

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan standar atau prosedur penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan PP No. 105 Tahun 2000 tersebut Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional dalam bentuk Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban 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. Di dalam Kepmendagri tersebut dalam pembagian struktur APBD khususnya Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) terdiri dari bagian belanja Aparatur Daerah dan bagian belanja Pelayanan Publik. Masing-masing bagian belanja sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dirinci menurut Kelompok Belanja yang meliputi Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan serta Belanja Modal. Setiap Kelompok Belanja dirinci menurut Jenis Belanja. Setiap Jenis Belanja dirinci menurut Obyek Belanja. Setiap Obyek Belanja dirinci menurut Rincian Obyek Belanja.

Pada Tahun 2004 keluarlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal 167 berbunyi (1) Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122; (2) Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial; (3) Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja; dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan peraturan tersebut, maka pemerintah daerah tentunya dituntut dapat menyusun anggaran pendapatan dan belanjadaerah, terutama penyusunan anggaran belanja, sehingga item-item yang termuat didalam rincian pembelanjaan pemerintah daerah serta anggaran yang ditetapkan dapat mencakup seluruh kebutuhan yang dibutuhkan pada tahun anggaran berkenan, dan dapat turut membantu meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Dalam proses penyusunan anggaran belanja, seringkali ditemukan masalah-masalah yang turut menjadi salah satu faktor penyebab penyusunan anggaran yang dilakukan tidak sesuai atau bahkan mengalami kesulitan

terutama dalam proses penentuan standar harga atau standar belanja. Masalah-masalah tersebut adalah (1) Penentuan anggaran secara *incremental*. Anggaran bersifat *incremental* yaitu anggaran yang hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data dua tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data tersebut; (2) Penentuan anggaran dipengaruhi oleh ‘NAMA’ kegiatan, seringkali besarnya anggaran dipengaruhi oleh nama. Ketika sebuah kegiatan menggunakan istilah ‘kebarat-baratan’ maka biasanya akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan kegiatan yang sejenis dengan menggunakan nama lokal; (3) Penentuan anggaran dipengaruhi oleh ‘SIAPA’ yang mengajukan anggaran. Penentuan besar-kecilnya anggaran sering kali dipengaruhi oleh ‘SIAPA’ yang mengajukan anggaran tersebut. Jika yang mengajukan tersebut adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang *powerfull* maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih tinggi dibandingkan SKPD ‘kecil’ meskipun jenis dan beban kerja kegiatan adalah sama.

Berdasarkan beberapa masalah tersebut, maka masalah-masalah yang muncul ketika pemerintah melakukan proses penganggaran keuangan daerah adalah (1) Sulit menilai kewajaran beban kerja dan biaya suatu kegiatan; (2) Penyusunan dan penentuan anggaran menjadi subjektif; (3) Dua atau lebih kegiatan yang sama mendapat alokasi besaran anggaran yang berbeda; (4) Penyusunan anggaran “molor”.

Anggaran daerah dalam konteks ekonomi dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Namun, saat ini kualitas perencanaan Anggaran Daerah yang digunakan masih relatif lemah. Proses perencanaan Anggaran Daerah dengan paradigma lama cenderung lebih dominan. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan penerimaan Daerah secara berkesinambungan, sementara di pihak lain pengeluaran terus meningkat secara dinamis, tetapi tidak disertai dengan penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran. Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang semuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja Pemerintah Daerah.

Untuk menghindari permasalahan yang timbul di atas dan agar pengeluaran Anggaran Daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif, maka Anggaran Daerah harus disusun berdasarkan kinerja yang akan dicapai oleh Daerah. Dengan menggunakan Anggaran Kinerja tersebut, maka Anggaran Daerah akan lebih transparan, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kondisi di atas berlaku di semua daerah di seluruh Indonesia, termasuk Kota Kupang. Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berpedoman pada Permendagri No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No.59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Permendagri No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

Daerah dan Permendagri No. 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Penyusunan Anggaran untuk belanja langsung yang berkaitan dengan program dan kegiatan maka Pemerintah Daerah memberikan keleluasaan bagi setiap SKPD untuk menyusun anggaran untuk kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran tersebut.

Dinas Kesehatan merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di wilayah Kota Kupang. Sebagai SKPD yang mempunyai fungsi dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat di bidang kesehatan, SKPD tersebut turut menyusun anggaran yang di dalamnya termasuk anggaran berkaitan dengan fasilitas-fasilitas yang mampu mendukung pelaksanaan program-program di bidang kesehatan. Berikut ini anggaran belanja Dinas Kesehatan Kota Kupang.

**Tabel 1.1**

**Anggaran Belanja Langsung Dinas Kesehatan Kota Kupang Tahun 2012**

<b>Uraian</b>	<b>Anggaran</b>
<b>Belanja Langsung</b>	
Belanja Pegawai	1.081.197.930,00
Belanja Barang dan Jasa	15.106.303.270,00
Belanja Modal	3.155.579.100,00
<b>Total Belanja Langsung</b>	<b>19.343.080.300,00</b>

*Sumber : Dinas Kesehatan Kota Kupang*

Berdasarkan tabel di atas belanja langsung dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Belanja pegawai merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan untuk membiayai para honorarium pegawai honorer/tidak tetap yang telah

melaksanakan tugasnya untuk program dan kegiatan. Belanja barang dan jasa merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan untuk pengadaan barang atau pemakai jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan. Belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan untuk pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang dapat digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan.

Dalam penyusunan anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Kupang khususnya belanja langsung yang berkaitan dengan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran 2012 tersebut. Penyusunan program/kegiatan pada dasarnya perlu menggunakan prinsip penerapan ASB dalam menyusun anggaran untuk kegiatan yang akan dilaksanakan. Perlunya menerapkan ASB adalah program dan kegiatan yang akan direncanakan akan dilakukan pada akhirnya mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Untuk melihat bagaimana tingkat kesesuaian antara penyusunan anggaran belanja dengan standar belanja yang ditetapkan maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Penerapan Penyusunan Anggaran Belanja Daerah Pada Dinas Kesehatan Kota Kupang**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi masalah adalah: Bagaimanakah penyusunan Anggaran Belanja Langsung Pada Dinas Kesehatan Kota Kupang?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### 1. Tujuan penelitian

Untuk mengetahui penyusunan Anggaran Belanja Daerah Dinas Kesehatan Kota Kupang khususnya belanja yang berkaitan dengan program dan kegiatan.

#### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Bagi Dinas Kesehatan Kota Kupang dalam proses penyusunan anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Kupang.
- b. Bagi pembaca pada umumnya, sebagai bacaan yang berguna untuk memperluas wawasan tentang penyusunan anggaran belanja daerah Dinas Kesehatan Kota Kupang.