

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Anggaran sektor publik merupakan alat (*instrument*) akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja, dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2005).

Penyusunan anggaran yang dikehendaki di Pemerintah Daerah adalah anggaran yang bertumpu pada kepentingan publik. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya yang rendah (*work better and cost less*). Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pendapatan maupun pengeluaran. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi terkait (Mardiasmo, 2001)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan bahwa dalam menyusun anggaran di instansi pemerintah harus dikelola dengan pendekatan kinerja. Penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja mendasarkan prosesnya pada perencanaan kinerja yang terdiri dari program dan kegiatan

yang akan dilaksanakan dan indikator kinerja yang ingin dicapai oleh suatu entitas pengguna anggaran. Dalam menyusun anggaran berbasis kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga merencanakan kegiatan yang ingin dicapai dalam bentuk keluaran terutama hasil program atau kegiatan yang akan dilaksanakan (BPKP, 2005)

Penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja pada dasarnya sudah dilakukan sejak pemerintah daerah mengajukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dimana harus ditentukan secara tegas mengenai besaran hasil dan *output*nya. Namun penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja akan terlihat secara operasional pada saat setiap SKPD mengajukan RKA-SKPD (Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah) (Ritonga, 2010).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 93 Ayat 1 menyatakan bahwa penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja mengacu pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Analisis Standar Belanja (ASB) yang dimaksud adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

ASB sebenarnya sudah diperkenalkan pertama kali kepada Pemerintah Daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Istilah yang digunakan adalah Standar Analisis Belanja (SAB) yang mempunyai makna

sebagai 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 Keputusan Menteri Dalam Negeri 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, Kepmendagri tersebut belum menunjukkan wujud/bentuk SAB pada prakteknya di lapangan.

Istilah SAB kemudian berganti menjadi ASB dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 167 Ayat 3 dikatakan “Belanja daerah mempertimbangkan beberapa instrumen pendukung berupa : analisis standar belanja, standar harga, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Analisis Standar Belanja (ASB) ini mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan Standar Akuntansi Belanja (SAB) yaitu penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Peraturan mengenai ASB selanjutnya ialah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 39 Ayat 2 : “Penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga

dan standar pelayanan minimal”. Kemudian dijabarkan lagi dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang disempurnakan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam regulasi tersebut selalu disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 298 Ayat 3 menjelaskan “Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah selain sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Terlihat jelas dari yang sebelumnya “penyusunan anggaran berdasarkan pada ASB” menjadi “penyusunan anggaran pedoman pada ASB” hal ini mengisyaratkan agar penyusunan anggaran menggunakan ASB.

Penyusunan anggaran menggunakan 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 SKPD 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 bisa mendapatkan alokasi anggaran yang berbeda.

Berdasarkan fenomena yang dijelaskan di atas, terlihat bahwa regulasi mengenai ASB telah lama diberlakukan namun konsep ASB masih sangat jarang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Indonesia. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Analisis Perbandingan Kewajaran Belanja Kegiatan Surat Menyurat Kota BK dengan Kabupaten LPK Menggunakan Pendekatan Model Analisis Standar Belanja”**.

1.2. Perumusan Masalah

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

- 1.1. Bagaimana model ASB kegiatan surat-menyurat di Kota BK Provinsi Sumatera Barat?
- 1.2. Bagaimana kewajaran anggaran kegiatan surat-menyurat di Kota BK Provinsi Sumatera Barat?
- 1.3. Bagaimana perbandingan kewajaran model ASB di Kota BK dengan Kabupaten LPK Provinsi Sumatera Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui model ASB kegiatan surat-menyurat di Kota BK Provinsi Sumatera Barat?
2. Untuk mengetahui kewajaran anggaran kegiatan surat-menyurat di Kota BK Provinsi Sumatera Barat?
3. Untuk melihat perbandingan kewajaran model ASB di Kota BK dengan Kabupaten LPK Provinsi Sumatera Barat?

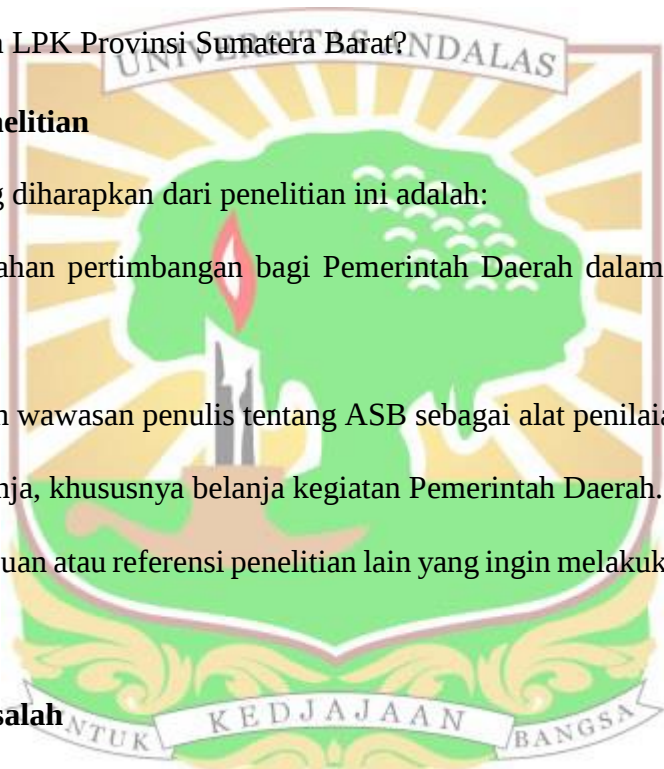
1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam penyusunan ASB.
2. Menambah wawasan penulis tentang ASB sebagai alat penilaian kewajaran suatu belanja, khususnya belanja kegiatan Pemerintah Daerah.
3. Sebagai acuan atau referensi penelitian lain yang ingin melakukan penelitian sejenis.

1.5. Batasan Masalah

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 surat-menyurat di Kota BK dan dibandingkan dengan kegiatan surat-menyurat Kabupaten LPK Provinsi Sumatera Barat.



1.6. Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan

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

BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada bab ini berisi tentang landasan teoritis yang diperlukan dalam menunjang penelitian dan konsep yang relevan untuk membahas masalah yang telah dirumuskan penulis. Pada bab ini antara lain dibahas tentang sistem akuntansi biaya, anggaran sektor publik, anggaran berbasis kinerja, penyusunan analisis standar belanja, landasan teoritis mengenai juga dipaparkan tinjauan penelitian terdahulu terkait penelitian ini dan kerangka berfikir.

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 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 untuk penelitian selanjutnya.



