

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengharuskan suatu daerah untuk mempunyai kemampuan ekonomi yang memadai dan dituntut untuk dapat mandiri secara fiskal untuk dapat membiayai pengeluaran daerahnya masing-masing, yang dikenal sebagai era otonomi daerah. Tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah ini adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2004). Otonomi daerah tidak hanya memberikan kewenangan atas pelaksanaan pembangunan tetapi juga disertai dengan kewenangan untuk mengelola keuangannya, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah pokok-pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintah daerah dalam penyusunan, pembahasan, dan penetapan APBD. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja (Mardiasmo, 2005).

Sebelum reformasi, Pemerintah Indonesia menggunakan Sistem Anggaran Tradisional (*Line Item Budgeting*) dalam sistem penganggarnya. Sistem anggaran tersebut tidak fokus pada kinerja, melainkan biaya. Dalam sistem anggaran tersebut, proses penyusunan penganggaran berdasarkan pada realisasi anggaran tahun sebelumnya, yang menghasilkan anggaran yang hampir sama tanpa perubahan tiap tahunnya. Sistem anggaran tradisional dikatakan berhasil apabila adanya keseimbangan antara pendapatan dan belanja. Dengan keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh sistem anggaran tradisional, dalam perkembangannya pada masa reformasi Pemerintah Indonesia mulai beralih kepada sistem Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance System Budgeting*) sebagai pengganti dan pendekatan untuk mengatasi permasalahan yang ada pada sistem anggaran tradisional.

Menurut Mardiasmo (2009), Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program (Mardiasmo, 2009). ABK adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi yang berkaitan dengan visi dan misi serta perencanaan strategis organisasi. Sistem anggaran ini lebih menekankan pada kinerja atau hasil, yang mana sumber dihubungkan dengan hasil. Penerapan ABK ini 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.

Salah satu instrumen yang diperlukan untuk menyusun APBD adalah Analisis Standar Belanja (ASB), sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 298 Ayat 3 yang menyatakan bahwa Belanja Daerah yang menjadi kewenangan daerah berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. ASB merupakan standar atau pedoman yang digunakan untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan belanja yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan untuk menghasilkan tingkat pelayanan tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006). Usulan anggaran belanja yang tidak sesuai dengan ASB akan dianalisis atau direvisi sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Namun, perlu dipahami bahwa tidak semua jenis belanja dapat ditentukan standarnya dengan ASB, melainkan hanya beberapa belanja kegiatan tertentu. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (Undang-Undang Nomor 58 Tahun 2005). Pemahaman akan jenis-jenis kegiatan dan sifat-sifat belanja diperlukan dalam penyusunan ASB. Besar kecilnya belanja untuk setiap kegiatan akan berbeda-beda sesuai dengan faktor pemicu (*cost driver*) yang mempengaruhinya, dimana *cost driver* tersebut juga akan berbeda-beda sesuai dengan jenis kegiatan yang dilaksanakan.

Analisis Standar Belanja telah digunakan dalam penelitian-penelitian terdahulu dalam menilai kewajaran belanja daerah Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Barat, baik pada tingkat SKPD maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Azmi (2015) yang berjudul “Analisis Kewajaran Belanja Dengan Pendekatan Model Analisis

Standar Belanja (ASB) pada Pemerintah Kota Bukittinggi”, menyimpulkan bahwa semua kegiatan bimbingan/pelatihan teknis tahun 2015 tidak melewati batas maksimum atau biasa dikatakan wajar, sedangkan kegiatan sosialisasi terdapat delapan kegiatan yang melewati batas maksimum. Penelitian terdahulu tersebut merumuskan model ASB untuk kegiatan bimbingan/pelatihan teknis. Jika dibandingkan dengan program dan kegiatan pemerintahan yang begitu beragam, maka penelitian ini mencoba untuk merumuskan model ASB untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor yang merupakan salah satu kegiatan yang selalu dianggarkan secara rutin pada tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selama tahun anggaran, mengingat alat tulis kantor selalu digunakan pada tiap aktivitas operasional Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengemukakan dan membahas masalah mengenai **“Analisis Perbandingan Kewajaran Belanja Kegiatan Penyediaan Alat Tulis Kantor Kabupaten SS dengan Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat Menggunakan Pendekatan Model Analisis Standar Belanja”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana model ASB kegiatan Penyediaan Alat Tulis Kantor pada Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana kewajaran belanja kegiatan Penyediaan Alat Tulis Kantor pada Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat berdasarkan ASB yang disusun?

3. Bagaimana perbandingan kewajaran model ASB pada Kabupaten SS dengan Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk menyusun model ASB kegiatan Penyediaan Alat Tulis Kantor pada Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk menganalisis kewajaran belanja kegiatan Penyediaan Alat Tulis Kantor pada Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat berdasarkan ASB yang disusun.
3. Untuk melihat perbandingan kewajaran model ASB pada Kabupaten SS dengan Kabupaten PS Provinsi Sumatera Barat.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat diharapkan tercapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai tambahan informasi dan bahan masukan bagi tim penyusun anggaran SKPD khususnya di Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat dalam menyusun anggaran dan menilai kewajaran belanja yang telah dianggarkan.
2. Sebagai bahan perbandingan atau referensi bagi peneliti lain yang meneliti tentang penyusunan anggaran dengan model Analisis Standar Belanja.
3. Bagi peneliti sendiri adalah sebagai salah satu penambah 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 Masalah**

Untuk lebih memfokuskan penelitian ini, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada satu jenis kegiatan saja, mengingat banyaknya kegiatan yang ada di Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor di 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. Pada bab ini dibahas mengenai Keuangan Daerah, Anggaran Berbasis Kinerja, Akuntansi Biaya dan Analisis Standar Belanja. Pada bab ini juga dibahas mengenai tinjauan penelitian terdahulu terkait penelitian ini, serta kerangka pemikiran.

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

Berisikan paparan metode yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian ini, mencakup jenis penelitian, lingkup penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknik 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 yang merupakan ringkasan dari pembahasan sebelumnya, serta saran yang dianggap perlu, baik untuk pemerintah daerah maupun penelitian selanjutnya.

