

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Otonomi daerah dan reformasi pengelolaan keuangan negara/daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Tujuan penting dari pelimpahan wewenang dan reformasi pengelolaan keuangan tersebut adalah terwujudnya pelaksanaan pengelolaan keuangan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, sehingga terwujud peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan pelayanan, dan peningkatan daya saing daerah. Untuk itu, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan pelaksana yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, antara lain PP 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, yang disempurnakan melalui Permendagri 59 tahun 2007 dan Permendagri 21 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

ABK harus mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini. Dan yang ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program.

Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 167 dan PP No 58 dijelaskan bahwa dalam penyusunan ABK harus mempertimbangkan Analisis Standar Belanja (ASB), Standar Satuan Harga (SSH), Target kinerja, Indikator kinerja dan Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang ditetapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal yang sama juga dimaksudkan untuk memperjelas pengukuran kinerja pemerintah daerah. Latar belakang mengapa analisa standar belanja dianggap penting dan harus disusun serta diimplementasikan dalam menyusun anggaran berbasis kinerja adalah untuk menghasilkan alokasi dana yang akurat bagi setiap unit kerja dan untuk melaksanakan prinsip 3 E (Ekonomi, Efisiensi dan Efektivitas) secara berkesinambungan.

ASB sudah diperkenalkan kepada pemerintah daerah dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan daerah yang dikenal dengan istilah Standar Analisa Belanja (SAB) yang mempunyai makna sebagai suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Dari PP tersebut. Departemen Dalam

Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional berupa Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang pedoman, pengurusan, pertanggung-jawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 298 juga dijelaskan bahwa 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.

Tuntutan transparansi dan akuntabilitas atas pengelolaan keuangan daerah semakin meningkat. Salah satu cara yang dapat diambil oleh Pemda dalam pengelolaan keuangan secara ekonomis efisien dan efektif adalah dengan menyusun standar biaya yaitu ASB. Pentingnya dilakukan penyusunan ASB ini karena adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis antar program dan antar SKPD. Selain itu, beberapa masalah dalam APBD yang akan timbul apabila tidak ada ASB adalah penentuan anggaran secara *incremental*, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “nama” kegiatan, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “siapa” yang mengajukan anggaran.

Sampai saat ini belum ada suatu metode yang baku dalam menilai kewajaran beban kerja dari setiap SKPD, karena penentuan kewajaran ini dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain tupoksi, kemampuan SDM dan lain sebagainya. Hampir semua faktor yang dapat mempengaruhi kewajaran beban kerja ini sulit diukur secara kuantitatif. Oleh sebab itu, ASB yang disusun ini dimaksudkan untuk menilai kewajaran belanja dari kegiatan yang terjadi

berulang-ulang (rutin) saja dan bukan untuk menilai kewajaran beban kerja. Terkait dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Payakumbuh sudah seharusnya mempunyai ASB untuk mencapai penerapan penganggaran berbasis kinerja yang lebih baik dan pengelolaan keuangan daerah yang ekonomis, efisien dan efektif.

Konsep ASB masih jarang diterapkan di pemerintahan, karena masih sangat sedikit referensi yang mengacu pada konsep ini, sehingga banyak daerah yang belum mengetahui apa itu ASB. Keberadaan ASB sangat besar pengaruhnya terhadap terwujudnya implementasi ABK. Sedangkan dalam proses penyusunan ASB, peranan penetapan target kinerja kegiatan sangat penting sekali. Penetapan target kinerja yang tidak jelas dan asal-asalan akan menghambat proses penyusunan ASB yang baik.

Penelitian tentang ASB juga masih jarang dilakukan baik oleh kalangan pengajar selaku akademisi dan dari sudut aparat pemerintah sebagai praktisi masih belum banyak yang melakukan penyusunan ASB yang nantinya akan digunakan sebagai dasar dalam proses penyusunan anggaran. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peran penetapan target kinerja kegiatan dalam proses penyusunan ASB di Kota Payakumbuh.

## **I.2 Perumusan Masalah**

Untuk menghasilkan alokasi dana yang akurat bagi setiap SKPD dan untuk melaksanakan prinsip 3 E (Ekonomi, Efisiensi dan Efektivitas), maka keberadaan ASB sangatlah dibutuhkan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh. Dengan demikian masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah penetapan target kinerja kegiatan yang sudah ada dapat digunakan untuk menghasilkan ASB yang baik?
2. Bagaimanakah model ASB yang sesuai dengan karakteristik program/kegiatan pada pemerintah Kota Payakumbuh?

### **I.3 Pembatasan Masalah**

Untuk penyusunan ASB yang akan dilakukan dalam penelitian ini, peneliti membatasi ruang lingkup kegiatan yang akan digunakan. Peneliti akan membahas tentang peran penetapan target kinerja kegiatan dalam proses penyusunan ASB pada kegiatan pelatihan dan sosialisasi yang ada pada masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Payakumbuh.

### **I.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penetapan target kinerja kegiatan sudah ada dapat digunakan untuk menghasilkan ASB yang baik.
2. Untuk mendapatkan model ASB yang sesuai dengan karakteristik pelaksanaan program/kegiatan di Kota Payakumbuh.

### **I.5 Manfaat Penelitian**

1. Bagi akademisi

Penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan informasi untuk kajian topik-topik dan menambah wawasan tentang pengelolaan keuangan daerah khususnya penyusunan ASB, serta dapat dipakai sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.

2. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Payakumbuh dalam menyusun kebijakan tentang ASB Kota Payakumbuh, serta dapat dijadikan sebagai pedoman dalam proses penyusunan APBD.

3. Bagi peneliti

Dengan adanya penelitian ini, peneliti dapat menambah pengetahuannya tentang pengelolaan keuangan daerah, terutama tentang proses penyusunan ASB. Penelitian ini merupakan latihan bagi peneliti untuk dapat diterapkan ke depan pada dunia kerja yaitu pada instansi tempat peneliti bekerja.

### **I.6 Sitematika penulisan**

Dalam penulisan ini, sistematika yang digunakan adalah sebagai berikut :

Bab I      Pendahuluan

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah penelitian, rumusan permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian dan 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 Penganggaran Berbasis Kinerja, Pengertian Analisis Standar Belanja, Kinerja dan Target kinerja kegiatan, Prinsip Dasar Penyusunan ASB, Peranan ASB dalam Penyusunan Anggaran.

Pendekatan Penyusunan ASB, dan Langkah-Langkah Penyusunan ASB, sehingga dapat mendukung penelitian, serta penelitian terdahulu.

### Bab III Metode Penelitian

Berisikan paparan metode yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian ini, mencakup jenis penelitian, waktu dan lingkup, penelitian populasi dan sampel penelitian, defenisi operasional variabel. teknik/ pengumpulan data, pengolahan 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.

