

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak dilakukannya reformasi disegala bidang berimbas pada tuntutan dari masyarakat untuk dilakukannya reformasi fiskal dengan bentuk perubahan dari sentralisasi fiskal menjadi desentralisasi fiskal. Pemerintah daerah diberikan kewenangan yang cukup besar dalam mengelola keuangan daerah khususnya dalam penganggaran. Dengan diberlakukan desentralisasi fiskal atau otonomi dalam pengelolaan keuangan maka pemerintah daerah wajib menyusun anggaran sendiri dengan berprinsip transparan dan akuntabel serta dapat diukur capaian kinerjanya. Anggaran yang berorientasi pada kinerja (*Performance Budgeting*) merupakan system penganggaran yang berorientasi pada indikator *input*, *output*, dan *outcome*, *benefit* dan *impact* dengan cara mengalokasikan sumber daya atau belanja program dan kegiatan, bukan pengalokasian kepada unit organisasi semata.

Dalam penganggaran belanja pemerintah daerah yang berbasis kinerja, indikator kinerja tercantum dalam RKA-SKPD. Adapun fungsi dari indikator kinerja tersebut dapat dipergunakan untuk mengukur tingkat ekonomis, efisiensi dan efektifitas dari anggaran program kegiatan yang disusun. Hal ini sesuai dengan Permendagri No. 59 tahun 2007 pengganti Permendagri No. 13 tahun 2006 menyatakan bahwa dalam perencanaan, penganggaran dan pengelolaan keuangan daerah harus dapat memenuhi prinsip tranparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran serta

berorientasi kepada penggunaan sumber daya ekonomi secara ekonomis dan efisien.

Pada masa sekarang ini, tuntutan transparan dan akuntabel atas pengelolaan keuangan daerah semakin meningkat. Untuk dapat memenuhi tuntutan tersebut salah satu cara yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan secara ekonomis, efisien dan efektif dengan menyusun standar biaya atau dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 yaitu Analisis Standar Belanja (ASB). Pentingnya dilakukan penyusunan ASB ini karena adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis antar program dan antar SKPD yang disebabkan oleh : 1. Tidak jelasnya definisi suatu kegiatan 2. Perbedaan *output* kegiatan 3. Perbedaan lama waktu pelaksanaan 4. Perbedaan kebutuhan sumber daya 5. Beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja 6. Pemborosan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 298 ayat (3) menyatakan bahwa Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 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.

Konsep ASB pertama kali diperkenalkan kepada Pemda dalam PP No. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, dimana istilah yang digunakan dalam PP tersebut adalah Standar Analisa Belanja (SAB), yang mempunyai makna sebagai suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya suatu kegiatan (Ritonga, 2010). Istilah ini kemudian diganti dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 menjadi Analisis Standar Belanja (ASB) yang mempunyai maksud yang sama dengan SAB.

Ritonga (2010) menyatakan bahwa manfaat dalam penerapan ASB adalah 1) dapat menentukan kewajaran belanja untuk melaksanakan suatu kegiatan sesuai dengan tupoksinya, 2) meminimalisir terjadinya pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran, 3) meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah, 4) penentuan anggaran berdasarkan pada tolak ukur kinerja yang jelas, dan 5) unit kerja mendapatkan keleluasaan yang lebih besar untuk menentukan anggarannya sendiri.

Apabila penyusunan anggaran telah dilakukan dengan menggunakan ASB, sehingga setiap kegiatan dapat didefinisikan dengan jelas sehingga adanya perlakuan yang adil terhadap setiap anggaran. Jadi diharapkan dapat menghindari ketidakwajaran anggaran dan menghindari adanya pemborosan anggaran. Anggaran dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki

peranan penting, kualitas perencanaan anggaran daerah yang digunakan masih relatif lemah, diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah secara berkesinambungan, sementara pengeluaran secara dinamis terus meningkat, tetapi tidak disertai penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran, sehingga memungkinkan terjadinya *underfinancing* atau *overfinancing*.

Apabila penyusunan anggaran dilakukan tanpa menggunakan ASB, maka permasalahan yang muncul sebagaimana yang diungkapkan Ritonga (2010) 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 “nama” kegiatan dimana ketika sebuah kegiatan menggunakan istilah kebarat-baratan maka biasanya akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan kegiatan sejenis dengan menggunakan istilah lokal, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “siapa” yang mengajukan anggaran tersebut.

Menurut Tanjung (2010), ASB digunakan sebagai: (1) mendorong terciptanya anggaran yang semakin efisien dan efektif, (2) memudahkan tim anggaran (TAPD) melakukan verifikasi belanja dan (3) memudahkan TAPD dan SKPD dalam menghitung besaran anggaran total belanja. Mahmudi (2010) mengatakan bahwa perencanaan belanja yang baik ditandai dengan adanya Analisis Standar Belanja (ASB). Jadi jelas di sini bahwa ASB mempunyai peran/fungsi yang penting dalam penganggaran berbasis kinerja

dan anggaran berdasarkan prestasi kerja. Untuk mengimplementasikan anggaran berdasarkan prestasi kerja, pemerintah daerah perlu melengkapi diri dengan instrumen lain seperti capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. (Ritonga, 2010).

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Per/09/M.Pan/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama Di Lingkungan Instansi Pemerintah Pasal 5 menyatakan Indikator Kinerja Utama instansi pemerintah harus selaras antar tingkatan unit organisasi.

Indikator kinerja utama pada setiap tingkatan unit organisasi meliputi indikator kinerja keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dengan tatanan sebagai berikut : a. Indikator kinerja utama pada tingkat Kementerian Negara/ Departemen/ LPND/ Pemerintah Provinsi/ Pemerintah Kabupaten/ Pemerintah Kota sekurang-kurangnya adalah indikator hasil (*outcome*) sesuai dengan kewenangan, tugas dan fungsi. b. Indikator kinerja utama pada unit organisasi setingkat Eselon I adalah indikator hasil (*outcome*) dan atau keluaran (*output*) unit kerja dibawahnya. c. Indikator kinerja utama pada unit organisasi setingkat eselon II / Satuan Kerja/ SKPD/ Unit kerja mandiri sekurang-kurangnya adalah indikator keluaran (*output*).

Untuk menilai kewajaran anggaran yang diajukan, perlu kesesuaian indikator *output* yang digunakan dalam menilai kinerja SKPD. Indikator *output* yang dianjurkan adalah berupa cost driver dari kegiatan yang

bersangkutan, sehingga memudahkan TAPD dalam menilai apakah anggaran yang diajukan masing-masing SKPD sudah wajar atau tidak. Tanjung (2010), penyusunan ASB untuk setiap kegiatan sebenarnya dapat dilakukan dengan cara menghitung ulang besarnya beban kerja dan biaya dari setiap kegiatan berdasarkan *output* atau keluarannya, sehingga bila ada kegiatan yang sama antar SKPD dengan *output* yang sama dan *cost driver* yang sama pula, seharusnya anggaran kegiatan yang memiliki kesamaan tersebut harus sama besar (unsur keadilan).

Penelitian mengenai Analisis Standar Belanja (ASB) ini sudah banyak dilakukan sebelumnya, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Azmi (2015) dengan judul Analisis Kewajaran Belanja dengan Pendekatan Model Analisis Standar Belanja (ASB) Pada Pemerintah Kota Bukittinggi yaitu membuat model Analisis Standar Belanja (ASB) untuk kegiatan Bimbingan/Pelatihan Teknis dan kegiatan Sosialisasi, dan melakukan analisis kewajaran belanja kegiatan Bimbingan/Pelatihan Teknis dan kegiatan Sosialisasi Pemerintah Kota Bukittinggi tahun anggaran 2015.

Penelitian yang dilakukan Hamzah (2012) dengan judul Penerapan Analisis Standar Belanja Alokasi Belanja Kegiatan Bimbingan atau Pelatihan Teknis pada Pemerintah Provinsi Gorontalo. Penelitian ini bertujuan untuk menentukan model ASB yang memenuhi kewajaran anggaran belanja, menghitung total anggaran sesuai target kinerja berdasarkan ASB.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Haryati (2007) dengan judul Aplikasi Analisis Standar Belanja (ASB) Belanja Langsung pada Bappeda

Kota Padang Tahun Anggaran 2006. Penelitian ini bertujuan untuk menghitung besarnya biaya rata-rata yang dialokasikan untuk menghasilkan satu satuan *output* tertentu melalui Analisis Standar Belanja (ASB).

Beberapa penelitian tentang model Analisis Standar Belanja (ASB) umumnya merumuskan model ASB dan menilai kewajaran belanja saja. Untuk mendukung model ASB ini juga diperlukan kesesuaian indikator kinerja khususnya *output* untuk membantu dalam menilai kinerja tiap unit organisasi atau SKPD.

Pemerintah Kota Bukittinggi sampai saat ini belum mempunyai Analisis Standar Belanja (ASB) sebagai acuan penyusunan anggaran. Praktek yang terjadi selama ini, anggaran yang diajukan berdasarkan kebutuhan masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini bisa mengakibatkan terjadinya ketidakwajaran anggaran suatu kegiatan berupa penganggaran yang terlalu tinggi (*overfinancing*) atau terjadinya pemborosan anggaran. Sehubungan permasalahan ini, diduga terjadi ketidakefisienan anggaran pada Pemerintah Kota Bukittinggi. Selain itu belum adanya keseragaman indikator *output* terhadap program/kegiatan yang sama, belanja yang sama yang dilaksanakan beberapa SKPD di Pemerintah Kota Bukittinggi.

Untuk menilai kewajaran anggaran yang diajukan, perlu kesesuaian indikator *output* yang digunakan dalam menilai kinerja SKPD. Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimaksud meliputi

Bimbingan teknis dan pelatihan bagi Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di Pemerintah Kota Bukittinggi.

Kegiatan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang sangat beragam setelah di kumpulkan dari semua SKPD yang ada di Pemerintah Kota Bukittinggi yang nantinya akan di kelompokkan jadi beberapa kelompok kegiatan yang memiliki spesifikasi yang sama, misal nya kegiatan bimbingan teknis dan pelatihan untuk internal/ pegawai dan kelompok kegiatan bimbingan teknis dan pelatihan untuk eksternal/ masyarakat. Yang nantinya masing-masing kelompok kegiatan tersebut di kelompokkan lagi menjadi beberapa kelompok pelatihan teknis, pelatihan non teknis, penyuluhan dan lainnya. Dari latar belakang ini disusunlah perumusan masalah untuk penelitian ini.

1.2 Perumusan Masalah

Rumusan masalah adalah suatu pertanyaan yang akan dicari jawabannya melalui pengumpulan data. Rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar kesesuaian indikator *output* untuk kegiatan Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki spesifikasi yang sama di seluruh SKPD pada Pemerintah Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana model Analisis Standar Belanja (ASB) Kegiatan Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) pada Pemerintah Kota Bukittinggi?

3. Apakah belanja Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) telah dianggarkan secara wajar pada Pemerintah Kota Bukittinggi berdasarkan Analisis Standar Belanja (ASB)?

1.3 Pembatasan Masalah

Karena begitu banyaknya kegiatan yang ada di SKPD pada Pemerintah Kota Bukittinggi, maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) selama 3 tahun yaitu periode 2014, 2015 dan 2016.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui seberapa besar kesesuaian indikator kinerja untuk belanja Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki spesifikasi yang sama digunakan oleh seluruh SKPD di Pemerintah Kota Bukittinggi.
2. Membuat model Analisis Standar Belanja (ASB) untuk Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) pada SKPD di pemerintah Kota Bukittinggi.
3. Menganalisis kewajaran belanja kegiatan Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang telah dianggarkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pada SKPD di pemerintah Kota Bukittinggi.

1.5 Manfaat Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Bukittinggi tentang kesesuaian indikator yang digunakan di seluruh SKPD.
2. Sebagai acuan dalam penyusunan Analisis Standar Belanja (ASB) Kota Bukittinggi.
3. Dengan adanya penelitian ini, menjadi bahan masukan dan informasi bagi Pemerintah Kota Bukittinggi dalam penilaian kewajaran belanja tiap SKPD.
4. Sebagai acuan atau perbandingan bagi peneliti lain dalam memperkaya wawasan di bidang akuntansi pemerintahan.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini, sistematika yang digunakan adalah :

Bab I Pendahuluan

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah penelitian, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Pada bab ini berisi tentang landasan teori yang relevan dalam menunjang pembahasan permasalahan penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka konseptual

Bab III Metodologi Penelitian

Pada bab ini berisi tentang desain penelitian, populasi dan sampel, data dan metode pengumpulan data, variabel penelitian dan pengukuran, serta teknik analisis data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menguraikan tentang hasil-hasil yang didapat dari pengolahan data yang telah dikumpulkan serta hasil pembahasan data tersebut.

Bab V Kesimpulan dan Saran

Terdiri dari kesimpulan dan saran yang berisi tentang hasil pembahasan sebelumnya serta saran yang diperlukan untuk pemerintah daerah dan peneliti selanjutnya.

