

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia sejak orde lama sampai sekarang telah menerapkan beberapa sistem penganggaran. Di masa orde lama pengelolaan keuangan negara masih merujuk pada perundang-undangan Hindia Belanda (UU 17/2003). Pada masa orde baru penyusunan anggaran dilakukan dengan sistem *Line Item Budgeting* (sistem tradisional) yang menitik beratkan penganggaran pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan tolak ukur keberhasilannya hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan antara pendapatan dan belanja (Nasir, 2010). Kemudian di masa reformasi sistem penganggaran yang digunakan adalah *Performance Budgeting System* (anggaran berbasis kinerja) .

Performance Budgeting System adalah sistem penganggaran yang berorientasi kepada output organisasi dan memiliki kaitan yang sangat erat dengan visi, misi serta rencana strategis organisasi. Sistem ini diajukan sebagai pengganti sistem sebelumnya, yaitu sistem penganggaran tradisional (*traditional budget system*) yang ditengarai sarat dengan kelemahan yang berimbas pada praktik penganggaran yang boros dan korup (Nasir, 2010). Teknik penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan biaya unit (*unit cost*) dari setiap kegiatan yang terstruktur, yang diawali dengan pencapaian tujuan, program dan dasar pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen. Selanjutnya anggaran yang ada merupakan cerminan program kerja yang orientasi pembiayaannya adalah output yang ingin

dicapai. Penetapan pengukuran output yang dikaitkan dengan biaya bertujuan untuk mengukur tingkat efisiensi dan efektifitas sekaligus untuk mewujudkan akuntabilitas dan kejelasan kinerja bagi masyarakat (Bastian, 2010).

Terbitnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi momentum bagi pemerintah untuk mendisain sistem penganggaran yang lebih ekonomis, efektif, efisien, akuntabel, transparan dan lebih mengedepankan pencapaian target kebijakan yang terukur dalam melakukan pengeluaran anggaran. Salah satu poin penting dalam undang-undang ini adalah penggunaan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Kemudian keluarnya beberapa peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga Peraturan Menteri Dalam Negeri no 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa penyusunan anggaran berbasis kinerja, menggunakan beberapa instrumen yaitu : Indikator Kinerja, Capaian kinerja atau target kinerja, Analisis Standar Belanja, Standar satuan harga, dan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Semenjak tahun 2000 sampai sekarang, terdapat cukup banyak regulasi pemerintah yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja dan analisa standar biaya. Bahkan Kementerian Dalam Negeri melalui Peraturan tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diterbitkan setiap tahun, dalam kebijakan penyusunan APBD menyatakan bahwa : “ *Penyusunan anggaran belanja untuk setiap program dan kegiatan mempedomani SPM yang telah ditetapkan, Analisis Standar Belanja (ASB) dan standar satuan harga. ASB dan standar satuan harga ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan*

digunakan sebagai dasar penyusunan RKA-SKPD dan RKA-PPKD”. namun sayangnya sampai saat ini aturan tersebut tidak didukung dengan petunjuk teknis ataupun pedoman rinci bagi daerah untuk menerapkannya.

Menurut Nasir (2010) dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar di Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, menyebutkan bahwa sistem penganggaran berbasis kinerja mengharuskan keberadaan SPM dan suatu Analisis Standar Biaya (ASB), namun dalam penerapannya masih sangat sedikit baik oleh pemerintah pusat dan daerah. Hal ini tentu menimbulkan adanya resiko ketidakwajaran dan ketidakadilan dalam proses penyusunan anggaran. Sejalan dengan pendapat diatas, Tanjung (2010) menyatakan bahwa ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis antar program dan antar SKPD, disebabkan oleh : tidak jelasnya definisi suatu kegiatan, perbedaan *output* kegiatan, perbedaan lama waktu pelaksanaan, perbedaan kebutuhan sumberdaya, dan beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja.

Selain itu, Ritonga (2010) juga menyatakan bahwa dalam penyusunan anggaran masih terdapat tiga masalah lama/klasik yaitu: Pertama, penyusunan anggaran dilakukan secara *incremental*, penentuan besaran anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah dana pada item-item anggaran tahun sebelumnya. Kedua, “Nama” kegiatan mempengaruhi besaran anggaran. Ketika sebuah kegiatan memakai istilah “kebarat-baratan” seperti *Expo/Exhibition* porsi anggaran yang dialokasikan menjadi lebih besar dibandingkan dengan kegiatan sejenis yang dinamai “pameran” . Ketiga, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “Siapa” yang mengajukan anggaran. Jika yang mengajukan anggaran itu adalah SKPD yang “*powerfull*” maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi

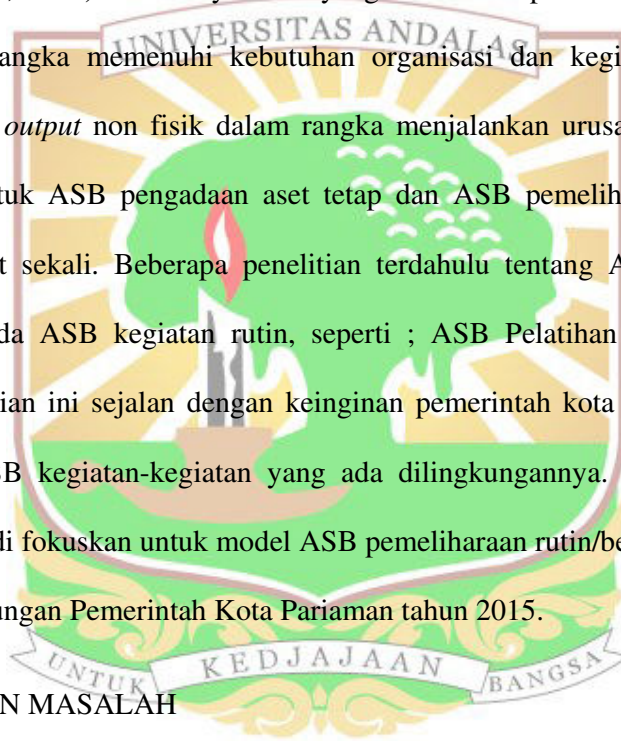
anggaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan SKPD “kecil” meskipun jenis dan beban kerja adalah sama.

ASB dapat menjadi solusi atas permasalahan-permasalahan diatas, menurut Ritonga (2010) manfaat ASB adalah: (1) meminimalisir pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran, (2) penentuan anggaran berdasarkan tolok ukur kinerja yang jelas dan (3) penentuan besaran alokasi setiap kegiatan menjadi objektif. Sedangkan menurut Tanjung (2010), ASB digunakan sebagai: (1) mendorong terciptanya anggaran yang semakin efisien dan efektif, (2) memudahkan tim anggaran (TAPD) melakukan verifikasi belanja dan (3) memudahkan TAPD dan SKPD dalam menghitung besaran anggaran total belanja. Kemudian seiring dengan keluarnya Permendagri nomor 78 tahun 2014 tentang Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah tahun 2015, ASB bermanfaat bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang ditugaskan untuk melakukan Reviu atas Rencana Kinerja dan Anggaran (RKA), kemudian dalam pemeriksaan kinerja maupun pemeriksaan keuangan ASB akan bermanfaat juga untuk menilai kepatuhan Pemerintah daerah dan SKPD terhadap regulasi pemerintah.

Umumnya model ASB yang digunakan ditujukan untuk jenis belanja yang besar kecilnya dapat dipengaruhi oleh manajemen, yakni terhadap biaya variable atau semi variable. Model ASB dikelompokkan menjadi : (1) Kegiatan yang menghasilkan barang fisik, yakni : Kegiatan dalam rangka pengadaan/pembelian aset tetap dan Kegiatan dalam rangka pemeliharaan aset tetap. (2) Kegiatan untuk menghasilkan output non fisik, yakni : Kegiatan rutin dalam rangka memenuhi

kebutuhan rutin organisasi dan kegiatan rutin yang menghasilkan *output* non fisik dalam rangka melaksanakan urusan wajib/Pilihan.

Beberapa pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kota/kabupaten telah mencoba menerapkan ASB dalam proses perencanaan anggaran mereka, seperti ; pemerintah propinsi Yogyakarta, Kalimantan Selatan, Gorontalo, kabupaten Bogor, kota Salatiga, kabupaten Pati, kabupaten Gunung Kidul dan lainnya (PSEKP UGM, 2009). Umumnya ASB yang dibuat berupa ASB untuk kegiatan rutin dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi dan kegiatan rutin yang menghasilkan *output* non fisik dalam rangka menjalankan urusan wajib/pilihan, sedangkan untuk ASB pengadaan aset tetap dan ASB pemeliharaan aset tetap masih sedikit sekali. Beberapa penelitian terdahulu tentang ASB juga masih terfokus kepada ASB kegiatan rutin, seperti ; ASB Pelatihan dan bimbingan teknis. Penelitian ini sejalan dengan keinginan pemerintah kota Pariaman untuk menyusun ASB kegiatan-kegiatan yang ada dilingkungannya. Secara spesifik, penelitian ini di fokuskan untuk model ASB pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas di lingkungan Pemerintah Kota Pariaman tahun 2015.



1.2 RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana model ASB kegiatan Pemeliharaan Kendaraan Dinas di pemerintah kota Pariaman ?
2. Bagaimana kewajaran belanja kegiatan Pemeliharaan Kendaraan Dinas di lingkungan pemerintah kota Pariaman berdasarkan ASB yang disusun?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Memperhatikan latar belakang sebagaimana dijelaskan di atas, maka tujuan penyusunan ASB ini adalah :

1. Menyusun ASB belanja dari kegiatan pemeliharaan aset tetap, berupa pemeliharaan kendaraan dinas di lingkungan kerja Pemerintah Daerah Kota Pariaman.
2. Menganalisa kewajaran belanja dari kegiatan pemeliharaan aset tetap (pemeliharaan rutin kendaraan dinas) yang telah dilakukan di SKPD yang ada di lingkungan pemerintah kota Pariaman dengan menggunakan pendekatan ASB .

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi tim penyusun anggaran SKPD, TAPD, APIP maupun pihak terkait lainnya, khususnya di lingkungan pemerintah daerah Kota Pariaman dalam menyusun dan menilai kewajaran belanja yang telah dianggarkan.
2. Sebagai bahan perbandingan atau referensi bagi peneliti lain dan memperkaya khasanah keilmuan yang meneliti tentang penyusunan anggaran dengan model Analisa Standar Belanja .
3. Bagi peneliti sendiri adalah sebagai bahan untuk menambah ilmu, wawasan dan juga mengubah pola pikir dalam bekerja ataupun berpendapat dengan bertanggung jawab. Sekaligus sebagai bahan untuk menyelesaikan pendidikan di Magister akuntansi Akuntansi Universitas Andalas.

