

# 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 disetiap organisasi terkait. Anggaran daerah harus bisa memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*. (Mardiasmo, 2001).

*Value for money* bertujuan untuk menjamin bahwa masyarakat telah memperoleh manfaat maksimum dari penganggaran atas barang dan jasa yang

dibutuhkan serta sumber daya manusia yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan. *Value for money* tidak hanya mengukur biaya barang dan jasa melainkan juga memasukkan gabungan dari unsur kualitas, biaya, sumber daya yang digunakan, ketepatan penggunaan, batasan waktu, dan kemudahan dalam menilai apakah secara bersama semua unsur tersebut membentuk *value* yang baik.

Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan bahwa dalam menyusun anggaran di instansi pemerintah harus berorientasi pada kinerja. Penyusunan anggaran berbasis 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 berdasarkan prestasi kerja 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 *outputnya*. 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).

Permendagri 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 pada ayat 1 adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Sedangkan standar satuan harga adalah harga satuan setiap unit barang/ jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Untuk mengimplementasikan anggaran berdasarkan prestasi kerja, pemerintah daerah perlu melengkapi diri dengan instrumen lain seperti capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. (Ritonga, 2010).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 298 ayat (3) menyatakan bahwa Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. ASB pada dasarnya merupakan standar belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan sesuai dengan tingkat pelayanan yang ditetapkan, sehingga pada akhirnya dapat dievaluasi mengenai efisiensi dan efektivitas dari kegiatan/ pelayanan tersebut.

Penyusunan ASB tidak dapat dilepaskan dari tersedianya standar satuan harga. Ketersediaan standar satuan harga dimaksud adalah standar satuan harga yang berlaku pada saat proses penyusunan anggaran, standar satuan harga tersebut harus sesuai dan relevan dengan tahun anggaran yang disusun. Standar satuan harga tersebut dijadikan pedoman dan digunakan dalam penyusunan anggaran.

Standar satuan harga merupakan salah satu faktor yang menentukan baik atau tidaknya ASB yang disusun. Dalam standar satuan harga terdapat besaran dana dari objek belanja yang menjadi penentu besaran belanja atas suatu kegiatan. Besaran dana yang dialokasikan disetiap objek belanja haruslah sama disetiap SKPD dan antar SKPD. Apabila standar satuan harga yang digunakan tidak sama dalam alokasi objek belanja SKPD, maka ini akan menyebabkan terjadinya ketidakseragaman jumlah belanja atas suatu kegiatan walaupun kegiatannya sama. Hal ini akan berakibat terhadap penyusunan ASB dimana ASB yang disusun akan menjadi lemah. Oleh karena itu, untuk mendapatkan ASB yang berkualitas baik maka penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran menjadi sangat penting untuk mendapatkan ASB yang baik.

Suwandi (2010) mengungkapkan bahwa ASB mempunyai beberapa manfaat antara lain : 1) setiap kegiatan dapat didefinisikan dengan jelas, 2) perlakuan yang adil terhadap setiap kegiatan, 3) menghindari ketidakwajaran anggaran, 4) dapat menghindari adanya pemborosan. Sejalan dengan Suwandi, Ritonga (2010) menyatakan bahwa manfaat dalam penerapan ASB adalah 1) dapat menentukan kewajaran belanja untuk melaksanakan suatu kegiatan sesuai dengan tupoksinya, 2) meminimalisir terjadinya pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran, 3) meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah, 4) penentuan anggaran berdasarkan pada tolak ukur kinerja yang jelas, dan 5) unit kerja mendapatkan keleluasaan yang lebih besar untuk menentukan anggarannya sendiri.

Apabila penyusunan anggaran dilakukan tanpa menggunakan ASB, maka permasalahan yang muncul sebagaimana yang diungkapkan Ritonga (2010) adalah

penentuan anggaran secara *incremental* dimana penentuan besaran anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data-data tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data tersebut, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “nama” kegiatan dimana ketika sebuah kegiatan menggunakan istilah kebarat-baratan maka biasanya akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan kegiatan sejenis dengan menggunakan istilah lokal, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “siapa” yang mengajukan anggaran tersebut.

Permasalahan yang dapat timbul apabila penyusunan anggaran tanpa mempedomani standar satuan harga adalah tidak dapat diukurnya kewajaran belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu kegiatan, terjadinya ketimpangan biaya yang dikeluarkan antar SKPD serta jumlah biaya dalam setiap objek belanja yang dicantumkan cenderung di *mark-up* sehingga terjadi pemborosan.

Demikian pentingnya penerapan standar satuan harga dan analisis standar belanja, maka sudah seharusnya seluruh pemerintah daerah untuk menyusun analisis standar belanja, menetapkan dan mempedomani standar satuan harga pada saat proses penganggaran sebagaimana yang diatur dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Namun dalam kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang belum menyusun analisis standar belanja dan tidak mempedomani standar satuan harga sehingga penyusunan anggaran pun belum sepenuhnya bisa dikatakan baik. Masih ditemukan kasus tentang permainan anggaran yang dilakukan dengan tidak mempedomani standar satuan harga agar

anggaran yang dibuat lebih tinggi dari yang seharusnya. Kasus lain yang ditemukan dalam penyusunan anggaran adalah terdapatnya kelebihan alokasi dana atas pelaksanaan suatu kegiatan karena tidak adanya penilaian atas kewajaran belanja.

Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar belum sepenuhnya menggunakan dan mempedomani standar satuan harga dalam penganggaran. Penyusunan analisis standar belanja juga belum dilakukan, akibatnya kewajaran suatu belanja kegiatan tidak dapat ditentukan. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis mengenai peran standar satuan harga dalam penyusunan analisis standar belanja di Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Rumusan masalah adalah suatu pertanyaan yang akan dicari jawabannya melalui pengumpulan data. Rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar tingkat penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran SKPD di Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar?
2. Bagaimana model ASB yang disusun berdasarkan anggaran tanpa menggunakan standar satuan harga dan model ASB yang disusun berdasarkan anggaran dengan menggunakan standar satuan harga?
3. Apakah terdapat perbedaan perhitungan belanja menurut model ASB yang disusun tanpa standar satuan harga dengan model ASB yang disusun dengan menggunakan standar satuan harga?

### 1.3 Pembatasan Masalah

Untuk lebih memfokuskan dalam pengumpulan data, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian. Karena begitu banyaknya kegiatan yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar, maka penelitian ini dibatasi pada kegiatan penyusunan laporan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi kinerja SKPD.

### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran SKPD yang menghasilkan ASB yang baik/ kuat di Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar.
2. Membuat model ASB dengan menggunakan anggaran yang tidak berpedoman pada standar satuan harga dan yang berpedoman pada standar satuan harga di Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar.
3. Untuk mengetahui perbedaan perhitungan belanja diantara kedua model ASB tersebut.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar tentang pentingnya penggunaan standar satuan harga dalam menyusun anggaran serta dalam penyusunan analisis standar belanja.
2. Dengan adanya penelitian ini, maka menambah wawasan penulis tentang penggunaan standar satuan harga dalam penyusunan analisis standar belanja sebagai alat penilaian kewajaran suatu belanja.

3. Sebagai acuan atau perbandingan bagi peneliti lain dalam memperkaya wawasan di bidang akuntansi pemerintahan.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini, sistematika yang digunakan adalah :

### Bab I Pendahuluan

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

### Bab II Tinjauan Pustaka

Pada bab ini berisi tentang landasan teori yang relevan dalam menunjang pembahasan permasalahan dalam penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka konseptual dan hipotesis penelitian.

### Bab III Metodologi Penelitian

Pada bab ini berisi tentang desain penelitian, populasi dan sampel, data dan metode pengumpulan data, variabel penelitian dan pengukuran, serta teknik analisis data.

### Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menguraikan tentang hasil-hasil yang didapat dari pengolahan data yang telah dikumpulkan serta hasil pembahasan data tersebut.

### Bab V Kesimpulan dan Saran

Terdiri dari kesimpulan dan saran yang berisi tentang hasil pembahasan sebelumnya serta saran yang diperlukan untuk pemerintah daerah dan peneliti selanjutnya.