

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri untuk kepentingan masyarakat daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep otonomi daerah pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Melalui Undang-Undang ini, pembangunan daerah dilaksanakan melalui penguatan otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya yang mengarah pada terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Dengan kata lain adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri, baik dari segi politik, sosial, maupun ekonomi.

Dalam konteks otonomi, anggaran daerah menduduki posisi yang sangat penting. Namun, realitanya saat ini perencanaan anggaran daerah yang digunakan masih relatif lemah. Hal ini disebabkan karena adanya ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah, sementara itu pengeluaran terus meningkat yang tidak disertai dengan penentuan skala prioritas. Keadaan seperti inilah yang akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang dapat mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Untuk dapat mencapai pengelolaan keuangan tersebut maka APBD harus disusun berdasarkan kinerja yang akan dicapai oleh daerah, dengan kata lain pemerintah daerah harus menggunakan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

ABK merupakan sebuah sistem anggaran yang mengutamakan hasil kerja dan output dari setiap program dan kegiatan yang direncanakan. Setiap dana yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk setiap program harus memiliki output yang jelas dan terukur. Hal inilah yang membedakan sistem penganggaran tradisional yang hanya mempertanggungjawabkan input yang dilaksanakan dengan input yang dialokasikan, (Ritonga : 2010)

Dalam menggunakan ABK terdapat beberapa indikator yang dijadikan ukuran pencapaian kinerja dalam pengelolaan daerah, yaitu masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*). Pada dasarnya, indikator tersebut tidak bisa memberikan penjelasan yang berarti tentang kinerja melainkan hanya dapat menjelaskan bahwa input yang digunakan pada sejumlah output yang dihasilkan dan sejumlah outcome pada level program. Mengingat kinerja bersifat relatif, maka dibutuhkan data pembandingan sehingga lebih memungkinkan untuk menilai apakah program atau kegiatan yang direncanakan lebih efisien dan efektif dibandingkan dengan data pembandingan atau program dan kegiatan yang sama di

tahun sebelumnya. Dengan demikian, dengan adanya ABK ini pengelolaan keuangan negara dan daerah sesuai kewajaran ekonomi, efisien dan efektif (*value for money*) (Ritonga : 2010).

Untuk mengimplementasikan ABK, pemerintah daerah memerlukan instrumen penting lainnya, salah satunya yaitu Analisis Standar Belanja (ASB). Hal ini telah diatur pertama kali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Istilah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tersebut adalah Standar Analisa Belanja (SAB), yaitu suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Pada tahun 2004 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut adanya istilah baru ASB yang memiliki makna yang sama dengan SAB.

Selanjutnya, terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 ini kemudian dijabarkan lagi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (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. Kemudian terbitlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam regulasi-regulasi tersebut selalu disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Meskipun dasar hukum telah mensyaratkan pentingnya ASB, namun pemerintah daerah belum menerapkan secara riil. Tidak diterapkannya ASB secara riil oleh pemerintah daerah tentu memiliki dampak terhadap penyusunan anggaran. Ada beberapa permasalahan yang timbul apabila tidak diterapkannya ASB dalam penyusunan anggaran, seperti penentuan anggaran secara *incremental*, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “Nama” kegiatan dan “Siapa” yang mengajukan anggaran. Permasalahan yang muncul akibat tidak diterapkannya ASB ini juga dapat memunculkan beberapa masalah lainnya seperti sulit menilai kewajaran beban kerja dan biaya suatu kegiatan, penyusunan dan penentuan anggaran menjadi subjektif, adanya dua atau lebih kegiatan yang sama mendapat jumlah alokasi anggaran yang berbeda, tidak memiliki argumen yang kuat jika dituduh melakukan pemborosan, serta penyusunan anggaran yang molor (Ritonga: 2010)

Adanya kesenjangan antara praktek yang berlangsung di Pemerintah Daerah dengan kondisi ideal yang telah diamanatkan regulasi terkait ASB, sehingga menyebabkan terjadinya berbagai permasalahan dalam penyusunan anggaran. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Analisis Kewajaran Belanja Kegiatan Penyediaan Jasa Surat-Menyurat Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat 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 ASB kegiatan penyediaan jasa-surat menyurat di Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana kewajaran anggaran kegiatan penyediaan jasa-surat menyurat di Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?

## 1.3. Tujuan Penelitian

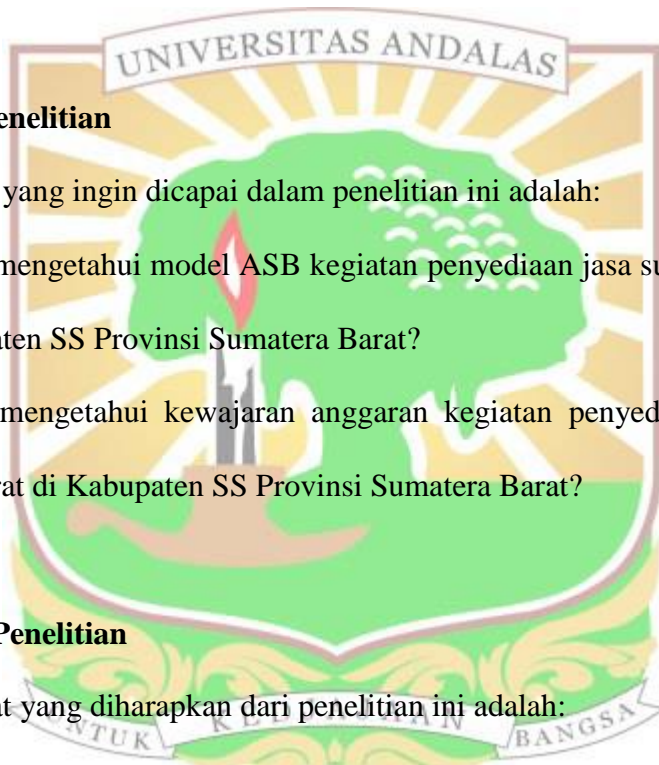
Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui model ASB kegiatan penyediaan jasa surat-menyurat di Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?
2. Untuk mengetahui kewajaran anggaran kegiatan penyediaan jasa surat-menyurat di Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat?

## 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan analisis standar belanja.
2. Dengan adanya penelitian ini, akan menambah wawasan penulis tentang analisis standar belanja daerah sebagai alat penilaian kewajaran suatu 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 dipemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi untuk kegiatan penyediaan jasa surat-menyerat di Kabupaten SS Provinsi Sumatera Barat.

## 1.6. Sistematika Penulisan

### BAB I : Pendahuluan

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

### BAB II : Landasan Teori

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 antara lain dibahas tentang sistem akuntansi biaya, anggaran berbasis kinerja, analisa standar belanja dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang terkait kinerja keuangan, sehingga dapat mendukung penelitian, serta kerangka pemikiran yang memberikan gambaran alur penulisan yang dikemukakan dalam penulisan ini.

### 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 dan Analisis

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.

