

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lahirnya reformasi membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia. Salah satu bentuk perubahan tersebut adalah reformasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dikenal dengan otonomi daerah. Konsekuensi dari implementasi otonomi daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar, sehingga dalam pelaksanaannya harus diiringi dengan pelimpahan kewenangan dibidang keuangan yang dinamakan dengan desentralisasi fiskal. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah. Salah satunya berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah sebagai upaya peningkatan kinerja ekonomi daerah.

Peningkatan kinerja ekonomi suatu daerah dapat dilihat dari struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah yang bersangkutan. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam satuan moneter. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Dalam pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan anggaran memiliki 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 (Noviawati, 2017).

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran dalam sektor publik di Indonesia sudah banyak mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Pada masa orde lama perencanaan anggaran masih merujuk pada perundang-undangan Hindia-Belanda. Pada masa orde baru perencanaan anggaran dilakukan dengan menitikberatkan penganggaran pada kebutuhan untuk belanja atau pengeluaran dan tolak ukur keberhasilannya hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan antara pendapatan dan belanja yang disebut sistem penganggaran tradisional. Kemudian dimasa reformasi sistem penganggaran yang digunakan adalah anggaran berbasis kinerja.

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Budgeting System*) merupakan sebuah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi dan rencana strategis perusahaan (Bastian, 2006). Dana yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk setiap program harus memiliki output yang jelas dan terukur. Sehingga dengan sistem penganggaran ini, dapat diidentifikasi antara nilai uang dengan hasil program dan kegiatan yang akhirnya dapat ditentukan efektifitas dan efisiensi dari kegiatan tersebut. Hal inilah yang membedakan sistem penganggaran tradisional yang hanya mempertanggungjawabkan input yang dilaksanakan dengan input yang dialokasikan. Oleh karena itu, diperlukanlah penyusunan anggaran berbasis kinerja yang dilakukan dengan lima prinsip, yaitu capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar harga satuan dan standar pelayanan minimal. Dari

kelima prinsip diatas merupakan rangkaian yang harus ditempuh dan diterapkan bersamaan karena saling berhubungan dan berpengaruh satu sama lain.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur dan dinilai sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diperkenalkan istilah Standar Analisa Belanja (SAB). SAB ini memiliki makna sebagai suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Berdasarkan PP Nomor 105 Tahun 2000 tersebut, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional dalam bentuk Kepmendagri Nomor 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, penerapan Kepmendagri ini belum ada pada praktik keuangan daerah.

Pada tahun 2004 keluarlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tersebut dikenalkan istilah baru yaitu Analisis Standar Belanja (ASB) yang mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan SAB. Penjabaran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian dijabarkan lagi dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada Tahun 2007 terbitlah Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 sebagai penyempurnaan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Kemudian

pada tahun 2011 diterbitkan lagi perubahan kedua dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang dituangkan dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti 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 berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Perbedaan pada regulasi sebelumnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa belanja daerah harus *berpedoman* pada ASB, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa belanja daerah perlu *mempertimbangkan* ASB. Disini jelas bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam sistem penganggaran berbasis kinerja. Walaupun regulasi-regulasi tersebut 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).

Lahirnya ASB diharapkan dapat menjawab permasalahan yang timbul akibat tidak adanya regulasi yang mengatur tentang kewajaran dari suatu anggaran. Ketidakwaajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis, antar program dan antar Satuan Kerja Perangkat Daerah disebabkan oleh tidak jelasnya definisi suatu kegiatan, perbedaan output, lama waktu pelaksanaan dan kebutuhan sumber daya serta beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja. Sehingga sering juga terjadi pemborosan anggaran. Menurut Ritonga (2010) permasalahan dalam penyusunan anggaran tanpa menggunakan ASB diantaranya adalah (1) Penentuan

besarnya anggaran dari data-data tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data tersebut. (2) Penentuan anggaran dipengaruhi oleh “nama” kegiatan. (3) Penentuan anggaran dipengaruhi oleh “siapa” yang mengajukan anggaran tersebut. Dengan permasalahan tersebut akan sulit menilai kewajaran beban kerja dan biaya suatu kegiatan, penyusunan dan penentuan anggaran menjadi subjektif serta dua atau lebih kegiatan yang sama akan mendapatkan alokasi anggaran yang berbeda.

Sebagai sebuah provinsi yang terdiri dari 19 kabupaten/kota, Sumatera Barat tidak terlepas dari permasalahan kelebihan alokasi dana atas pelaksanaan suatu kegiatan karena belum adanya ASB. Akibatnya, tidak ada penilaian atas kewajaran belanja. Bahkan ada beberapa Pemerintah daerah di kabupaten/kota lainnya di Indonesia yang menjadi temuan Badan Pengelola Keuangan atas tidak berjalannya sistem pengendalian internal dalam penyusunan anggaran seperti pada LKPD Kabupaten Lebong pada tahun 2015 silam. Hal ini tentu menjadi perhatian bagi pemerintah daerah termasuk pemerintah Kabupaten LPK dan Kabupaten SS untuk dapat belajar dari temuan tersebut agar tidak terjadi pada pemerintah daerahnya. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Analisis Perbandingan Kewajaran Belanja Kegiatan Penyediaan Jasa Surat-Menyurat Kabupaten LPK dengan Kabupaten SS Menggunakan Pendekatan Model Analisis Standar Belanja”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana model analisis standar belanja untuk kegiatan penyediaan jasa surat-menyurat di Pemerintah Daerah Kabupaten LPK Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana kewajaran dari anggaran kegiatan penyediaan jasa surat-menyurat di Pemerintah Daerah Kabupaten LPK di Provinsi Sumatera Barat?
3. Bagaimana perbandingan penilaian kewajaran model analisis standar belanja di Kabupaten LPK dengan Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui model analisis standar belanja untuk kegiatan penyediaan jasa surat-menyurat di Pemerintah Daerah Kabupaten LPK Provinsi Sumatera Barat?
2. Untuk mengetahui kewajaran dari anggaran kegiatan penyediaan jasa surat-menyurat di Pemerintah Daerah Kabupaten LPK di Provinsi Sumatera Barat?
3. Untuk melihat perbandingan penilaian kewajaran model analisis standar belanja di Kabupaten LPK dengan Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Melalui penelitian ini, akan menambah wawasan penulis tentang analisis standar belanja daerah sebagai alat penilaian kewajaran suatu belanja.
2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan analisis standar belanja.

3. Sebagai acuan atau referensi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian serupa.

1.5 Batasan Penelitian

Untuk lebih memfokuskan penelitian ini, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian mengingat banyaknya kegiatan yang ada pada pemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi untuk kegiatan penyediaan surat-menyurat di Kabupaten LPK dan Kabupaten SS 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 teoritis yang diperlukan dalam menunjang penelitian dan konsep yang relevan untuk membahas permasalahan yang telah dirumuskan peneliti antara lain dibahas tentang anggaran sektor publik, anggaran berbasis kinerja, sistem akuntansi biaya dan analisis standar belanja, Kemudian penelitian terdahulu dan kerangka berpikir.

BAB III : Metodologi Penelitian

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

BAB IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan

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 dan saran yang merupakan ringkasan dari pembahasan sebelumnya, serta saran yang dianggap perlu, baik untuk pemerintah daerah maupun penelitian selanjutnya.

