ANALISIS PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA (STUDY KASUS PADA DINAS KESEHATAN PROVINSI SUMBAR)

TESIS

Oleh :

MIRA SUSANTI
07206039

UPT PERPUSTAKAAN

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS PADANG
2009

ANALISIS PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA (STUDY KASUS PADA DINAS KESEHATAN PROVINSI SUMBAR)

Oleh :

MIRA SUSANTI
07206039

Dibawah Bimbingan
(Dr. Hefrizal Handra, M.Soc.Sc dan Drs. Masrizal, M.Soc.Sc)

RINGKASAN

Tuntutan masyarakat era reformasi terhadap pelayanan publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntable dan resposif semakin besar. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa anggaran berbasis kinerja. Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Sistem anggaran berbasis kinerja dimaksudkan untuk dapat meningkatkan kinerja organisasi dari program dan kegiatan yang dilaksanakan dan berkaitan erat dengan visi, misi, tujuan dan sasaran yang dimuat dalam Renstra organisasi. Penelitian dilakukan pada Dinas kesehatan Provinsi Sumatera Barat dengan melihat dan menganalisis bagaimana proses penyusunan anggaran berbasis kinerja dengan pengambilan data dari tahun 2006-2008.

Sesuai dengan Pasal 93 ayat (1) Permendagri 13/2006 menyebutkan bahwa "rencana kegiatan anggaran satuan kerja perangkat daerah berdasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal (merupakan elemen utama dalam pertanggung jawaban keuangan daerah). Dinas Kesehatan Provinsi Sumbar belum memenuhi secara utuh tahapan tersebut yaitu penyusunan anggaran telah memenuhi indikator kinerja *input* (masukan), *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) dengan target kinerja yang jelas terukur, namun dalam penetapan indikator kinerja output dan outcome pada masing-masing kegiatan masih banyak yang belum tepat serta dalam pengalokasian anggaran belum secara utuh berpedoman kepada Standar Harga dan Standar Biaya terlihat pada anggaran tahun 2006 s/d 2007 sedangkan anggaran tahun 2008 sudah sesuai. Terhadap pedoman analisis standar belanja dan standar pelayanan minimal pemerintah Provinsi Sumbar belum memiliki pedoman tersebut. Sehingga dalam proses penyusunan anggaran tahun 2006 s/d 2008 pada Dinas kesehatan Provinsi Sumbar juga belum berpedoman kepada analisis standar belanja dan standar pelayanan minimal. Standar Pelayanan Minimal hanya ada untuk Kabupaten/Kota.

Dalam Penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumbar terdapat beberapa kendala yaitu Sumber Daya Manusia (SDM) yang belum memadai dan sering terjadi keterlambatan/perubahan terhadap peraturan/ketetapan standar penyusunan anggaran oleh pemerintah daerah, sehingga penyusunan anggaran sudah mendekati finis, harus disesuaikan kembali.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemeritahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 telah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan diberlakukannya kedua Undang-Undang ini membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggung jawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif.

Hal ini didukung dengan lahirnya tiga paket perundang-undangan yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, telah membuat perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan, terutama terhadap perencanaan dan anggaran pemerintah daerah, yang diperkuat dengan lahirnya PP No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang dirubah lagi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007.

Sejalan dengan tuntutan reformasi untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, akan tercapai apabila pelaksana

pemerintahan menerapkan sistem pengelolaan keuangan yang efisien, efektif dan taat azas yaitu melalui penerapan anggaran berbasis kinerja. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran yang akan dicapai berdasarkan hasil prestasi kerja. Dalam membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan . Sistem anggaran seperti ini disebut juga dengan sistem anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budget*).

Melati (2005) dalam tulisannya "*Mekanisme Penyusunan Anggaran di Kota Padang dalam Rangka Peningkatan Kinerja Pemerintahan (Transpormasi Sistem Anggaran Tradisional ke Sistem Anggaran Berbasis Kinerja)*" dari hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa Pemerintahan Kota Padang mulai melaksanakan penyesuaian anggaran dengan sistem anggaran berbasis kinerja sejak bulan Januari 2003, secara sistem penganggaran Pemerintah Kota Padang telah melaksanakan sesual dengan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, namun dalam pelaksanaannya belum dilaksanakan secara konsisten. Selain itu Pemerintah Kota Padang dalam penerapan anggaran berbasis kinerja telah didukung dengan prosedur tetap dalam pelaksanaan anggaran satuan kerja, adanya kewenangan daerah untuk mengatur dan menyusun keuangan daerahnya sendiri. Namun dalam penerapan sistem anggaran berbasis kinerja ini ditemui beberapa kendala diantaranya keterbatasan sumber daya manusia, serta belum didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai.

Yusmanidar (2005) dalam penelitiannya " *Analisis Proses Penyusunan dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Otonomi Daerah (pada Dinas Kesehatan Kota Sawahlunto)"* mengungkapkan bahwa proses penyusunan anggaran berbasis kinerja Kota Sawahlunto sudah mengikuti tahap-tahap sebagaimana yang dijelaskan dalam Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, namun dalam pelaksanaannya masih memiliki kelemahan-kelemahan antara lain belum menyediakan standar analisis belanja yang dibutuhkan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Penganggaran dengan sistem anggaran berbasis kinerja ini lebih berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas dengan tujuan apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan aktivitas tersebut. Sistem ini mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program dan kegiatan secara efektif dan keterkaitan antara ouput dan outcome untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program dan kegiatan.

Tuntutan masyarakat era reformasi terhadap pelayanan publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntable dan resposif semakin besar. Keleluasaan penggunaan dana-dana telah meningkat cukup signifikan dan harus mendapat pengelolaan yang baik, melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat adalah wajar bila dituntut adanya reformasi pengelolaan keuangan daerah dan diperlukan pemahaman yang komprehensif mengenai pengelolaan keuangan yang berdasarkan prinsip Good Governance. (Melati, 2005)

Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa anggaran berbasis kinerja. Untuk melakukan suatu pengukuran

kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) dapat berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya input dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan. Kewajaran ini dinilai dengan standar. Analisa Standar Belanja merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Dengan lahirnya Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 maka seluruh daerah di Indonesia termasuk Provinsi Sumatera Barat harus menerapkan anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*). Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat proses pembangunan. Sehingga tercapai peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan hal itu, salah satu tujuan pembangunan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam periode 2006-2010 adalah meningkatkan kesehatan masyarakat. Pada Tahun 2008 kesehatan yang ingin dicapai adalah meningkatnya pengelolaan penyelenggaraan pembangunan kesehatan melalui perbaikan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau untuk dapat mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal di wilayah Sumatera Barat.

Sasaran program Dinas kesehatan Provinsi Sumatera Barat, yaitu tercapainya derajat kesehatan masyarakat melalui upaya peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan. Capaian dari sasaran tersebut diharapkan dapat membangun manusia yang berkualitas seperti yang diamanatkan dalam agenda Kedua Prioritas Pembangunan Sumatera Barat Tahun 2006-2010.

Dari harapan yang ingin dicapai tersebut, dalam kenyataannya terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja ini masih menghadapi banyak masalah, terutama pada proses

BAB V
PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap Proses Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat belum memenuhi secara utuh tahapan-tahapan sebagaimana yang dijelaskan pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yaitu Pasal 93 ayat (1),(2),(3), (4), (5) dan (6). yang menyatakan bahwa "Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja yang meliputi indikator kinerja (*input,output dan outcome*), capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar harga satuan dan standar pelayanan minimal.
2. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat telah memenuhi indikator kinerja yang merupakan bagian dari elemen utama anggaran berbasis kinerja. Hal ini ditunjukan dari pada setiap kegiatan telah memiliki indikator kinerja *input* (masukan), *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) dengan target kinerja yang terukur, namun dalam penetapan indikator kinerja *output* dan *outcome* pada masing-masing kegiatan masih banyak yang belum tepat serta dalam pengalokasian anggaran tahun 2006-2007 belum secara utuh berpedoman kepada Standar Harga dan Standar Biaya sedangkan untuk Tahun 2008 sudah mengacu kepada Standar Harga Satuan dan Standar Biaya.

   Dinas Kesehatan Provinsi Sumbar dalam melakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja belum mengacu kepada Analisis Standar Belanja, yang merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Analisis Standar Belanja merupakan

b. Peraturan yang selalu berubah.

Sering terjadinya perubahan terhadap standar yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi Sumbar seperti sering berubahnya Peraturan Gubernur tentang penetapan standar biaya/belanja yang terjadi beberapa kali perubahan, sedangkan penyusunan anggaran sudah mendekati finis, sehingga anggaran yang sudah disusun harus disesuaikan kembali.

5.2 Saran Penelitian

Dari kesimpulan diatas, rekomendasi yang dapat diberikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat perlu melakukan peningkatan kualitas Sumber Daya Menusia (SDM) dalam penyusunan anggaran untuk penerapan anggaran berbasis kinerja.
2. Dalam hal penetapkan peraturan (standar biaya), Pemerintah Provinsi Sumbar memperkirakan kebutuhan kapan standar harus dikeluarkan dan sebaiknya ditetapkan sebelum proses penyusunan anggaran dilakukan dan tidak melakukan beberapa kali perubahan terhadap standar, sehingga penyusunan anggaran akan sesuai dengan standar dan jadwal yang ditetapkan.
3. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang lebih baik, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat perlu menyusun Standar Analisis Belanja yang merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja sebagaimana yang ditetapkan Permendari Nomor 13 tahun 2006.

DAFTAR PUSTAKA

Bastian, Indra, 2006, *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*, Penerbit Erlangga.

Deputi IV BPKP, 2005, *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja* .

Hakim, Lukman, Vol. 5 : Desember – Februari, 2003, *Anggaran Berbasis Kinerja Sebuah Reformasi Sistem Anggaran Daerah* , Jurnal Forum Inovasi.

Indriantoro dan Supomo, 2002, *Metodologi Penelitian Bisnis Untuk Akuntansi dan Manajemen*, Fak. Ekonomi UGM, Yokyakarta.

Mahsun Mohamad, 2006, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta, BPFE Yogyakarta.

Mardiasmo, 2002, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit ANDI Yokyakarta

Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yokyakarta

Melati, Rina, 2005, *Mekanisme Penyusunan Anggaran di Kota Padang Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Pemerintahan* (Transpormasi Sistem Anggaran Tradisional ke Sistem Anggaran Berbasis Kinerja)

Nordiawan, Deddi, 2006, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Salemba Empat.

R. Cooper, Donal dan Schindler, Pamelas, 2006, Volume I, Edisi 9 *Metode Riset Bisnis*, PT. Media Global Edukasi, Jakarta.

Salomo, Roy V, Vol. 5 : Desember – Februari, 2003, *Anggaran yang Berorientasi Pada Kinerja dan Kepemerintahan yang Baik*, Jurnal Forum Inovasi.

Suhandak dan Trilaksnono Nugroho, 2007, Paradikma Baru, *Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*, Penerbit, FIA-UNIBRAW.

Syamsi, Ibnu, 1993, *Pokok Pokok Kebijakan Perencanaan, Pemprograman dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, Jakarta, Rajawali.

Yusmanidar, 2005, *Analisis Proses Penyusunan dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Otonomi Daerah (pada Dinas Kesehatan Kota Sawahlunto)"*, Tesis Magister Managemen Fak. Ekonomi Universitas Andalas Padang.

Zainie, H. Abdullah, Vol. 5 : Desember – Februari, 2003, *Peranan DPRD Dalam Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara*, Jurnal Forum Inovasi,

_____. PP No. 105 Tahun 2000, *Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah*.