengungkapkan situasi permasalahan. Pada tahap ini peneliti melakukan strukturisasi permasalahan berdasarkan data, informasi terkait dengan proses yang terjadi. Strukturisasi permasalahan dilakukan dengan cara *mapping* masalah, proses maupun pihak yang terlibat. Dengan demikian persoalan yang telah digali pada tahap pertama dapat diklasifikasikan sebagaimana [Tabel 6](#).

**Tabel 6.** Matriks Kristalisasi Situasi Masalah

No.	Situasi Masalah	Klasifikasi	Ruang lingkup	Kristalisasi
1.	Belanja Modal yang memiliki risiko tinggi	Anggaran	Infrastruktur dan pelayanan publik	
2.	Persentase Kemandirian Fiskal Rendah	Anggaran	Keuangan	
3.	Rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Anggaran	Keuangan	
4.	Rendahnya Anggaran <i>Capacity Building</i> Pegawai	Anggaran	SDM	
5.	Tingginya Rasio Belanja Pegawai Terhadap Total Belanja	Anggaran	Keuangan	Pemerintah daerah belum optimal dalam proses penganggaran
6.	Banyaknya daerah rawan bencana banjir	Lingkungan	Lingkungan	
7.	Kurangnya ruang terbuka hijau	Lingkungan	Lingkungan	
8.	Nilai pertumbuhan PDRB per kapita yang rendah	Pertumbuhan Ekonomi	Ekonomi	
9.	Masih banyak penduduk yang belum terpasang aliran air dan listrik	Sosial	Infrastruktur dan pelayanan publik	
10.	Tingginya angka kemiskinan	Sosial	Sosial	

Sumber : Data diolah (2022)

Secara keseluruhan akar dari permasalahan-permasalahan di atas yaitu Pemerintah Daerah yang belum optimal dalam proses penganggaran. Oleh karenanya, dibutuhkan alternatif cara untuk mendefinisikan secara terperinci kristalisasi masalah yang ditetapkan oleh peneliti.

**3) Root definition of relevant purposeful activity systems**

Berdasarkan tahap ke dua, situasi masalah utama dalam terkait konteks risiko fiskal daerah yakni pemerintah daerah belum optimal dalam proses penganggaran. Ditahap ketiga ini, dilakukan pendefinisian masalah yang tujuannya untuk memberikan penjelasan secara rinci terkait situasi masalah yang ada. Checkland & Poulter (2020), menawarkan alternatif cara untuk mendefinisikan akar masalah, yaitu CATWOE (*Customers, Actors, Transformation process, Worldview, Owners, Environmental Constraints*).

Tabel 7. Definisi Sistem Permasalahan

No.	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	<i>Client</i> (pihak-pihak yang dirugikan maupun yang diuntungkan)	Pihak yang diuntungkan adalah Pemerintah Kabupaten Bondowoso karena anggaran belanja pegawai yang tinggi. Di sisi lain, pihak yang dirugikan adalah masyarakat karena anggaran belanja modal yang rendah menyebabkan kurangnya pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.
2	<i>Actors</i> (pihak-pihak yang akan melaksanakan aktivitas (perubahan) atas persoalan yang terjadi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Unsur utama: Pemerintah Kabupaten Bondowoso terutama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai pihak yang melakukan proses perencanaan anggaran.</li> <li>2. Unsur pendukung: Badan Pendapatan Daerah sebagai pihak yang melakukan perencanaan pembangunan infrastruktur di Kabupaten Bondowoso dan Badan Kepegawaian Daerah sebagai pihak yang melaksanakan anggaran <i>capacity building</i> pegawai.</li> </ol>
3	<i>Transformation process/proses transformasi</i> (aktivitas apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah yang ada dengan melihat situasi masalah yang ada (pada tahapan sebelumnya)	Model skema perencanaan anggaran berdasar <i>konsep beyond budgeting</i> yang mengacu pada kemampuan adaptasi anggaran untuk proses kinerja manajemen yang adaptif. Konsep ini nantinya dapat membantu pemerintah dalam mengatasi pemborosan anggaran di sektor yang tidak produktif. Selain itu, adanya model ini diharapkan dapat memitigasi proses perencanaan anggaran yang adaptif, efektif dan efisien sesuai dengan basis kinerja yang ada.
4	<i>Worldview atau cara pandang</i> (bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada).	Rendahnya pemahaman dari Pemerintah Kabupaten Bondowoso terhadap perencanaan dan pengelolaan keuangan sehingga menyebabkan persentase belanja pegawai yang lebih tinggi daripada belanja modal.
5	<i>Owners atau pemilik</i> (pihak yang dapat menghentikan transformasi).	Kepala Daerah Pemerintah Kabupaten Bondowoso sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi terhadap pengelolaan keuangan
6	<i>Environmental constraint atau hambatan lingkungan</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kurangnya aktivitas masyarakat dalam pembayaran pajak dan retribusi daerah.</li> <li>2. Kurangnya aktivitas perekonomian masyarakat sehingga dapat menyebabkan rendahnya PDRB per kapita.</li> <li>3. Pola kerja yang kurang efektif dan efisien sehingga menyebabkan tingginya anggaran pada belanja pegawai.</li> </ol>

**Root Definitions**

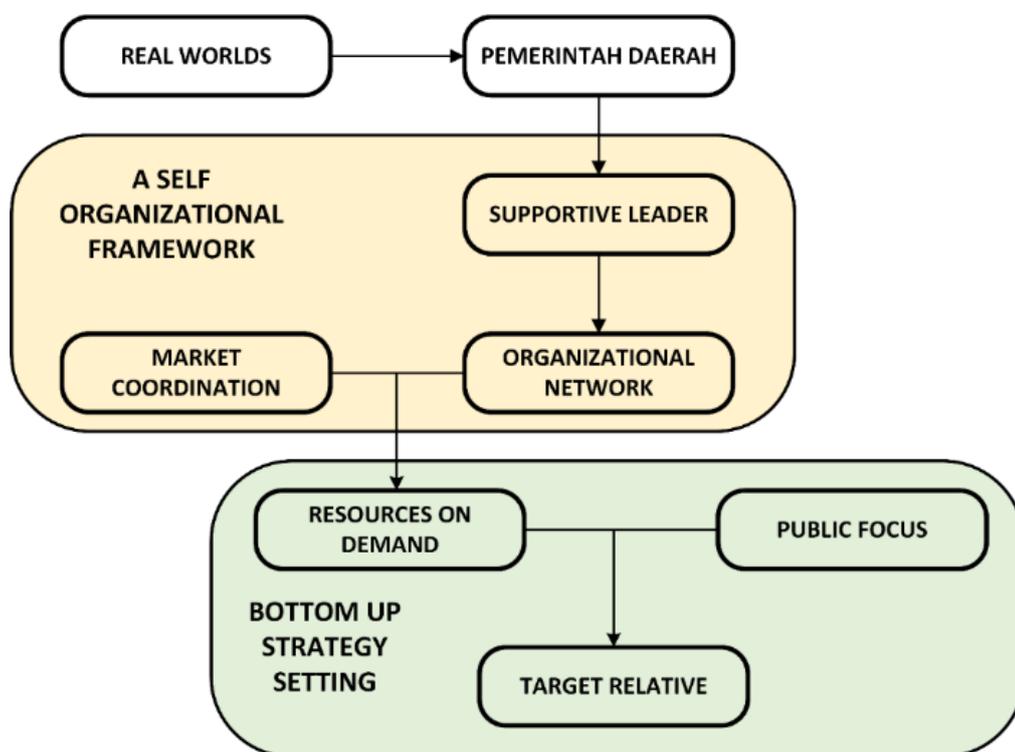
Identifikasi dan mitigasi risiko fiskal daerah untuk mendukung terciptanya proses perencanaan yang dapat mengatasi kelemahan anggaran yang kaku dan menghambat inovasi (P) dengan berdasar pada *beyond budgeting* (Q) dalam rangka terwujudnya anggaran sektor publik yang fleksibel, adaptif, efektif dan efisien serta berimplikasi positif pada kebutuhan organisasi juga masyarakat (R)

Sumber : Data diolah (2022)

#### 4) *Conceptual model of the systematic*

Tahap keempat yakni membangun model konseptual. Model konseptual yang dibangun adalah berdasar kepada permasalahan yang terjadi di dunia realitas serta upaya pemecahannya. *Conceptual models* adalah proses transformasi dari *root definition* yang dibangun menggunakan konsep sistem formal (*formal system concept*) tentang permasalahan yang dihadapi dan upaya pemecahannya dengan menggunakan kerangka berpikir sistem (*other system thinking*).

Berdasarkan *root definitions* di tahap sebelumnya yakni untuk mendukung terciptanya proses perencanaan yang dapat mengatasi kelemahan anggaran yang kaku dan menghambat inovasi maka konsep *beyond budgeting* untuk anggaran sektor publik yang fleksibel, adaptif, efektif dan efisien serta berimplikasi positif pada kebutuhan organisasi juga masyarakat. Alhasil, model konseptual yang dibuat oleh peneliti yaitu model mitigasi risiko fiskal berdasar pada *beyond budgeting* untuk pemerintahan daerah. Hal tersebut menjadi solusi atas pemerintah daerah yang belum optimal dalam proses penganggaran.



**Gambar 3.** Model Mitigasi Risiko Fiskal Daerah Berdasar pada *Beyond Budgeting* sumber: olah peneliti, 2022

Perbaikan penganggaran instansi pemerintah dimulai dengan reformasi pengelolaan fiskal negara. Reformasi ini tercermin dalam undang-undang yang diundangkan di bidang keuangan negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 15 Tahun 2004. Dokumen legislatif ini merupakan cara baru untuk penganggaran, Anggaran yang lebih baik secara teoritis. Pengenalan penganggaran berbasis kinerja, penganggaran terpadu, dan kerangka belanja jangka menengah menunjukkan hal ini (KPJM) (Ariwibawa et al., 2018; Biswan, 2018; Biswan & Grafitanti, 2021; Hesrini, 2015).

Meskipun demikian, lembaga pemerintah harus menjaga fleksibilitas dan adaptasi keuangan. Selain itu, untuk kesesuaian antara anggaran dan realisasi kegiatan (Mercya Vaguita, 2020). *Beyond budgeting* adalah salah satu opsi untuk mengatasi hal ini (Biswan & Widianto, 2019). Sikap aparatur pemerintah daerah yang terbuka dalam menerima perubahan, komitmen yang kuat dari pimpinan, kewenangan pengelolaan anggaran yang cukup luas, dan dukungan

politik yang kuat dari internal serta eksternal menentukan keberhasilan proses pembangunan di lembaga pemerintah daerah (Parwoto & Halim, 2020). Hal ini bertepatan dengan meningkatnya isu-isu volatilitas, ketidakpastian, kompleksitas, dan ambiguitas (VUCA) dalam proses anggaran dan peran model tata kelola yang mengatur sendiri anggarannya menjadi semakin penting. *Beyond budgeting* secara harfiah dapat diterjemahkan sebagai "*beyond budgeting*", namun ini tidak berarti bahwa anggaran harus dihilangkan. (Alsharari & Abouamos, 2017; Anessi-Pessina et al., 2016; O'Grady et al., 2017). *Beyond budgeting*, secara umum berfokus pada bagaimana membangun perusahaan yang lebih gesit dengan menekankan nilai, tata kelola, transparansi, tim, kepercayaan, tanggung jawab, tujuan, penghargaan, perencanaan, koordinasi, sumber daya, dan kontrol. (Bogsnes et al., 2016; O'Grady et al., 2017; Rööslü & Kaduthanam, 2018).

Otonomi daerah adalah penyerahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, dalam hal ini pemerintah daerah, untuk mengurus urusan pemerintahan (Azhari & Negoro, 2019; Wicaksono, 2015). Selaras dengan hal tersebut, dalam proses *beyond budgeting* organisasi di luar tupoksi penganggaran dapat menjadi struktur organisasi hierarkis tersendiri sehingga dapat dibagi lagi menjadi unit-unit yang lebih kecil dan dapat memiliki hak untuk memutuskan sendiri perihal penganggaran. Sistem kontrol terpusat dengan banyak aturan dan prosedur ditinggalkan. Kepala unit/bagian memiliki wewenang untuk menjalankan unit mereka sesuai dengan arahan kebijakan/strategi yang telah ditetapkan. Sebab terdapat unit penganggaran tersendiri, struktur organisasinya tidak terlalu rumit dan karenanya lebih fleksibel. Akibatnya, biaya eksploitasi jadi berkurang (O'Grady et al., 2017; Rööslü & Kaduthanam, 2018).

Dalam pemerintah daerah, para pemimpin daerah termasuk masing-masing kepala bagian/unit harus memiliki sifat *supportive leader* untuk melakukan perencanaan penganggaran (Sarman, 2020). Pendekatan kepemimpinan baru ini didasarkan pada gagasan pemberdayaan karyawan serta metode manajemen yang fleksibel. Kepemimpinan ini harus mampu mengeluarkan potensi pekerja dalam menjalankan bisnis sehingga mereka dapat merespons dengan tepat dan cepat ketika dihadapkan dengan isu-isu baru dan lingkungan eksternal (Murifal, 2021). Pada gaya kepemimpinan yang *supportive* ini, para pemimpin mau mengambil risiko serta tidak terikat pada apa yang sudah ditetapkan pada hal ini para pegawai diperbolehkan melakukan inovasi-inovasi serta membuat kesalahan. Selaras dengan hal tersebut, pemimpin yang suportif dapat memunculkan perilaku inovatif (Wang et al., 2022), sehingga dapat meningkatkan gairah tim dalam bekerja. Dalam konteks pemerintahan, peran *supportive leader* dalam mendukung pelaksanaan kegiatan organisasi cenderung memberikan dukungan berupa komitmen tim, perhatian, dan motivasi kepada para pengikutnya. Sedangkan dalam konteks layanan, diharapkan dapat melayani pelanggan dengan lebih maksimal. Hal ini penting karena dinamika dunia bisnis saat ini mendorong organisasi untuk memenuhi kebutuhan pelanggan yang beragam dan dinamis (Dayanti et al., 2022; Shin et al., 2016). Hal itu, dapat meminimalkan minimnya alokasi anggaran karena lemahnya komitmen pimpinan dalam memberikan otonomi pada tim (Tinov et al., 2022). Alhasil, di dalam tim harus diberikan kebebasan untuk bertindak. Oleh karena itu, manajer tim harus memiliki keahlian secara teknis dan konseptual (Pramelani & Widayastuti, 2021). Beralih dari kesepakatan target jangka panjang yang direncanakan secara kaku menuju orientasi hasil yang direncanakan jangka pendek (Konul Digital, 2022).

Dalam lingkungan yang selalu berubah dan bergejolak, ruang lingkup proses bisnis akan berkembang dan pada waktunya, pengetahuan, sumber daya, dan tugas yang diperlukan juga akan diperbarui (Ujwary-Gil, 2019). Oleh karena itu, jaringan organisasi dibangun untuk memperoleh koneksi dan hubungan yang dibuat serta dipelihara oleh organisasi baik secara internal atau eksternal. Ketika ikatan ini dibangun dalam sebuah organisasi, dapat meningkatkan kinerja dan capaian. Selanjutnya, ketika hanya satu orang yang dominan, sumber daya (tim) dalam organisasi kemungkinan besar tidak berkomitmen untuk mencapai tujuan organisasi, dan dengan demikian menolak untuk berpartisipasi aktif (Zulkarnain & Hadiyani, 2014). Jejaring organisasi

memerlukan pemahaman terhadap peran dan tugasnya masing-masing (Harmon & Mayer, 2014). Organisasi publik harus memiliki sifat adaptif terhadap perubahan kepentingan publik sehingga perlu dibentuknya *organizational network* untuk mengakomodasi kepentingan publik dengan membangun relasi dengan para *stakeholder* dan pihak-pihak yang terkait dengan penganggaran.

*Market coordination* merupakan bentuk perwujudan dari *organizational network* yang memanfaatkan peran atau bantuan dari pihak ketiga (*stakeholder*) (Lichtarski & Piórkowska, 2021). Setiap unit dalam organisasi memiliki kemampuan dan hak untuk menentukan apakah akan menggunakan layanan pemerintah pusat (transfer/bantuan) atau bantuan eksternal (Samudrage & Beddage, 2018). Dalam pendekatan ini, unit organisasi daerah ditantang untuk menyediakan layanan yang berkualitas tinggi dan hemat biaya. Dalam hal ini *market coordination* membantu mengurangi adanya ketergantungan dana atau anggaran dari pusat. Misalnya, apabila terdapat suatu indikator yang membutuhkan anggaran lebih maka tidak perlu mengurangi anggaran dari indikator lainnya. Akan tetapi, dapat menggunakan bantuan dari pihak ketiga agar dapat menekan biaya anggaran yang terlalu tinggi. Selain itu, dapat mengurangi risiko terjadinya pembengkakan dan penumpukan anggaran (Röösli & Kaduthanam, 2018).

Dalam pengelolaan item penganggaran *beyond budgeting*, proses penetapan strategi dalam organisasi di luar penganggaran adalah proses yang berkelanjutan dan dari bawah ke atas (*bottom up*), serta mengkoordinasikan interaksi secara dinamis (BBRT, 2013). Partisipasi dalam proses penganggaran dapat menghasilkan data yang lebih akurat, karena memungkinkan atasan mendapatkan informasi asli tentang bawahan. Keterlibatan anggaran diperkirakan akan berkontribusi pada peningkatan kinerja manajemen berkelanjutan (Ginting, 2018). Proses *bottom up* tersebut melibatkan sumber daya yang ada dengan tetap memperhatikan kepentingan publik sehingga dapat meminimalkan terjadinya risiko fiskal yang terlalu tinggi.

Organisasi harus menumbuhkan rasa memiliki yang kuat dan mengatur tim yang bertanggung jawab (Sasmito, 2022). Oleh karena itu, *resources on demand* adalah sumber daya anggaran yang responsif sesuai permintaan dan kebutuhan yang ada. Pemimpin menumbuhkan pola pikir sadar biaya dan membuat sumber daya tersedia sesuai kebutuhan (BBRT, 2016). Alternatif ini mengarah pada otonomi dan fleksibilitas yang lebih besar. Semuanya dimulai dengan pola pikir kesadaran biaya; tetapi juga nilai-nilai yang kuat dan arah yang jelas diperlukan untuk memastikan penggunaan sumber daya yang langka secara optimal. Tujuannya tidak selalu untuk menjaga biaya tetap minimum setiap saat. Pemetaan dilakukan agar perencanaan anggaran berjalan secara maksimal dan sesuai dengan kebutuhan publik (Bogsnes et al., 2016). Oleh karenanya, *resources on demand* dan *market coordination* saling berkaitan dan memiliki hubungan satu sama lain dalam memenuhi kebutuhan anggaran.

Dalam konsep kepentingan publik atau umum harus membuat generalisasi kepentingan, kita harus bisa mengatur dan menggeneralisasikan kepentingan-kepentingan yang ada dalam prosesnya karena harus mengutamakan kepentingan sesuai kehendak dan kebutuhan publik (Thelle, 2013). Dikarenakan orientasi dari *beyond budgeting* adalah masyarakat, alhasil organisasi yang sukses berfokus pada melayani kebutuhan pelanggan. Namun, beberapa organisasi berkinerja tinggi memberikan penekanan yang lebih tinggi untuk memastikan karyawan senang dan terlibat. Kebutuhan pelanggan juga dimaksudkan untuk menekankan pentingnya organisasi untuk meningkatkan *value* kinerjanya (Bogsnes et al., 2016).

*Beyond budgeting* menilai bahwa organisasi memiliki tujuan, tetapi sering kali diarahkan, relatif, dan ditetapkan oleh unit bisnis itu sendiri. Jumlah detailnya juga jauh lebih sedikit dari anggaran standar (Stange et al., 2021). Organisasi menggunakan berbagai informasi untuk menetapkan target kinerja yang relatif dari unit, yang disebut penetapan target relatif. Target secara teratur dinilai berdasarkan kinerja organisasi dan tren ekonomi, sosial, lingkungan, dan politik global. Organisasi menggunakan fleksibilitas yang terkait dengan subjektivitas proses penetapan target untuk menimbang informasi individu dan kelompok secara berbeda di seluruh

unit yang berbeda (Aranda et al., 2014). Target relatif dari organisasi selaras dengan tujuan utama dari organisasi serta target anggaran yang ditetapkan oleh organisasi tidak sama dengan anggaran pada periode sebelumnya. Berdasarkan parameter kinerja utama seperti *return on investment*, *free cash flow*, dan *cost-to-income ratio* yang berada di atas rata-rata. Evaluasi kinerja tidak lagi dilakukan secara tahunan, melainkan secara periodik, bergulir, dan terdesentralisasi (Murifal, 2021). Manajer berpartisipasi dalam proses penetapan tujuan, menghasilkan tujuan yang ambisius. Tujuan-tujuan ini secara teratur dimodifikasi sebagai respons terhadap perubahan kebutuhan dan perhatian publik. Sehingga, strategi dari proses penganggaran tidak harus mengacu pada anggaran tahun lalu karena dinamika kepentingan publik terus terjadi dan anggaran menjadi lebih adaptif pada keadaan (Bogsnes et al., 2016; Nguyen et al., 2018; O’Grady et al., 2017; Rööslü & Kaduthanam, 2018).

### 5) Comparison of models and real world

Tahap kelima yakni membandingkan antara model konseptual dan situasi permasalahan. Tahapan ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan yang ada di lapangan (*real world*) dengan *system thinking* yang ditawarkan sehingga mampu membuat solusi atas permasalahan yang ada. Pada tahapan ini peneliti melakukan rekonstruksi historis (*historical reconstruction*) aktivitas-aktivitas yang membangun aktivitas bertujuan tersebut. Berikut disajikan matriks perbandingan antara model konseptual dan situasi masalah yang terjadi pada Tabel 8.

**Tabel 8.** Matriks Perbandingan Antara Model Konseptual dan Situasi Masalah yang Terjadi

<b>Model Aktivitas</b>	<b>Bagaimana dilakukan</b>	<b>Oleh Siapa</b>	<b>Real World</b>	<b>Masukan perbaikan/perubahan</b>
Model proses penganggaran sebagai langkah mitigasi risiko fiskal berdasar pada <i>beyond budgeting</i> untuk pemerintahan daerah	Mendorong terbentuknya <i>self organizational framework</i>	Pemimpin Pemerintah Daerah, yakni Kepala Daerah beserta Kepala OPD	Pemerintah daerah belum optimal dalam proses penganggaran sehingga terdapat beberapa item dari indikator risiko fiskal yang penting seperti infrastruktur dan pelayanan publik, keuangan serta sumber daya pemerintah.	Terbentuknya organisasi/unit tersendiri dalam proses penganggaran sehingga lebih adaptif dan fleksibel dalam proses penganggaran <hr/> Mendorong perilaku <i>supportive leader</i> di dalam tim penganggaran sehingga dapat memunculkan sifat inklusivitas, komunikatif, dan berani mengambil risiko <hr/> Membentuk jaringan organisasi yang telah terhubung antar unit anggaran termasuk dengan <i>stakeholders</i> sehingga memudahkan dalam proses <i>planning and control</i> <hr/> Tim memiliki keleluasaan untuk mengurangi ketergantungan

Model Aktivitas	Bagaimana dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan perbaikan/perubahan
	Melaksanakan strategi berdasarkan <i>bottom up system</i>	Organ Pemerintah daerah yakni kepala daerah dan atau kepala dinas terkait serta staf organisasi di bawahnya		<p>pembiayaan dari pusat dengan membentuk ekosistem pembiayaan secara mandiri dengan kolaborasi <i>stakeholders</i></p> <p>Melakukan pemetaan sumber daya yang dimiliki pemerintah untuk meminimalkan penggunaan anggaran berlebih</p> <p>Melakukan proses perencanaan dengan memperhatikan <i>public interest</i> melalui <i>public hearing</i> setiap periode bulan sehingga proses perencanaan selalu terjadi dan fleksibel</p> <p>Menetapkan target yang relatif sesuai tujuan utama (visi misi) pemerintah daerah dan kinerja organisasi serta asumsi ekonomi, sosial, lingkungan dan politik sehingga dapat lebih adaptif pada keadaan</p>

Sumber : Data diolah (2022)

#### 6) *Changes: systematically desirable, culturally feasible*

Fokus tahapan ini adalah mentransformasikan model konseptual yang telah disiapkan sesuai dengan hasil pendefinisian situasi masalah yang telah diselesaikan. Selanjutnya akan tercipta model yang memenuhi harapan semua pihak, yaitu perumusan konsep teoritis (diinginkan) kemudian ditindaklanjuti sebagai tindakan yang dapat dijalankan (*feasible*) (Checkland & Poulter, 2020).

Model yang dibuat berkaitan dengan 2 unsur yang menjadi pembentuk model proses penganggaran sebagai langkah mitigasi risiko fiskal berdasar pada *beyond budgeting* untuk pemerintahan daerah. Unsur tersebut ialah mendorong terbentuknya *a self organizational framework* dan melaksanakan strategi berdasarkan *bottom up system*. Dorongan dibentuknya *a self organizational framework* bermula dari membentuk organisasi/unit tersendiri dalam proses penganggaran dengan dukungan pimpinan untuk dapat mengembangkan jaringan organisasi yang berhubungan dengan pihak lain termasuk swasta/LSM sesuai dengan kepentingan umum. Selain itu, untuk melaksanakan *strategi bottom up system*, dilakukan dengan mencari tahu sumber daya apa yang dimiliki pemerintah, jelajahi proses perencanaan yang berorientasi pada kepentingan publik, dan tetapkan tujuan yang relevan agar lebih mudah beradaptasi dengan kondisi lokal.

Oleh karena itu, berdasarkan kondisi situasi masalah (*real world*) dan model konseptual

yang dibuat, maka terbentuknya *a self organizational framework* dan strategi berdasarkan *bottom up system* sangat berdampak pada upaya proses mitigasi risiko fiskal pemerintah daerah dengan berdasar pada *beyond budgeting*.

### **Kesimpulan**

Identifikasi risiko fiskal menjadi hal penting yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai upaya peringatan dini dan sebagai bahan dalam menetapkan kebijakan fiskalnya. Kekhawatiran akan terjadinya *fiscal stress* bagi pemerintah daerah tampak nyata. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya item risiko fiskal yang memiliki tingkat risiko kategori tinggi dalam keuangan daerah. Model konseptual yang berhasil dibangun guna memitigasi risiko fiskal daerah adalah mengacu pada konsep *beyond budgeting*. Dua unsur utama dalam bangun konsepsi *beyond budgeting* yakni terbentuknya *a self organizational framework* dan strategi berdasarkan *bottom up system*. Terbentuknya *a self organizational framework* bermula dari membentuk organisasi/unit tersendiri dalam proses penganggaran dengan dukungan pimpinan (*supportive leader*) untuk dapat mengembangkan jaringan organisasi (*organizational framework*) yang berhubungan dengan pihak lain termasuk swasta/LSM sesuai dengan kepentingan umum (*organizational framework*). Untuk melaksanakan *strategi bottom up system*, dilakukan dengan mencari tahu sumber daya apa yang dimiliki pemerintah (*resources on demand*), jelajahi proses perencanaan yang berorientasi pada kepentingan publik (*public focus*), dan tetapkan tujuan yang relevan agar lebih mudah beradaptasi dengan kondisi lokal (*target relative*). Upaya pencapaian *beyond budgeting* haruslah dibingkai dalam sebuah kerangka regulasi yang mendukung.

### **Daftar Pustaka**

- Ahyaruddin, M., & Akbar, R. (2018). Indonesian Local Government's Accountability and Performance: the Isomorphism Institutional Perspective. *Jurnal Akuntansi Dan Investasi*, 19(1). <https://doi.org/10.18196/jai.190187>
- Alsharari, N. M., & Abougamos, H. (2017). The processes of accounting changes as emerging from public and fiscal reforms. *Asian Review of Accounting*, 25(1), 2–33. <https://doi.org/10.1108/ARA-01-2016-0007>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(3), 491–519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
- Aranda, C., Arellano, J., & Davila, A. (2014). Ratcheting and the Role of Relative Target Setting. *The Accounting Review*, 89(4), 1197–1226. <https://doi.org/10.2308/accr-50733>
- Ariwibawa, Y., Rachmina, D., & Falatehan, A. F. (2018). Strategi Peningkatan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan. *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah*, 10(1). [https://doi.org/10.29244/jurnal\\_mpd.v10i1.22703](https://doi.org/10.29244/jurnal_mpd.v10i1.22703)
- Ayu Okta Rezariski. (2020). Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja Dan Reformasi Birokrasi Di Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 1(4), 248–256. <https://doi.org/10.36418/jiss.v1i4.43>
- Azhari, A. K., & Negoro, A. H. S. (2019). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Intrans Publishing.
- Badan Pemeriksa Keuangan. (2021). *Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020*.
- Bank Indonesia. (2022). *Laporan Perekonomian Provinsi Jawa Timur Agustus 2022*. <https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/lpp/Pages/Laporan-Perekonomian-Provinsi-Jawa-Timur--Agustus->

- BBRT. (2013). *Beyond Budgeting Principles*. Beyond Budgeting Institute. <https://www.bbrt.co.uk/beyond-budgeting/bb-principles.html>
- BBRT. (2016). *The 12 Beyond Budgeting principles*. Beyond Budgeting Institute. <https://bbrt.org/the-beyond-budgeting-principles/>
- Biswan, A. T. (2018). Praktik Sistem Penganggaran Melalui Penataan Arsitektur Dan Informasi Kinerja. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, 2(1), 35–46. <https://doi.org/10.31092/jmkp.v2i1.264>
- Biswan, A. T., & Grafitanti, I. D. (2021). Memaknai Kembali Penganggaran Berbasis Kinerja Berdasarkan Studi Implementasi Penganggaran Sektor Publik. *Jurnal Manajemen Perbendaharaan*, 2(1), 35–56. <https://doi.org/10.33105/jmp.v2i1.368>
- Biswan, A. T., & Widiyanto, H. T. (2019). Peran Beyond Budgeting Entry Scan Untuk Mengatasi Permasalahan Penganggaran Sektor Publik. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 10(2). <https://doi.org/10.18202/jamal.2019.08.10018>
- Bogsnes, B., Larsson, D., Olesen, A., Player, S., & Röösl, F. (2016). Update of the Beyond Budgeting Principles. In *Beyond Budgeting Institute*. [www.bbrt.org](http://www.bbrt.org)
- CARTER, J., & AJAM, T. (2003). Local Government Fiscal Risk – Discussion Document. *AFRc Pty Ltd*.
- Checkland, P., & Poulter, J. (2006). *Learning for action: a short definitive account of soft systems methodology and its use for practitioner, teachers, and students* (Vol. 26). Wiley Chichester.
- Checkland, P., & Poulter, J. (2020). Soft Systems Methodology. In *Systems Approaches to Making Change: A Practical Guide* (pp. 201–253). Springer London. [https://doi.org/10.1007/978-1-4471-7472-1\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-4471-7472-1_5)
- Creswell, J. W. (2017). Research design pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed. In *Yogyakarta: pustaka pelajar* (3rd ed.). Pustaka Pelajar.
- Dayanti, P. R., Eliyana, A., Emur, A. P., & Pratama, A. S. (2022). Supportive Leadership: A Literature Review. *International Journal of Science and Management Studies (IJSMS)*, 74–80. <https://doi.org/10.51386/25815946/ijms-v5i2p109>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2022). *Portal Data SIKD*. Kementerian Keuangan RI. <https://djpk.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. (2022). *Laporan Perkembangan Ekonomi dan Fiskal Daerah (Sinergi Pendanaan)*.
- Ferizaldi. (2018). Model Akuntabilitas Birokrasi di Era Otonomi Khusus Aceh (Tinjauan Terhadap Tes Shalat dan Baca Al-Qur'an di Kabupaten Aceh Barat Daya). *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nakhoda*, 17(29), 18–25. <https://doi.org/10.35967/jipn.v17i29.7055>
- Ginting, M. C. (2018). Partisipasi Anggaran dan Kinerja Manajerial Organisasi. *Jurnal Manajemen*, 4(1), 23–33.
- Hakim, D. B., & Falatehan, A. F. (2022). Strategi Monitoring Fiskal Daerah di Kota Cirebon. *Jurnal Manajemen Agribisnis*, 10(2), 887–903.
- Harmon, M., & Mayer, R. T. (2014). *Organization Theory for Public Administration* (1st ed.). Little, Brown.
- Hasaniarto, & Ishak. (2015). Analisa Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah: Studi Kasus Tuntutan Propinsi Riau Terhadap Dana Bagi Hasil Subsektor Perkebunan Kelapa Sawit. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 14(1), 36. <https://doi.org/10.35967/jipn.v14i1.6173>

- Hesrini, E. (2015). Analisis Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Gresik. *E-Jurnal Ilmu Manajemen MAGISTRA*, 1(1), 56–70.
- Konul Digital. (2022). *Beyond Budgeting*. Konul Digital GmbH. <https://konul.digital/en/blog/beyond-budgeting>
- Kopits, G. (2014). Coping with fiscal risk. *OECD Journal on Budgeting*, 14(1), 47–71. <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jxrgssdqnl>
- Lichtarski, J. M., & Piórkowska, K. (2021). Heterarchical Coordination in Inter-organizational Networks: Evidence from the Tourism Industry. *Tourism and Hospitality Management*, 27(2), 235–253. <https://doi.org/10.20867/thm.27.2.1>
- Martono, N. (2010). *Metode penelitian kuantitatif: Analisis Isi dan Analisis Data Sekunder (sampel halaman gratis)*. RajaGrafindo Persada.
- Mercya Vaguita, W. A. (2020). Evaluasi Penggunaan Aplikasi Sistem Keuangan Desa (SISKEUDES) Di Kecamatan 2X11 Kayu Tanam. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 18(2), 79. <https://doi.org/10.35967/jipn.v18i2.7844>
- Mokoginta, I. S., & Asfari, D. D. (2015). Fiscal stress index sebagai sistem peringatan dini krisis fiskal di Indonesia. *Research Report-Humanities and Social Science*, 2.
- Murifal, B. (2021). Strategi Manajemen Mengoptimalkan Kinerja dengan Konsep Beyond Budgeting. *Ekonomis: Journal of Economics and Business*, 5(1), 245. <https://doi.org/10.33087/ekonomis.v5i1.318>
- Nguyen, D. H., Weigel, C., & Hiebl, M. R. W. (2018). Beyond budgeting: review and research agenda. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 14(3), 314–337. <https://doi.org/10.1108/JAOC-03-2017-0028>
- Nkomah, B. B., Igbokwe-Ibeto, C. J., & Anazodo, R. O. (2016). Local Government Financial Autonomy : A Comparative Analysis of Nigeria and Brazil. *Oman Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 5(10), 38–54. <https://doi.org/10.12816/0028092>
- O’Grady, W., Akroyd, C., & Scott, I. (2017). Beyond Budgeting: Distinguishing Modes of Adaptive Performance Management. In *Advances in Management Accounting* (Vol. 29, pp. 33–53). Emerald Group Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1108/S1474-787120170000029003>
- Ouali, M. A., & Boussetta, M. (2017). A Comparative Study of Local Financial Autonomy in Italy, France and Morocco. *European Scientific Journal*, 13, 151–162.
- Parwoto, P., & Halim, A. (2020). The Effects of Organizational and Political Factors on the Development of Performance Measurement System (PMS) of Local Government Institutions. *Journal of Accounting and Investment*, 21(2). <https://doi.org/10.18196/jai.2102146>
- Popesko, B., Novák, P., Dvorský, J., & Papadaki, Š. (2018). The Maturity of a Budgeting System and its Influence on Corporate Performance. *Acta Polytechnica Hungarica*, 14(7). <https://doi.org/10.12700/APH.14.7.2017.7.6>
- Pramelani, P., & Widyastuti, T. (2021). Persepsi Milenial terhadap Gaya Kepemimpinan Calon Presiden Tahun 2024. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 20(2), 1–13. <https://doi.org/10.35967/njip.v20i2.196>
- Rakhmayani, A. N. (2019). *Manajemen Risiko pada Pengelolaan Keuangan di Daerah*. TimesIndonesia. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/240658/manajemen-risiko-pada-pengelolaan-keuangan-di-daerah>

- Reka, C. I., Stefan, P., & Daniel, C. V. (2014). Traditional Budgeting Versus Beyond Budgeting: A Literature Review. *Annals of the University of Oradea: Economic Science, Vol 23, Iss 1, Pp 573-581 (2014)*. <https://doaj.org/article/42df384c56d6467eb21f1702870bf145>
- Röösli, F., & Kaduthanam, S. (2018). Beyond Budgeting as a mindset and a framework for action. *Management Journal Change, 4*, 20–22.
- Samudrage, D. N., & Beddage, H. S. (2018). Status and Challenges in Implementing Beyond Budgeting: Evidence from Sri Lanka. *International Business Research, 11(12)*, 113. <https://doi.org/10.5539/ibr.v11n12p113>
- Sanjaya, I., Martini, R., & Ahnaf, M. F. (2021). Fiscal Stress: Growth Aspects of Pad, Growth of Capital Expenditure, and Economic Growth. *4th Forum in Research, Science, and Technology (FIRST-T3-20)*, 177–183.
- Santis, S. (2020). The demographic and economic determinants of financial sustainability: an analysis of Italian local governments. *Sustainability, 12(18)*, 7599.
- Saragih, J. P. (2016). Politik Desentralisasi Fiskal: Permasalahan Dalam Implementasi. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional, 5(2)*.
- Sarman, P. H. S. (2020). *Kepemimpinan Perubahan Menuju Kesiapan Implementasi Model Penganggaran Adaptif (Studi Kasus di PT. Bumi Empon Mustiko)* [Thesis]. Universitas Sanata Dharma.
- Sasmito, Y. (2022). Analisis Profesionalitas Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Pengukuran Indeks Profesionalitas ASN (IP ASN) di Badan Perencanaan Pembangunan dan Penelitian Pengembangan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan, 21(1)*, 31–43. <https://doi.org/10.35967/njip.v21i1.262>
- Septira, F., & Prawira, I. F. A. (2019). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Fiscal Stress. *JPAK: Jurnal Pendidikan Akuntansi Dan Keuangan, 7(1)*, 57–64.
- Shin, Y., Oh, W. K., Sim, C. H., & Lee, J. Y. (2016). A multilevel study of supportive leadership and individual work outcomes: The mediating roles of team cooperation, job satisfaction, and team commitment. *Journal of Applied Business Research, 32(1)*, 55–70. <https://doi.org/10.19030/jabr.v32i1.9523>
- Shoemith, D., Franklin, N., & Hidayat, R. (2020). Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs, 39(3)*, 359–380.
- Sofyani, H. (2018). Does Performance-Based Budgeting Have a Correlation with Performance Measurement System? Evidence from Local Government in Indonesia. *Foundations of Management, 10(1)*, 163–176. <https://doi.org/10.2478/fman-2018-0013>
- Sofyani, H., & Akbar, R. (2013). Hubungan Faktor Internal Institusi Dan Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Sakip) Di Pemerintah Daerah. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan Indonesia, 10(2)*, 184–205. <https://doi.org/10.21002/jaki.2013.10>
- Stange, S., Bogsnes, B., & Sheth, H. (2021). *Going Beyond Budgeting / BCG*. Boston Consulting Group. <https://www.bcg.com/publications/2021/the-future-is-beyond-budgeting>
- Suyanto, S. (2017). Kajian Ketimpangan Fiskal (Fiscal Imbalance) Dan Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Otonom. *Develop, 1(1)*.
- Thelle, H. (2013). Public Interest as Concept and Legal Practice in China. *Journal of Political Sciences & Public Affairs, 01(03)*. <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000109>

- Tinov, M. Y. T., Marta, A., Asrida, W., Hasanuddin, & Ishak. (2022). Local Political Leadership for Sustainable Forest Management (Case in Riau Province). *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 21(1), 85–94.
- Ujwary-Gil, A. (2019). Organizational network analysis: A study of a university library from a network efficiency perspective. *Library and Information Science Research*, 41(1), 48–57. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2019.02.007>
- Wang, Y., Chin, T., Caputo, F., & Liu, H. (2022). How Supportive Leadership Promotes Employee Innovation under Uncertainty: Evidence from Chinese E-Commerce Industry. *Sustainability (Switzerland)*, 14(12). <https://doi.org/10.3390/su14127491>
- Wicaksono, D. A. (2015). Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2(3), 463–482. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a3>
- Zulkarnain, & Hadiyani, S. (2014). Peranan Komitmen Organisasi dan Employee Engagement terhadap Kesiapan Karyawan untuk Berubah. *Jurnal Psikologi*, 41(1), 17. <https://doi.org/10.22146/jpsi.6955>