

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah adalah pemberian wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2012:1). Banyak faktor yang mendorong pembentukan otonomi daerah, salah satunya adalah peningkatan daya saing negara dalam menghadapi globalisasi yang tentunya diharapkan daerah juga berperan serta dalam menghadapinya. Pelaksanaan otonomi daerah dalam perkembangannya telah mengalami perubahan yang cukup signifikan. Hal ini ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang tersebut membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah.

Perencanaan anggaran daerah dengan paradigma lama dewasa ini mulai ditinggalkan. Hal ini disebabkan oleh berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional. Oleh sebab itu, sejak tahun 2001 Pemerintah Indonesia mulai merubah sistem penganggaran tradisional menjadi sistem penganggaran berbasis kinerja. Tujuannya adalah agar penggunaan anggaran dapat didasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien dan efektif, serta anggaran tidak lagi berorientasi

pada penyerapan anggaran tetapi pada hasil kinerja, maka anggaran harus disusun berdasarkan kinerja yang akan dicapai oleh daerah tersebut. Dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja tersebut, maka anggaran daerah akan lebih transparan, adil dan dapat dipertanggungjawabkan.

Alasan lain diterapkannya penganggaran berbasis kinerja oleh pemerintah adalah karena tingginya tuntutan akan peningkatan kualitas layanan publik, transparansi dan akuntabilitas publik. 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.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja sesuai dengan 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). SAB yaitu penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan yang tujuannya untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah. Pada tahun 2004 keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memperkenalkan istilah baru yaitu Analisa Standar Belanja (ASB) yang mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan SAB yaitu penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

ASB merupakan instrumen penting dalam penganggaran. Menurut Tanjung (2010:1), 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 defenisi suatu kegiatan, (2) perbedaan output kegiatan, (3) perbedaan lama waktu pelaksanaan, (4) perbedaan kebutuhan sumber daya dan (5) beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja. Disamping itu, penyebab ketidakwajaran anggaran karena adanya pemborosan anggaran yang telah dilakukan oleh pemerintah. Selain itu ASB diharapkan dapat menutupi masalah-masalah dalam proses penyusunan anggaran. Menurut Ritonga (2010:2), masalah-masalah klasik dalam penyusunan anggaran yaitu : pertama, penyusunan anggaran secara *incremental* dimana penentuan besar anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data-data tahun sebelumnya. Kedua, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “nama” kegiatan. Ketika sebuah kegiatan menggunakan nama “kebarat-baratan” seperti *Expo/Exhibition* biasanya akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan kegiatan sejenis yang menggunakan istilah lokal seperti pameran. Ketiga, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “siapa” yang mengajukan anggaran. Jika yang megajukan anggaran tersebut adalah SKPD yang “*powerfull*” maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan SKPD “kecil” meskipun dengan jenis dan beban kerja yang sama.

ASB diperkenalkan lagi pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, namun belum ada bentuk nyata pedoman pelaksanaan ASB. Ini

menyebabkan Pemerintah Daerah sebagai pelaksana pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya menerapkan ASB dalam proses penganggaran. Hal ini berdampak kepada ketidakwajaran dan ketidakadilan dalam proses penyusunan anggaran. Dilain hal, fungsi anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*) yang dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*) tidak berjalan sebagaimana mestinya (Nordiawan, 2007:49). Terkait masalah tersebut terdapat beberapa upaya dari berbagai kalangan untuk membuat model ASB dengan berbagai pendekatan yaitu dengan pendekatan biaya berdasarkan aktivitas (*Activity Based Costing*) yang wajar digunakan dalam perhitungan harga pokok produksi di sebuah organisasi bisnis. Pendekatan ini memperhitungkan biaya tetap, biaya variabel dan pemicu biaya (*cost driver*). Kemudian untuk pembentukan formula ASB menggunakan pendekatan analisis regresi linier sederhana dengan menggunakan metode kuadran terkecil (*Ordinary Least Square*).

Dikutip dari ANTARA SUMBAR, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyusun Standar Satuan Harga (SSH) sebagai pedoman penyusunan anggaran belanja dilingkup pemerintahan untuk menghindari potensi *mark up* atau penggelembungan nilai. Selain menyusun SSH, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat juga menyusun Analisis Standar Belanja (ASB) yakni instrumen untuk mengukur kewajaran antara beban kerja dan belanja pada suatu kegiatan. Namun belum ada satupun daerah yang menjalankan hal ini dengan sempurna.

Pada beberapa penelitian yang dilakukan terhadap model ASB, umumnya sudah merumuskan model ASB untuk kegiatan pelatihan dan

sejenisnya. Jika dibandingkan dengan program dan kegiatan pemerintah yang begitu beragam, penelitian terhadap model ASB untuk penyediaan alat tulis kantor ini masih sedikit dilakukan, mengingat alat tulis kantor diperlukan dalam setiap operasional Pemerintah Daerah, maka setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) secara rutin menganggarkan belanja untuk penyediaan alat tulis kantor untuk program dan kegiatan selama tahun anggaran. Untuk itu penelitian ini mencoba untuk merumuskan model ASB untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor guna untuk melihat kondisi alat tulis kantor sebagai hal yang penting dalam tugas pokok Pemerintah Daerah.

Berdasarkan fenomena di atas, penulis tertarik untuk mengangkat judul skripsi “**Analisis Kewajaran Belanja Kegiatan Penyediaan Alat Tulis Kantor Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat Menggunakan Pendekatan Model Analisis Standar Belanja**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana model ASB kegiatan penyediaan alat tulis kantor Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana kewajaran belanja kegiatan penyediaan alat tulis kantor Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat berdasarkan model ASB yang disusun?



### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menyusun model ASB kegiatan penyediaan alat tulis kantor Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat
2. Untuk menganalisis kewajaran belanja kegiatan Penyediaan alat tulis kantor Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat berdasarkan model ASB yang disusun.

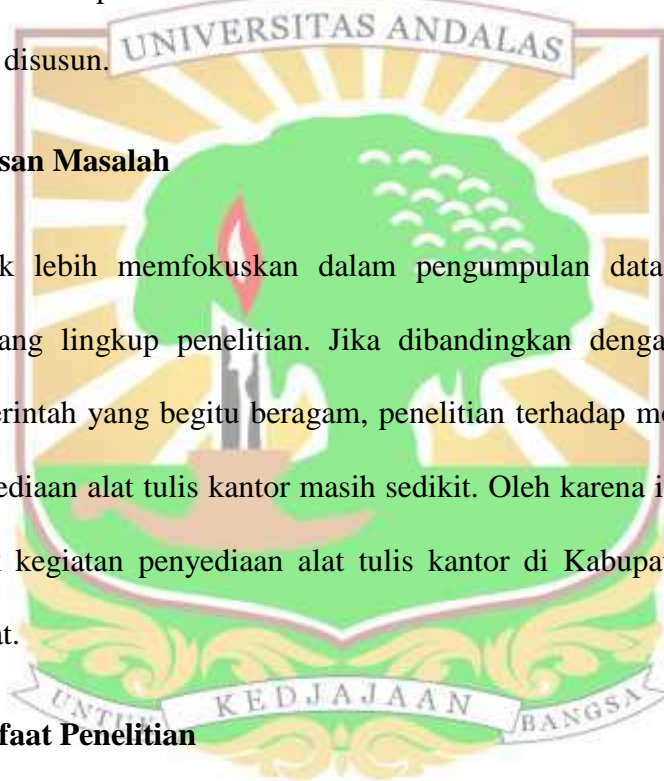
### 1.4 Batasan Masalah

Untuk lebih memfokuskan dalam pengumpulan data, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian. Jika dibandingkan dengan program dan kegiatan pemerintah yang begitu beragam, penelitian terhadap model ASB untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor masih sedikit. Oleh karena itu, penulisan ini dibatasi untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

1. Sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun dan menilai kewajaran belanja yang telah dianggarkan bagi Pemerintah Daerah maupun pihak terkait lainnya, khususnya di Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat.



2. Sebagai bahan perbandingan atau referensi bagi peneliti lain dan memperkaya ilmu bagi peneliti yang meneliti tentang penyusunan anggaran dengan model ASB.
3. Sebagai bahan untuk menambah ilmu, wawasan dan juga mengubah pola pikir bagi peneliti dalam bekerja ataupun berpendapat. Sekaligus sebagai bahan untuk menyelesaikan pendidikan Strata Satu di Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

### **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, batasan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : Tinjauan Pustaka**

Bab ini berisi landasan teoritis mengenai anggaran, anggaran berbasis kinerja, sistem akuntansi biaya dan analisis standar belanja. Juga memaparkan tinjauan penelitian terdahulu dan kerangka berfikir.

### **BAB III : Metodologi Penelitian**

Bab ini berisi tentang desain penelitian, data dan metode pengumpulan data serta metode analisis.

### **BAB IV : Hasil dan Pembahasan**

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

### **BAB V : Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran dari pembahasan.

