

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam konteks otonomi dan desentralisasi, anggaran menduduki peranan yang sangat penting. Saat ini kualitas perencanaan anggaran yang digunakan masih relatif lemah, diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan, sementara pengeluaran secara dinamis terus meningkat, tetapi tidak disertai penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran, sehingga memungkinkan *underfinancing* atau *overfinancing*. Menyadari kelemahan-kelemahan tersebut, sejak tahun 2001 Pemerintah Indonesia mulai merubah sistem penganggaran tradisional yang bercorak *input case* menjadi sistem penganggaran berbasis kinerja yang bercorak *output case*. Tujuannya adalah agar penggunaan anggaran dapat didasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif, serta anggaran tidak lagi berorientasi pada penyerapan anggaran (*input*) tetapi pada hasil kinerja yaitu *output* dan *outcome*, 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.

Tingginya tuntutan kebutuhan peningkatan kualitas layanan publik, transparansi dan akuntabilitas publik, juga menjadi alasan diterapkannya sistem penganggaran berbasis kinerja oleh pemerintah. Tuntutan ini mendorong pemerintah untuk dapat menyusun anggaran secara cermat, akurat dan sistematis. Sistem penganggaran ini mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Melalui penerapan sistem penganggaran ini, dapat diidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dengan hasil program dan kegiatan pembangunan sehingga dapat ditentukan efektifitas dan efisiensi program dan kegiatan pembangunan tersebut. Apabila terdapat perbedaan antara rencana dan implementasinya (realisasinya), maka dapat dilakukan evaluasi terhadap keterkaitan antara *input* dengan *output* dan *outcome* dari program dan kegiatan tersebut.

Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pasal 20 ayat 3, Pemerintah daerah diperkenalkan dengan istilah standar analisa belanja (SAB). Istilah Standar Analisa Belanja atau SAB ini mempunyai makna penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan yang tujuannya untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan PP No. 105/2000 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. Namun, Kepmendagri tersebut belum menunjukkan wujud/bentuk Standar Analisa Belanja.

Pada Tahun 2004 keluarlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Dalam UU No. 32 tersebut dikenalkan istilah baru yaitu Analisis Standar Belanja (ASB) yang mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan Standar Analisa Belanja (SAB) yaitu penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Selanjutnya, terbitlah PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. PP No. 58 tahun 2005 ini 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 Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam regulasi-regulasi tersebut selalu disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Walaupun regulasi-regulasi tersebut mengamanatkan ASB, tetapi ternyata regulasi-regulasi tersebut belum menunjukkan secara riil dan operasional tentang ASB. Akibatnya, ASB menjadi sesuatu yang abstrak bagi Pemerintah Daerah di Indonesia (Ritonga, 2010).

Dari uraian tersebut dapat dilihat seberapa pentingnya ASB dalam proses penganggaran, namun ironisnya hal ini belum didukung dengan bentuk perwujudan ASB secara riil oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dikarenakan banyak

hal, salah satunya yaitu tidak adanya petunjuk pelaksanaan ataupun petunjuk teknis yang secara rinci dapat menjelaskan bentuk riil dari ASB tersebut. Kota-kota di Indonesia pun masih banyak yang melakukan sosialisasi ASB, padahal aturan mengenai ASB sudah lama dikeluarkan oleh Indonesia. Terutama di kota dengan pendapatan yang besar, penggunaan ASB akan semakin sulit karena semakin besar pendapatan maka semakin sulit pula dalam pengelolaan anggaran.

Pentingnya analisa standar belanja ini dan harus disusun serta diimplementasikan dalam menyusun anggaran, diperjelas kembali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dimana dalam Pasal 298 ayat (3) berbunyi:

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.

ASB Mendorong penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap aktivitas unit kerja menjadi logis serta mendorong dicapainya efisiensi secara terus menerus. Hal tersebut dikarenakan adanya perbandingan (*benchmarking*) biaya per unit setiap *output* dan diperoleh praktek-praktek terbaik dalam mendesain aktivitas. Sejalan dengan hal tersebut, implementasi ASB dalam sistem anggaran memiliki banyak manfaat yaitu a). Penetapan plafon anggaran dan besaran alokasi setiap kegiatan menjadi obyektif (tidak lagi berdasarkan “intuisi”), b). Dapat menentukan kewajaran biaya untuk melaksanakan suatu kegiatan, c). Meningkatkan efisiensi dan keefektifan dalam pengelolaan keuangan daerah atau meminimalisir terjadi pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran, d). Penentuan anggaran berdasarkan tolak ukur kinerja yang jelas, e). Penyusunan anggaran menjadi lebih tepat waktu, f). ASB memberikan kepastian terjaganya hubungan antara *input* dan *output* (target kinerja), g). Memiliki argumen yang kuat jika dianggap melakukan pemborosan, serta h). Unit kerja mendapat keleluasaan yang lebih besar untuk menentukan anggarannya sendiri (DJPK, 2014).

Untuk Instrumen ASB tidak dapat dilepaskan dari tersedianya instrumen standar satuan harga atau dikenal juga dengan istilah standar satuan harga

barang/standar biaya. Ketersediaan standar satuan harga barang dan standar biaya dimaksud adalah standar satuan harga barang dan standar biaya yang berlaku pada saat proses penyusunan anggaran yang ditetapkan dalam bentuk Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah, standar satuan harga barang dan standar biaya harus sesuai dan relevan dengan tahun anggaran yang disusun serta dijadikan pedoman yang digunakan serta ditaati oleh seluruh perangkat daerah dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) pada masing-masing perangkat daerah tersebut. Pada akhirnya, diharapkan bahwa penentuan jumlah rupiah belanja yang dianggarkan merupakan proses yang transparan dan akuntabel.

Standar satuan harga barang dan standar biaya merupakan instrumen yang diperlukan dalam menyusun rencana kerja anggaran pemerintahan, mengingat pentingnya standar satuan harga barang dan standar biaya bagi pemerintahan, maka standar satuan harga barang dan standar biaya yang disusun diharapkan mampu memenuhi seluruh kebutuhan penganggaran dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA).

Penyusunan standar satuan harga barang dan standar biaya merupakan implementasi atas salah satu peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, Pasal 7 ayat (2) Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan serta pada ayat (4) menyatakan Menteri Keuangan menetapkan standar biaya, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi Pemerintah Pusat setelah berkoordinasi dengan Kementerian Negara/Lembaga terkait. Kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengamanatkan pada pasal 89 bahwa dalam penyusunan RKA SKPD harus di dasarkan atas Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD yang salah satunya mencantumkan bahwa salah satu dokumen sebagai lampiran surat edaran adalah standar analisis belanja dan satuan harga, selain itu di pasal 93 ayat (5) menyatakan bahwa standar satuan harga merupakan harga satuan setiap unit barang yang berlaku disuatu daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Adapun permasalahan umum yang sering terjadi dalam penyusunan dan penggunaan standar satuan harga barang dan standar biaya dilingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan diantaranya adalah (1) Dalam penyusunan standar satuan harga barang dan standar biaya belum melibatkan seluruh perangkat daerah, sehingga sering terjadi permasalahan dalam proses penganggaran dan pelaksanaan kegiatan dikarenakan standar satuan harga barang dan standar biaya yang ada belum memenuhi komponen-komponen biaya yang dibutuhkan seluruh perangkat daerah. (2) Dalam praktek penyusunan standar satuan harga barang dan standar biaya belum dilakukan identifikasi permasalahan terhadap standar biaya yang ada pada tahun sebelumnya, sehingga permasalahan yang timbul pada tahun sebelumnya masih terjadi pada tahun sekarang. (3) Standar satuan harga barang dan standar biaya yang ada belum sepenuhnya digunakan dalam proses penganggaran belanja perangkat daerah sehingga banyak ditemui penganggaran belanja yang tidak sesuai dan tidak tercantum dalam standar satuan harga barang dan standar biaya yang telah ditetapkan. (4) Standar satuan harga barang dan standar biaya baru sebatas berbentuk buku/dokumen yang belum sepenuhnya terintegrasi dengan sistem aplikasi penganggaran yang dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. (5) Belum adanya kepastian hukum terhadap besaran biaya yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan untuk komponen-komponen biaya yang belum tercantum dalam standar satuan harga barang dan standar biaya.

Demikian pentingnya penerapan standar harga barang, standar biaya dan analisis standar belanja, maka sudah seharusnya seluruh pemerintah daerah untuk menetapkan dan mempedomani standar satuan harga barang dan standar biaya serta menyusun analisis standar belanja guna tercapainya proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran yang baik dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun dalam kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang belum menyusun analisis standar belanja dan tidak mempedomani standar satuan harga barang dan standar biaya sehingga penyusunan anggaran pun belum sepenuhnya bisa dikatakan baik. Masih ditemukan kasus tentang permainan anggaran yang dilakukan dengan tidak mempedomani standar satuan harga barang agar anggaran yang dibuat lebih tinggi dari yang seharusnya.

Kasus lain yang ditemukan dalam penyusunan anggaran Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan adalah terdapatnya kelebihan alokasi dana atas pelaksanaan suatu kegiatan karena belum adanya ASB sehingga tidak adanya penilaian atas kewajaran belanja. Bahkan ada beberapa Pemerintah daerah di kabupaten/kota lainnya di Indonesia, hal tersebut menjadi temuan pemeriksaan oleh BPK atas tidak berjalannya sistem pengendalian internnya karena dalam penyusunan anggaran. Pemerintah daerah tersebut belum sepenuhnya menerapkan ASB seperti halnya yang terjadi dalam laporan hasil pemeriksaan atas LKPD Kabupaten Lebong pada tahun 2015 silam. Hal ini tentunya harus menjadi perhatian bagi pemerintah daerah kabupaten/kota lainnya termasuk pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan untuk dapat belajar dari hasil temuan tersebut agar tidak terjadi pada pemerintah daerahnya. Untuk itu, Pada tahun 2017 ini Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan sedang berupaya untuk meningkatkan kinerjanya dengan bekerjasama dengan tim ahli untuk menyusun Analisis Standar Belanja (ASB) yang direncanakan akan diterapkan pada tahun anggaran 2018.

Umumnya model ASB yang digunakan untuk jenis belanja yang besar kecilnya dapat dipengaruhi oleh manajemen, yakni terhadap biaya variabel atau semi variabel. Model ASB dikelompokkan menjadi: (1) kegiatan yang menghasilkan *output* fisik, yakni kegiatan dalam rangka pengadaan, pembangunan, pembelian dan pemeliharaan asset tetap baik itu berbentuk konstruksi maupun non konstruksi. (2) Kegiatan untuk menghasilkan *output* non fisik, yakni: kegiatan rutin dalam rangka memenuhi kebutuhan rutin organisasi dan kegiatan rutin yang menghasilkan *output* non fisik dalam rangka melaksanakan urusan wajib, pilihan, penunjang urusan dan urusan pendukung (Mairizal, 2016).

Beberapa penelitian terdahulu tentang ASB, umumnya masih banyak yang terfokus kepada ASB kegiatan rutin yang menghasilkan *output* non fisik, seperti ASB bimbingan atau pelatihan teknis. Sedangkan untuk ASB kegiatan yang menghasilkan *output* fisik masih sedikit.

Kemudian beberapa penelitian terdahulu tentang standar satuan harga barang dan standar biaya, umumnya menjelaskan bahwa kedua standar tersebut merupakan faktor penentu baik atau tidaknya ASB yang disusun. Namun belum banyak yang meneliti apakah jika kedua standar yaitu standar satuan harga barang

dan standar biaya diterapkan secara bersamaan, apakah akan memberikan manfaat yang baik terhadap penyusunan ASB walaupun banyak teori yang telah menjelaskan bagaimana hubungan antara ketiga standar tersebut.

Berpijak dari uraian di atas, diketahui bahwa standar satuan harga barang, standar biaya dan ASB merupakan dasar penyusunan anggaran guna mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dan sudah menjadi masalah yang cukup krusial untuk ditindaklanjuti guna memenuhi amanat undang-undang dan penerapan anggaran dan penelitian ini juga sejalan dengan keinginan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan untuk memperbaiki dan membenahi penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja terkait penerapan standar satuan harga barang, penerapan standar biaya dalam penganggaran kegiatan dan penyusunan ASB kegiatan-kegiatan yang ada dilingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan. Secara spesifik, penelitian ini difokuskan untuk model ASB kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor.

## **B. 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 standar satuan harga barang dalam penyusunan penganggaran pada kelompok kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan?
2. Seberapa besar kesesuaian standar biaya dalam penyusunan penganggaran pada kelompok kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir selatan?
3. Bagaimana model ASB Kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan yang disusun berdasarkan anggaran yang terdapat dalam dokumen pelaksanaan perubahan anggaran tahun 2017?
4. Bagaimana model ASB Kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor dilingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan yang disesuaikan dengan Standar Satuan Harga Barang dalam Keputusan Bupati Pesisir

Selatan Nomor: 900.5/501/Kpts/BPT-PS/2016 dan Standar Biaya dalam Peraturan Bupati Pesisir Selatan Nomor 27 Tahun 2016?

5. Apakah terdapat perbedaan antara kedua model ASB tersebut serta model manakah yang lebih baik?

### C. Pembatasan Masalah

Untuk lebih memfokuskan dalam pengumpulan data, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian. Karena begitu banyaknya kegiatan yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan, maka penelitian ini dibatasi pada kelompok kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor dilingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.

### D. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui seberapa besar kesesuaian standar satuan harga dalam penganggaran perangkat daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Untuk mengetahui seberapa besar kesesuaian standar biaya dalam penganggaran perangkat daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
3. Membuat model ASB Kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor dengan menggunakan anggaran berdasarkan DPPA 2017 di Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
4. Membuat model ASB Kegiatan pengadaan peralatan gedung kantor di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan yang sesuai dengan standar satuan harga barang dalam Keputusan Bupati Pesisir Selatan Nomor: 900.5/501/Kpts/BPT-PS/2016 dan standar biaya dalam Peraturan Bupati Pesisir Selatan Nomor 27 Tahun 2016.
5. Untuk mengetahui perbedaan perhitungan belanja diantara kedua model ASB tersebut untuk melihat model terbaik.

### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan tentang pentingnya penggunaan standar satuan harga barang dan standar biaya dalam menyusun anggaran serta dalam penyusunan analisis standar belanja.
2. Dengan adanya penelitian ini, maka menambah wawasan penulis tentang penggunaan standar satuan harga barang dan standar biaya dalam penyusunan analisis standar belanja sebagai alat penilaian kewajaran suatu belanja.
3. Sebagai acuan atau perbandingan bagi peneliti lain dalam memperkaya wawasan di bidang akuntansi pemerintahan.

