

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi, berbeda dengan sektor swasta di mana anggaran bersifat rahasia yang tertutup untuk publik. Pada sektor publik, anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran (Mardiasmo, 2002)

Sebelum berlakunya sistem anggaran berbasis kinerja, metode penganggaran yang digunakan adalah metoda tradisional atau *item line budget*. Cara penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisis rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolok ukur keberhasilan hanya ditunjukkan

dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Dalam perkembangannya, muncullah sistematika anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan.

Anggaran kinerja mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini, serta yang ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif (<http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-print-list.asp?ContentId=633>, diunggah pada 22 April 2015)

Untuk mewujudkan azas efisiensi dan ekonomis dalam penyusunan APBD, perlu ditetapkan indikator kinerja dan target kinerja. Indikator tersebut digunakan sebagai standar dalam penyusunan anggaran program/ kegiatan dan sebagai standar dalam penilaian terhadap kewajaran oleh tim anggaran pemerintah

daerah (TAPD) atas anggaran program/ kegiatan yang diajukan oleh tiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Standar yang digunakan oleh SKPD dalam menentukan jumlah rupiah dianggarkan dari rekening belanja dan total belanja kegiatan adalah standar satuan harga (atau biasa juga disebut standar biaya / standar harga barang dan jasa (SHBJ)).

Dalam rangka meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan transparansi serta menjamin terlaksananya kegiatan di lingkungan Pemerintah Kota Padang, telah ditetapkan Peraturan Walikota Padang Nomor 34.A Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Biaya Penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran tahun 2015 di lingkungan Pemerintah Kota Padang. Peraturan ini telah mengalami dua kali perubahan yakni melalui Peraturan Walikota Padang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Padang Nomor 34.A Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Biaya Penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran tahun 2015 dan Peraturan Walikota Padang Nomor 15 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Padang Nomor 34.A Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Biaya Penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran tahun 2015 di lingkungan Pemerintah Kota Padang. Perubahan ini dilakukan sehubungan dengan usulan beberapa SKPD terhadap perubahan dan penambahan standar biaya pada beberapa kegiatan, sehingga perlu penyempurnaan atas peraturan sebelumnya.

Standar yang seharusnya digunakan oleh TAPD dalam menentukan kewajaran anggaran belanja kegiatan yang diajukan oleh tiap SKPD adalah analisis standar belanja (ASB). Penetapan standar biaya dan ASB bertujuan untuk

menjamin bahwa anggaran yang ditetapkan merupakan anggaran yang efisien dan ekonomis. Standar biaya dan ASB perlu ditetapkan dalam bentuk peraturan Kepala Daerah sehingga menjadi pedoman yang dimengerti dan ditaati oleh seluruh SKPD. Pada akhirnya, diharapkan bahwa penentuan jumlah rupiah belanja yang dianggarkan merupakan proses yang transparan dan akuntabel.

Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk berpedoman pada standar teknis, standar harga satuan serta pada analisis standar belanja dalam menetapkan belanja daerahnya. Pasal 298 ayat (3) menyatakan : “Belanja daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **berpedoman** pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan ditetapkannya undang-undang ini seluruh pemerintah daerah di Indonesia wajib mempedomani analisis standar belanja dalam menetapkan belanja daerahnya. Penerapan penganggaran berbasis kinerja mensyaratkan adanya ASB disamping instrumen anggaran berbasis kinerja lainnya. Untuk mendukung hal tersebut perlu dilakukan kajian dan penyempurnaan implementasi penganggaran berbasis kinerja. Instrumen-instrumen yang belum ada atau masih dalam taraf penyusunan seperti ASB perlu secara berkelanjutan dilengkapi dan disempurnakan, sebagaimana pemerintah Kota Padang pernah menyusun draft ASB pada tahun 2012 bekerja sama dengan pihak luar namun hingga saat ini belum terlaksana dalam aplikasi penyusunan anggarannya. Pentingnya

penyusunan ASB ini dimaksudkan agar dampak positif dari penerapan anggaran berbasis kinerja dapat dirasakan dan berjalan secara efektif dan efisien.

Kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor merupakan salah satu kegiatan di pemerintahan yang menunjang terlaksananya administrasi untuk mendukung tugas pokok dan fungsi SKPD. Penyediaan sarana perkantoran berupa pembelian aset dari kegiatan tersebut dapat dilakukan melalui proses pengadaan baik secara langsung dengan menggunakan kuitansi biasa ataupun secara lelang. Belanja modal atau aset dalam kegiatan ini memegang peranan penting dalam menggerakkan roda perekonomian di daerah karena melibatkan para penyedia barang dan jasa dari pihak ketiga. Dalam proses pengadaannya seringkali melibatkan mata anggaran belanja pegawai seperti honor panitia pelaksana kegiatan, honor pengguna anggaran, honor PPTK, serta belanja barang dan jasa seperti belanja ATK, belanja cetak dan penggandaan, belanja makan minum sebagai belanja administrasi pengadaan. Agar anggaran yang disediakan untuk memperoleh aset dari belanja modal menjadi efisien dan efektif perlu kecermatan dalam mengalokasikan belanja administrasi untuk menunjang perolehan aset tersebut. Dalam prakteknya, pengalokasian belanja administrasi untuk memperoleh aset melalui kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor tersebut terdapat keragaman dalam mempedomani standar yang ada, terutama pedoman standar biaya penyusunan anggaran yang ditetapkan melalui Peraturan Walikota No. 15 tahun 2015 tersebut. Sebagai contoh, SKPD dengan pagu anggaran di atas 50 juta, ada SKPD yang menganggarkan honor panitia pelaksana kegiatan untuk pengadaan belanja modalnya, sementara ada SKPD

yang tidak menganggarkan, demikian juga untuk belanja alat tulis kantor, panitia pengadaan dan belanja administrasi lainnya, masih sangat beragam. Dengan demikian penyusunan ASB ini ditujukan untuk mengendalikan besaran belanja untuk administrasi pelaksanaan kegiatan pengadaan peralatan dan perlengkapan kantor tersebut.

Berpijak dari uraian di atas ASB sebagai dasar penyusunan anggaran guna mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja, masih belum banyak diterapkan oleh pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Padang yang sampai saat ini belum berhasil menyusun Peraturan Daerah tentang Analisis Standar Belanja, meski pada tahun 2012 sempat bekerja sama dengan pihak luar untuk menyusun draft ASB kota Padang, namun dalam prakteknya penyusunan anggaran ASB tersebut belum digunakan sehingga masalah ini cukup krusial untuk ditindaklanjuti guna memenuhi amanat undang-undang dan penerapan anggaran berbasis kinerja.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sejauh mana Peraturan Walikota Padang tentang Pedoman Standar Biaya penyusunan DPA tahun 2015 telah digunakan dalam penyusunan anggaran kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor di lingkungan Pemerintah Kota Padang?

2. Bagaimana model ASB untuk kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor di lingkungan Pemerintah Kota Padang dengan anggaran yang terdapat dalam dokumen pelaksanaan anggaran tahun 2015?
3. Bagaimana model ASB kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor yang disesuaikan dengan standar biaya dalam Peraturan Walikota Padang No. 15 tahun 2015 tersebut?
4. Bagaimana perbedaan antara kedua model ASB tersebut serta model manakah yang lebih baik?

### 1.3. Batasan Masalah

Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD pada dasarnya dapat dikelompokkan berdasarkan jenis kegiatannya. Prinsip dasar pengelompokan kegiatan berdasarkan jenis kegiatannya adalah dengan melihat apakah kegiatan yang dilaksanakan memiliki kesamaan output yang dihasilkan dan kesamaan *cost driver* untuk melaksanakannya

Fokus penelitian ini adalah Kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor untuk anggaran tahun 2015, karena kegiatan ini merupakan kegiatan di dalam kelompok program administrasi perkantoran yang hampir setiap tahun dianggarkan oleh sebagian besar SKPD.

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menilai kesesuaian Perwako tentang Pedoman Standar Biaya penyusunan DPA tahun 2015 dalam penyusunan anggaran kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor di lingkungan Pemerintah Kota Padang.
2. Membuat model ASB pada Kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor di lingkungan Pemerintah Kota Padang dengan menggunakan anggaran yang terdapat dalam DPA tahun 2015
3. Membuat model ASB kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor di lingkungan Pemerintah Kota Padang yang sesuai dengan pedoman standar biaya menurut Perwako No. 15 Tahun 2015
4. Mengetahui perbedaan/varian antara kedua model tersebut untuk melihat model yang terbaik.

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang akan dicapai, diharapkan penelitian ini akan bermanfaat untuk :

1. Memberi bahan masukan dan informasi kepada Pemerintah Kota Padang mengenai penerapan Peraturan Walikota Padang tentang Pedoman Standar Biaya dalam penganggaran khususnya penganggaran pada kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor



2. Membuat model ASB sebagai acuan dalam penyusunan anggaran sekaligus menganalisis kewajaran belanja kegiatan penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor untuk anggaran tahun 2015 pada Pemerintah Kota Padang.

