

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18.

Pemerintah Daerah sebagai perangkat pemerintahan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya memiliki satuan kerja (satker) yang berada di bawahnya yang bertugas membantu Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Dalam menyelenggarakan roda pemerintahan tersebut Satker tidak mungkin berjalan lancar sesuai dengan yang diharapkan apabila tidak didukung oleh dana yang matang dan memadai. Melaksanakan tugas pemerintahan bukanlah suatu pekerjaan yang cukup mudah, namun sebaliknya adalah salah satu pekerjaan yang sangat berat dan sulit, salah satu faktor pendukung dalam menciptakan tujuan, visi, misi yang handal adalah setiap satuan kerja (satker) tentunya membutuhkan anggaran yang kuat, baik besaran maupun strukturnya (Abimanyu, Anggito. 2009:15).

Berbicara mengenai anggaran, Munandar (1986:1) dalam Suhadak mengatakan bahwa anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, meliputi seluruh kegiatan yang dinyatakan unit moneter dan berlaku untuk jangka waktu tertentu. Sedangkan Mardiasmo (2004:182) berpendapat bahwa arti penting anggaran Pemerintah Daerah dapat dilihat dari dua aspek berikut :

1. Anggaran merupakan alat bagi Pemerintah Daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena keterbatasan sumber daya (*Scarify resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

Paradigma manajemen keuangan pemerintahan saat ini menekankan bahwa kegiatan pemerintah baik pusat maupun Daerah termasuk satuan kerja yang memperoleh dana dari pemerintah daerah harus berorientasi pada kinerja (hasil), bukan pada biaya. Hasil yang diperoleh tersebut harus terukur, serta menunjang pencapaian visi dan misi sesuai dengan fungsi pemerintahan. Untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta pelaksanaan tugas yang diberikan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang guna mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Rencana-rencana tersebut disusun secara seksama yang akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara. Oleh karena itulah, maka rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan negara perlu dibuat dan

dituangkan dalam bentuk Renstra (Rencana Strategis) dan RKA (Rencana Kerja Anggaran).

Saat ini Indonesia telah merubah sistem anggaran sektor publiknya dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*). Melalui anggaran berbasis kinerja, diharapkan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dapat mengedepankan proses *bottom-up* di dalam pelaksanaannya. Pada akhirnya nanti, akan menyediakan ruang yang lebih luas bagi instansi pemerintah untuk mengelola atau merelokasi sumber daya guna mencapai produktivitas anggaran yang lebih tinggi.

Instansi pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang, dituntut adanya suatu perubahan dalam pola pikir untuk menyusun program-programnya, dan mendisain aktivitas anggarannya betul-betul berdasarkan orientasi untuk mencapai satu tujuan. Dalam pengelolaan uang negara sesuai dengan Undang-Undang No.17 tahun 2003 mengamanatkan bahwa di dalam menyusun anggaran bagi instansi pemerintah harus berorientasi pada kinerja. Hal ini diperkuat oleh Mardiasmo (2009) yang menyatakan bahwa dalam penyusunan anggaran daerah yang dikehendaki adalah: (a) Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik; (b) Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*); (c) Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran; (d) Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan; (e) Anggaran

Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait; (f) Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip aspek keuangan dan aspek non keuangan (*value for mone*).

Berdasarkan Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menyebutkan bahwa, dalam rangka penyusunan anggaran, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Lebih lanjut berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Konsekuensi dari diberlakukannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002, maka seluruh perangkat pemerintahan di daerah dalam menyusun anggaran mengacu pada keputusan dimaksud termasuk didalamnya adalah Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, Usulan program kegiatan dan anggaran sebagaimana ditetapkan dalam Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 pasal 9 ayat 2 adalah usulan program, kegiatan dan anggaran, dimana disusun berdasarkan prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja. Selanjutnya penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja meliputi Analisa Standar Belanja (ASB) dan Standar Biaya Masukan (SBM), Tolok

Ukur Kinerja, Standar Biaya sehingga menjadi sebuah Rancangan APBD Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi Lampung.

*Performance Based Budgeting* (Penganggaran Berbasis Kinerja) dapat dikatakan sistem penganggaran yang berorientasi pada ‘*output*’ organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi dan Rencana Strategis organisasi. Ciri utama *Performance Based Budgeting* adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan. (Haryanto, Sahmuddin, Arifuddin: 2007).

Berdasarkan teori diatas dapat ditarik asumsi bahwa penerapan sistem anggaran berbasis kinerja untuk menjamin bahwa semua anggaran yang dimiliki daerah telah digunakan untuk kepentingan masyarakat dan telah dipertanggungjawabkan sesuai dengan azas akuntabilitas dan transparansi. Dengan adanya sistem anggaran berbasis kinerja dapat menjadi acuan satker pada saat mengusulkan anggaran, pengelola anggaran dapat mengusulkan dengan tepat anggaran mana yang menjadi prioritas dan betul-betul dibutuhkan oleh organisasi sehingga kegiatan organisasi dapat terlaksana dalam rangka melaksanakan tugas pokoknya.

Yusmaniar, (2005), dalam penelitiannya “*Analisis Proses Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Otonomi Daerah (Pada Dinas Kesehatan Sawah Lunto)*” “ mengungkapkan bahwa proses penyusunan anggaran berbasis kinerja Kota Sawahlunto sudah mengikuti tahap-tahap sebagaimana

yang dijelaskan pada Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002, namun dalam pelaksanaannya masih memiliki kelemahan-kelemahan antara lain belum menyediakan standar analisis belanja yang dibutuhkan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja .

Walaupun anggaran berbasis kinerja telah lama dilaksanakan di Indonesia, dan sangat besar manfaatnya namun pada kenyataannya pengelolaan keuangan ini masih belum terlaksana secara maksimal, artinya meskipun Pemerintah Indonesia telah mengamanatkan anggaran berbasis kinerja, namun sampai saat ini belum sepenuhnya dilaksanakan dan dalam prakteknya masih bersifat formalistik. Realita yang ada masih banyak instansi pemerintah yang melaksanakan sistem penganggaran belum berorientasi pada 'output' organisasi dan belum sesuai dengan Visi, Misi yang tertuang dalam Rencana Strategis organisasi.

Fenomena diatas terjadi akibat beberapa faktor dan penyebab, salah satunya terkait dengan kurang efektifnya proses penyusunan anggaran berbasis kinerja. Kondisi ini ditunjukkan oleh belum didukungnya tujuan dan sasaran dalam dokumen perencanaan jangka menengah oleh dokumen perencanaan tahunan. Misalnya, antara dokumen Rencana Strategis (Renstra) dengan Rencana Kerja (Renja) dimana sasaran yang ada di Renstra belum didukung oleh program dan kegiatan yang ada di Renja. Kondisi sekarang ini masih ada satker yang menyusun anggaran lebih memberikan perhatian kepada *input (input based, besarnya nominal anggaran)*. Hal ini bisa terlihat dari format dokumen anggaran yang disusun secara *line-item* (penyusunan

anggaran didasarkan dari mana dan untuk apa dana tersebut digunakan, dengan kata lain menggunakan orientasi input, bukan output).

Begitu juga halnya pada saat pelaksanaan anggaran masih ada satker yang berfikir bagaimana menghabiskan anggaran yang tersedia lebih menjadi tujuan daripada pencapaian target kinerja yang telah disepakati dalam dokumen anggaran. Segala upaya dilakukan untuk menghabiskan dana yang tersedia dalam anggaran, terutama pada akhir tahun anggaran, masih merupakan fenomena yang sering ditemukan hampir pada semua instansi pemerintah yang ada di Indonesia (Joko Susilo, 2013).

Realitas diatas tidak menutup kemungkinan terjadi juga pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, indikasi yang menunjukkan belum efektifnya proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung adalah berdasarkan data atau Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Lampung tahun 2013, terlihat dari temuan diantaranya adalah banyaknya program-program dinas belum optimal hasil kinerjanya, hal tersebut menunjukkan bahwa pada saat proses penyusunan anggaran pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung lebih menitik beratkan pada pembiayaan yang kurang berbasis kinerja sehingga *output* pembiayaan anggaran yang dikeluarkan kurang menyentuh langsung pada kepentingan masyarakat.

Indikasi lain yang menunjukkan belum efektifnya proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung adalah berdasarkan data yang penulis peroleh dalam mengalokasikan anggaran

pembagian anggaran belum sesuai dengan prioritas program/ kegiatan, disamping itu berdasarkan penelusuran Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) Dinas Kesehatan Provinsi Lampung masih terjadi tumpang tindih antara kegiatan yang ada pada unit kerja dalam hal pengalokasian anggaran, sehingga kemungkinan akan mengakibatkan terjadinya *inefisiensi* pada pelaksanaan penggunaan anggaran.

Lebih lanjut berdasarkan data yang penulis peroleh hasil pengamatan pada dokumen DPA tahun anggaran 2014 dan hasil wawancara bebas dengan sebagian pejabat struktural pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, pada umumnya mereka mengatakan bahwa proses penyusunan anggaran telah sesuai dengan skala prioritas dan berpedoman pada Kepmedagri Nomor 29 Tahun 2002 yang memuat informasi tentang unit kerja yaitu; Visi dan Misi, tujuan dan sasaran, tugas pokok dan fungsi, bidang program dan kegiatan, serta anggaran. Namun pada kenyataannya alokasi anggaran pada tahun 2014 masih ada unit kerja, program/kegiatan yang tidak mendapat anggaran untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya, yaitu Bidang Bina Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan dan Bidang Bina Sumber Daya Kesehatan & Pemberdayaan Masyarakat.

Hal ini tentu saja berdampak pada kualitas pelayanan publik, artinya dapat dikatakan dalam mengalokasikan anggaran pembagian anggaran belum sesuai dengan prioritas program/ kegiatan pada masing-masing bidang yang ada di Dinas Kesehatan Provinsi Lampung.

Berdasarkan fakta-fakta diatas maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dalam rangka penyusunan tesis dengan judul “Proses penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Provinsi Lampung (Studi pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung)”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah : Bagaimanakah proses penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis :

1. Proses Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung.
2. Faktor-faktor penghambat proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis,

Secara Teoritis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk pengembangan bidang ilmu Manajemen Perencanaan, khususnya keuangan dalam hal proses penyusunan anggaran berbasis kinerja.

2. Secara praktis,
  - a. Secara Praktis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Dinas Kesehatan Provinsi Lampung agar dalam mengelola keuangan dapat mengacu kebijakan kepada anggaran berbasis kinerja sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku.
  - b. Sebagai masukan/bahan pertimbangan bagi Dinas Kesehatan Provinsi Lampung dalam mengevaluasi lebih lanjut pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja