

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Analisis Standar Belanja merupakan kebijakan penganggaran yang lebih tegas dan harus dibuat oleh Pemerintah Daerah. Karena, didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 167 ayat (3) disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu pertimbangan dalam penganggaran belanja. Pentingnya ASB 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 289 ayat (3) berbunyi:

Belanja daerah untuk pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah selain sebagaimana pada ayat (1) berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Analisis Standar Belanja sebagai salah satu instrumen anggaran berbasis kinerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, tetapi, istilah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah tersebut masih Standar Analisis belanja (SAB). ASB mempunyai maksud dan makna yang sama dengan SAB yaitu suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Dengan begitu ASB bertujuan untuk menjamin bahwa anggaran yang ditetapkan tersebut sudah merupakan yang

efisien dan ekonomis. Untuk mendukung hal tersebut perlu dilakukan kajian dan penyempurnaan implementasi penganggaran berbasis kinerja.

Pada sistem ABK mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan. Ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi dalam penyelenggaraan suatu aktivitas. Penerapan ABK ini juga sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara yang mengarahkan pemerintah untuk mendesain sistem penganggaran yang lebih ekonomis, efektif, akuntabel, transparan dan lebih mengedepankan pencapaian target kebijakan yang terukur dalam melakukan pengeluaran.

ASB sebagai salah satu instrumen dalam penganggaran berbasis kinerja juga disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang pada tahun 2007 mengalami perubahan dan dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam regulasi-regulasi tersebut selalu mengamankan ASB, tetapi ternyata dalam operasionalnya ASB belum secara riil diterapkan oleh pemerintah daerah, karena ASB masih sesuatu yang abstrak bagi pemerintah daerah di Indonesia (Ritonga, 2010).

Dasar hukum tersebut diatas telah mensyaratkan perlunya ASB oleh pemerintah daerah dalam menyusun APBD. Namun, hal ini belum terwujud secara riil sesuai dengan peraturan-peraturan tersebut. Akibatnya, timbul beberapa masalah klasik dalam penyusunan APBD (Ritonga, 2010) yaitu ; Pertama, penyusunan anggaran dilakukan secara incremental, penentuan besaran anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah dana pada item-item anggaran tahun sebelumnya. Kedua, "Nama" kegiatan mempengaruhi besaran anggaran. Ketika sebuah kegiatan memakai istilah "kebarat-baratan" seperti Expo/Exhibition porsi anggaran yang dialokasikan menjadi lebih besar dibandingkan dengan kegiatan sejenis yang dinamai "pameran". Ketiga, penentuan anggaran dipengaruhi oleh "Siapa" yang mengajukan anggaran. Jika yang mengajukan anggaran itu adalah SKPD yang "powerfull" maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan SKPD "kecil" meskipun jenis dan beban kerjanya sama.

Berdasarkan beberapa masalah klasik tersebut, maka masalah-masalah yang muncul ketika ASB tidak digunakan dalam penganggaran keuangan daerah (Ritonga, 2010) adalah : (a) sulit menilai kewajaran beban kerja dan biaya suatu kegiatan; (b) penyusunan dan penentuan anggaran menjadi subjektif; (c) dua atau lebih kegiatan yang sama mendapat alokasi besaran anggaran yang berbeda; (d) tidak memiliki argumen yang kuat jika "dituduh" melakukan pemborosan; (e) penyusunan anggaran "molor".

Implementasi ASB dalam sistem anggaran memiliki banyak manfaat yaitu : (a) penetapan plafon anggaran dan besaran alokasi setiap kegiatan menjadi objektif (tidak lagi berdasarkan "intuisi"); (b) dapat menentukan kewajaran biaya

untuk melaksanakan suatu kegiatan; (c) meningkatkan efisiensi dan keefektifan dalam pengelolaan keuangan daerah atau meminimalisir terjadinya 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).

Bertolak dari permasalahan dan Pentingnya penyusunan ASB ini dimaksudkan agar dampak positif dari penerapan anggaran berbasis kinerja dapat dirasakan dan berjalan efektif dan efisien. Namun sampai saat ini aturan tersebut tidak didukung dengan petunjuk teknis ataupun pedoman rinci bagi daerah untuk menerapkannya, sehingga masih belum banyak ASB diterapkan oleh pemerintah daerah di Indonesia, termasuk Pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat. Sementara itu, apabila penyusunan anggaran tanpa ASB dapat mengakibatkan adanya kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang pada akhirnya akan mempengaruhi efisiensi dan efektivitas penerapan sistem anggaran berbasis kinerja. Oleh karena itu, peneliti tertarik melakukan penelitian ini yaitu mengenai “Analisis Perbandingan Kewajaran Belanja Kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat Kabupaten PS dengan Kota BK Menggunakan Pendekatan Model Analisis Standar Belanja”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana model ASB kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana kewajaran belanja kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat berdasarkan ASB yang disusun?
3. Bagaimana perbandingan kewajaran model ASB di Kabupaten PS dengan Kota BK Provinsi Sumatera Barat?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Memperhatikan latar belakang sebagaimana dijelaskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Menyusun ASB belanja dari kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat.
2. Menganalisa kewajaran belanja dari kegiatan Penyediaan rutin Surat Menyurat yang telah dilakukan di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat dengan menggunakan pendekatan ASB.
3. Untuk melihat perbandingan kewajaran model ASB di Kabupaten PS dengan Kota BK Provinsi Sumatera Barat?

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi tim penyusun anggaran pemerintah daerah maupun pihak terkait lainnya khususnya di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat dalam menyusun dan menilai kewajaran belanja yang telah dianggarkan.

2. Sebagai bahan perbandingan atau referensi bagi peneliti lain yang akan meneliti tentang penyusunan anggaran dengan model Analisa Standar Belanja.
3. Bagi peneliti sendiri adalah sebagai bahan untuk menambah ilmu, wawasan dan juga mengubah pola pikir dalam bekerja ataupun berpendapat dengan bertanggung jawab. Sekaligus sebagai bahan untuk menyelesaikan pendidikan Strata Satu akuntansi di jurusan Akuntansi Universitas Andalas

### **1.5 Batasan Penelitian**

Untuk lebih memfokuskan penelitian ini, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian mengingat banyaknya kegiatan yang ada di pemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi untuk kegiatan penyediaan jasa surat menyurat di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

**BAB I : Pendahuluan**

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan masalah serta sistematika penulisan.

**BAB II : Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini berisi tentang landasan teori yang diperlukan dalam menunjang penelitian dan konsep yang relevan untuk membahas permasalahan yang telah dirumuskan peneliti. Pada bab ini antara

lain dibahas tentang anggaran sektor publik, anggaran berbasis kinerja dan analisis standar belanja.

### BAB III : Metode Penelitian

Berisikan paparan metode yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian ini, mencakup jenis penelitian, lingkup penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknis analisis data.

### BAB IV : Hasil Penelitian

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

### BAB V : Penutup

Terdiri dari kesimpulan yang merupakan ringkasan dari pembahasan sebelumnya. Keterbatasan dari penelitian ini. Saran yang dianggap perlu, baik untuk pemerintah daerah maupun untuk penelitian selanjutnya.