BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Anggaran sektor publik merupakan instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Hal tersebut terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung mencerminkan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai fungsi anggaran sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara antara lain fungsi otorisasi, fungsi perencanaan, fungsi pengawasan, fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Agar sistem penganggaran dapat berjalan dengan baik, maka fungsi perencanaan sebagai salah satu fungsi anggaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran sektor publik telah mengalami banyak perkembangan dan perubahan sesuai tuntutan yang muncul di masyarakat, yaitu sistem penganggaran dengan pendekatan *New Public Management* (NPM). Pendekatan NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Pendekatan ini menimbulkan beberapa konsekuensi pada pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi dan pemangkasan biaya.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

Pusdiklatwas BPKP (2007) menyatakan bahwa munculnya konsep NPM berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran negara pada umumnya. Salah satu pengaruh itu adalah terjadinya perubahan sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang lebih berorientasi pada kinerja. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, antara lain yaitu: Teknik Anggaran Kinerja *(Performance Budgeting)*, *Zero Based Budgeting*, dan *Planning, Programming, and Budgeting System.*

Teknik anggaran kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan karena tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pusdiklatwas BPKP (2007) menyebutkan bahwa teknik anggaran kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Untuk mengimplementasikan hal-hal tersebut, anggaran kinerja dilengkapi dengan teknik analisis antara biaya dan manfaat.

Sistem penganggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut. Kegiatan tersebut mencakup pula penentuan unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program, serta penentuan indikator

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.

Kemenkeu RI (2016) menyatakan bahwa untuk melaksanakan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar *input* dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran *input* dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan, peran Analisis Standar Belanja (ASB) sangat diperlukan.

Dalam Pasal 39 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan berdasarkan Capaian Kinerja, Indikator Kinerja, Analisis Standar Belanja, Standar Satuan Harga, dan Standar Pelayanan Minimal. Sedangkan yang dimaksud dengan Analisis Standar Belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

ASB merupakan pendekatan yang digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan cara menganalisis beban kerja dan biaya dari usulan program atau kegiatan yang bersangkutan. Beban kerja dan biaya merupakan dua komponen yang tidak terpisahkan dalam penilaian kewajaran pembebanan belanja.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

PSEKP UGM (2009) menyebutkan bahwa ASB sebagai salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja diperkenalkan kepada pemerintah daerah dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang dikenal dengan istilah Standar Analisa Belanja (SAB) yang mempunyai makna sebagai suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional berupa 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. Namun kepmendagri tersebut belum menunjukkan wujud atau bentuk dari SAB.

Pada tahun 2004, keluarlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tersebut dikenalkan istilah baru, yaitu istilah Analisis Standar Belanja yang mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan Standar Analisa Belanja. Penjabaran UU No. 32 Tahun 2004 terdapat dalam PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang kemudian dijabarkan lagi dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada tahun 2007 terbitlah Permendagri No. 59 Tahun 2007 sebagai penyempurnaan atas

Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengeloaan Keuangan Daerah, dan pada tahun 2011 diterbitkan lagi Permendagri No. 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Pemendagri 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kemudian pada tahun 2014, terbitlah Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Jika Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa belanja daerah harus *mempertimbangkan* ASB, maka dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 dinyatakan bahwa belanja daerah harus *berpedoman* pada ASB. Dalam regulasi-regulasi tersebut selalu disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Walaupun regulasi-regulasi tersebut mengamanatkan ASB, tetapi dalam kenyataannya regulasi-regulasi tersebut belum menunjukkan secara riil dan operasional tentang ASB. Akibatnya, ASB menjadi sesuatu yang abstrak bagi pemerintah daerah di Indonesia.

ASB pada dasarnya merupakan standar belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan sesuai dengan tingkat pelayanan yang ditetapkan, sehingga pada akhirnya dapat dievaluasi mengenai efisiensi dan efektivitas dari kegiatan/pelayanan tersebut. Menurut Tanjung (2010), pentingnya dilakukan penyusunan ASB dikarenakan adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis, antar program, dan antar SKPD. Ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja tersebut disebabkan oleh

tidak jelasnya definisi suatu kegiatan, perbedaan *output*, lama waktu pelaksanaan dan kebutuhan sumberdaya, serta beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja. Disamping itu, sering juga terjadi pemborosan anggaran pada anggaran pemerintah daerah.

Ritonga (2010) dalam Herisno (2016) mengungkapkan apabila penyusunan anggaran dilakukan tanpa menggunakan ASB, maka permasalahan yang muncul adalah penentuan anggaran secara *incremental* dimana penentuan besaran anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data-data tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data tersebut, penentuan anggaran dipengaruhi oleh "siapa" yang mengajukan kegiatan dan "apa nama" kegiatan.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, PSEKP UGM (2009) mengungkapkan bahwa masalah yang muncul ketika ASB tidak digunakan dalam penganggaran keuangan daerah antara lain plafon anggaran kegiatan pada Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) ditetapkan menggunakan intuisi, sulit menilai kewajaran beban kerja dan biaya suatu kegiatan, penyusunan dan penentuan anggaran menjadi subjektif, dua atau lebih kegiatan yang sama mendapat alokasi yang berbeda, tidak memiliki argumen yang kuat jika diduga melakukan pemborosan, dan penyusunan anggaran menjadi terlambat.

Sebelum model ASB kegiatan disusun, maka harus dilihat terlebih dahulu kesesuaian objek belanja kegiatan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar

objek belanja yang dicantumkan sesuai dan relevan dengan kegiatan yang disusun. Salah satu permasalahan yang sering muncul dalam pengangaran adalah ketidaktepatan dalam penggunaan objek belanja. Sebagai contoh, kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional dipergunakan untuk menganggarkan belanja sehubungan dengan pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional untuk mempertahankan kendaraan dinas/operasional agar tetap dalam kondisi normal dan siap pakai sesuai dengan peruntukannya. Objek belanja yang sesuai untuk kegiatan ini tentunya objek belanja yang terkait dengan perawatan kendaraan bermotor, seperti Belanja Jasa *Service*, Belanja Penggantian Suku Cadang, Belanja BBM/Gas dan Pelumas (untuk perawatan), Belanja Jasa KIR, Belanja Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Belanja Premi Asuransi Barang Milik Daerah. Namun dalam kenyataannya masih ada SKPD yang menganggarkan objek belanja yang tidak relevan dengan kegiatan ini, seperti menganggarkan Belanja Jasa Sopir serta Belanja Pemeliharaan Peralatan dan Mesin sehingga dapat dikatakan adanya ketidaktepatan dalam penggunaan objek belanja dalam pengangaran.

Kesesuaian objek belanja merupakan salah satu faktor yang menentukan baik atau tidaknya ASB yang disusun dan menjadi penentu besaran belanja atas suatu kegiatan. Objek belanja untuk kegiatan yang sejenis haruslah sama disetiap SKPD dan antar SKPD. Apabila objek belanja yang digunakan tidak sama, maka ini akan menyebabkan terjadinya

ketidakseragaman jumlah belanja atas suatu kegiatan walaupun kegiatannya sama. Permasalahan lainnya yang dapat timbul apabila penyusunan anggaran dilakukan tanpa melihat kesesuaian objek belanja adalah tidak dapat diukurnya kewajaran belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu kegiatan dan terjadinya ketimpangan belanja yang dikeluarkan antar SKPD.

Melihat pentingnya kesesuaian objek belanja dan ASB, maka sudah seharusnya seluruh pemerintah daerah menilai kesesuaian objek belanja kegiatan dan menyusun ASB pada saat proses penganggaran. Namun dalam kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang masih mengabaikan kesesuaian objek belanja kegiatan dan belum menyusun ASB sehingga penyusunan anggaran belum sepenuhnya bisa dikatakan baik. Masih ditemukan kasus kelebihan alokasi dana atas pelaksanaan suatu kegiatan karena tidak adanya penilaian atas kewajaran belanja.

Sebagai salah satu instrumen yang digunakan sebagai dasar perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya sejak tahun 2006, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah menggunakan SAB yang disahkan dengan Peraturan Gubernur Sumatera Barat. Namun dengan mempertimbangkan berbagai kebijakan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, penyusunan SAB tersebut tidaklah melalui mekanisme dan analisis secara akademik dan komprehensif namun lebih mengandalkan kepada standar belanja yang diusulkan oleh SKPD dalam lingkup kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Akibatnya, standar belanja yang disusun

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

kadangkala tidak dapat memenuhi kebutuhan minimal secara nyata serta menimbulkan ragam persepsi dalam menafsirkan peraturan.

Masalah penyusunan anggaran terfokus kepada dua hal yang seharusnya dihindari yaitu “siapa” yang mengajukan kegiatan dan “apa nama” kegiatan. Kedua faktor itulah yang selama ini mempengaruhi besar kecilnya anggaran sebuah kegiatan. Padahal jika mengacu kepada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 89 Huruf e disebutkan bahwa rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD mencakup dokumen sebagai lampiran yang meliputi KUA, PPA, Kode Rekening APBD, Format RKA-SKPD, Analisis Standar Belanja, dan Standar Satuan Harga. Untuk itu dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang lebih berkualitas, terstruktur, efisien dan akuntabel maka metode ASB perlu dirancang secara serius.

Penelitian mengenai ASB telah banyak dilakukan, umumnya penelitian tersebut merumuskan model ASB untuk kegiatan pelatihan dan sejenisnya. Diantara penelitian tersebut dilakukan oleh Azmi (2015), Hamzah (2012), Narulita (2011), dan Widadi (2009). Dari hasil analisis kewajaran belanja ditemukan bahwa sebagian besar kegiatan mengalami *overfinancing* yang menunjukkan tidak efisiennya pengelolaan anggaran, sedangkan sebagian kegiatan lainnya mengalami *underfinancing* yang mengakibatkan hasil kegiatan yang diperoleh kurang maksimal. Hasil penelitian tersebut menunjukan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya mempertimbangkan ASB dalam penganggaran kegiatan. Namun hasil

penelitian Sumanda (2015) menunjukkan hasil yang berbeda. Evaluasi terhadap kewajaran pembelanjaan Pemerintah Kota Jambi dengan menggunakan ASB hanya ditemukan satu kegiatan yang mengalami *overfinacing*, sedangkan kegiatan lainnya dikategorikan wajar. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kota Jambi dapat mengimplementasikan ASB dengan baik.

Perbedaan hasil penelitian tersebut mendorong peneliti untuk ingin mengetahui bagaimana penerapan ASB pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Karena program dan kegiatan pemerintah sangat beragam, maka penelitian ini mencoba untuk merumuskan model ASB untuk kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional. Pemilihan kegiatan ini dikarenakan kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional merupakan kegiatan yang sangat diperlukan dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas pokok pemerintah dan selalu dianggarkan setiap tahun oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Selain perbedaan dalam hal jenis kegiatan yang diteliti, yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dalam penelitian ini juga dianalisis tingkat kesesuaian objek belanja yang dijadikan dasar dalam penyusunan model ASB.

1.2. PerumusanMasalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar tingkat kesesuaian objek belanja kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional SKPD dengan Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 37 tahun 2015 tentang Standar Biaya APBD Tahun Anggaran 2015 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Perlindungan Asuransi Barang Milik/Dikuasai Pemerintah Daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana model Analisis Standar Belanja untuk kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Barat?
3. Bagaimana kewajaran anggaran kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Barat berdasarkan model Analisis Standar Belanja?

1.3. TujuanPenelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kesesuaian objek belanja kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional SKPD dengan Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 37 tahun 2015 tentang Standar Biaya APBD Tahun Anggaran 2015 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Perlindungan Asuransi Barang

Milik/Dikuasai Pemerintah Daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

2. Membuat model Analisis Standar Belanja untuk kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.
3. Untuk menilai kewajaran anggaran kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Barat berdasarkan model Analisis Standar Belanja.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk membuat model Analisis Standar Belanja dalam menyusun anggaran.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis tentang pentingnya Analisis Standar Belanja pada proses penyusunan APBD sebagai instrument penilaian kewajaran anggaran kegiatan.
3. Sebagai acuan atau perbandingan bagi peneliti lain dalam memperkaya wawasan di bidang akuntansi pemerintahan khususnya mengenai Analisis Standar Belanja.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman bagi pembaca, maka penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

I Pendahuluan

Pada bagian pendahuluan dijelaskan tentang Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

II Tinjauan Pustaka

Bagian ini menjelaskan tentang landasan teori yang relevan dalam menunjang pembahasan permasalahan dalam penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, dan kerangka konseptual

III Metodologi Penelitian

Bagian ini menjelaskan tentang Desain Penelitian, Data dan Metode Pengumpulan Data, Variabel Penelitian dan Pengukuran, serta Teknik Analisis Data.

IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bagian ini menjelaskan tentang hasil-hasil yang didapat dari pengolahan data yang telah dikumpulkan serta hasil pembahasan data tersebut.

V Kesimpulan, Keterbatasan Penelitian dan Saran

Bagian terakhir terdiri dari kesimpulan tentang hasil pembahasan sebelumnya, keterbatasan penelitian dan saran yang diperlukan untuk pemerintah daerah dan peneliti selanjutnya.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK
KEDJAJAAN
BANGSA

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK
KEDJAJAAN
BANGSA