

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah diciptakan agar pemerintah dapat dengan mudah melakukan pemerataan pembangunan diseluruh Indonesia. Menurut UU no 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat menurut asas otonomi daerah. otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan pada beberapa prinsip yaitu peran serta masyarakat, keadilan, demokrasi, akuntabilitas, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Otonomi daerah menuntut Pemerintah Daerah untuk dapat membiayai dan mengelola kebutuhan rumah tangganya sendiri dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah. Selanjutnya ketentuan Pasal 293 dan pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan amanat untuk mengatur pengelolaan keuangan Daerah.

Pengelolaan dan pelaporan keuangan daerah harus mencerminkan adanya kemandirian entitas, yang berarti bahwa pemerintahan daerah sebagai entitas pelaporan dan entitas akuntansi dianggap sebagai unit yang mandiri dan mempunyai kewajiban untuk menyajikan laporan keuangan sehingga tidak terjadi kekacauan antar unit pemerintahan dalam pelaporan keuangan. Salah satu indikasi terpenuhinya asumsi ini adalah adanya entitas untuk menyusun

anggaran dan melaksanakannya dengan tanggung jawab penuh. Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (LK-SKPD) selaku Entitas Akuntansi dimaksudkan untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh SKPD selama satu periode pelaporan. Disamping itu, Laporan Keuangan SKPD juga digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja dengan anggaran yang telah ditetapkan, dalam optimalisasi pengelolaan keuangan daerah harus memperhatikan dua aspek, yaitu aspek pendapatan dan belanja, tetapi belanja daerah perlu mendapatkan perhatian lebih besar dibandingkan pendapatan, sebab mengeluarkan uang jauh lebih mudah dari dibandingkan memperolehnya.

Pengendalian Belanja ini dapat menggunakan salah satu instrumennya melalui penetapan Standar Biaya yang dalam hal ini mencakup dua hal yaitu biaya standar per unit dan biaya standar per kegiatan. Dalam sistem anggaran kinerja yang diterapkan pada era otonomi sekarang ini, biaya standar per unit input disebut Standar Satuan Harga (SSH) dan biaya standar perkegiatan disebut Analisis Standar Belanja (ASB). Penetapan biaya standar atau standar belanja ini sangat penting kaitannya untuk pengendalian dari aspek belanja, apabila realisasi belanja berbeda dengan anggaran belanja harus diteliti lebih lanjut apa penyebab terjadinya perbedaan tersebut.

Analisis Standar Belanja (ASB) sudah diperkenalkan pertama kali kepada Pemerintah Daerah melalui Peraturan Pemerintah No. 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 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tersebut Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional dalam bentuk Kepmendagri No. 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 atau bentuk SAB.

Pada Tahun 2004 keluarlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 167 ayat (3): Belanja daerah mempertimbangkan beberapa instrumen pendukung berupa : analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam UU ini dikenalkan istilah baru yaitu Analisis Standar Belanja (ASB) yang mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan Standar Analisis Belanja (SAB) yaitu penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Selanjutnya, terbitlah PP No. 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 No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang disempurnakan melalui Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011. Dalam regulasi tersebut selalu disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Sementara dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 298 ayat 3 menjelaskan 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. Terlihat jelas dalam UU ini bahwa penyusunan anggaran berpedoman pada ASB, yang sebelumnya hanya dikatakan penyusunan anggaran berdasarkan pada ASB. Permasalahannya, walaupun regulasi tersebut mengamanatkan ASB, tetapi ternyata regulasi-regulasi tersebut belum menunjukkan secara riil dan operasional tentang ASB. Akibatnya, ASB menjadi sesuatu yang abstrak bagi Pemerintah Daerah di Indonesia. Hal ini menimbulkan beberapa permasalahan.

Manfaat ASB menurut Ritonga (2010:11) yang disimpulkan sebagai berikut: (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 (2010:4), ASB digunakan sebagai berikut : (1) mendorong terciptanya anggaran yang semakin efisien dan efektif, (2)

memudahkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) melakukan verifikasi belanja dan (3) memudahkan TAPD dan SKPD dalam menghitung besaran anggaran total belanja. Mahmudi (2010:80) mengatakan bahwa perencanaan belanja yang baik ditandai dengan adanya ASB. Jadi jelas disini bahwa ASB mempunyai peran/fungsi yang penting dalam penganggaran berbasis kinerja. Berdasarkan permasalahan yang terjadi, maka muncullah tuntunan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah yang seharusnya efektif, efisien, ekonomis, akuntabel dan transparan. Untuk itu maka diperlukan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari lima prinsip, yaitu capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar harga satuan dan standar pelayanan minimal dimana kelima prinsip tersebut satu rangkaian yang harus diterapkan secara bersamaan karena saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain.

Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di wilayah Kabupaten Malaka, Sebagai SKPD yang mempunyai fungsi dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat dibidang pembagunan, SKPD tersebut turut menyusun anggaran yang di dalamnya termasuk anggaran berkaitan dengan fasilitas-fasilitas yang mampu mendukung pelaksanaan program-program di bidang pembagunan, dapat dikatakan bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam melakukan pengelolaan keuangan, harus dilakukan dengan baik. Awal perencanaan yang merupakan dasar atau pangkal bergulirnya roda pengelolaan

keuangan daerah harus dicermati sedemikian rupa agar kelanjutan pengelolaan keuangan yang dimulai dari perencanaan anggaran, penggunaan atau pembelanjaan anggaran sampai dengan penyusunan laporan penggunaan anggaran dapat terlaksana dengan baik.

Dalam Pengamatan yang dilakukan sebagai peneliti pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman telah menerapkan Analisis Standar Belanja (ASB) dalam pengelolaan keuangan dan sebagai instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, sehingga dapat meminimalisir pengeluaran yang kurang jelas. Permasalahan yang sering terjadi adalah tidak wajarnya penentuan besarnya anggaran dalam proses kegiatan Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Satuan kerja Perangkat Daerah sehingga hal ini mengakibatkan Penentuan Anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman tidak jelas, penentuan besaran alokasi pada setiap kegiatan menjadi tidak objektif, dan anggaran yang diciptakan tidaklah efisien dan efektif. sehingga biaya standar atau standar belanja yang telah dibuat selalu mengalami perbaikan penyesuaian atas perubahan-perubahan yang terjadi dimungkinkan dapat mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektifitas Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Daerah, berikut merupakan total rincian perhitungan sebelum perubahan dan setelah perubahan dari tahun 2017, 2018, dan 2019.

Tabel 1.1
Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Belanja
Satuan Kerja Perangkat Daerah
DPPA SKPD
Tahun 2017-2019

Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah		
TAHUN	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
2017	Rp 74.025.125.113	Rp 146.809.981.528
2018	Rp 105.374.322.218	Rp 93.614.731.823
2019	Rp 89.582.138.440	Rp 98.129.818.384

Sumber : Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman

Idealnya penyusunan biaya standar sudah didasarkan pada perhitungan dengan memperhatikan semua faktor yang mempengaruhi seperti kenaikan harga-harga barang, tarif upah dan biaya-biaya lain dimasa yang akan datang. Dalam menyusun perkiraan belanja perlu terlebih dahulu dilakukan pengkajian atas biaya masa lalu sebagai pertimbangan, serta memperhitungkan dan memperkirakan hal-hal yang akan atau mungkin terjadi diwaktu yang akan datang.

Berdasarkan Uraian diatas dalam hal masalah yang ada tersebut menarik peneliti untuk mengadakan penelitian dengan judul **"Evaluasi Penerapan Analisis Standar Belanja"** yang ada di Kabupaten Malaka khususnya pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah “ Bagaimana penerapan Analisis Standar Belanja pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Malaka Tahun 2017-2019? ”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan Analisis Standar Belanja pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Malaka Tahun 2017-2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

- 1) Sebagai bahan masukan Pemerintah Daerah Kabupaten Malaka khususnya Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman dalam merencanakan dan menyusun belanja daerah guna pelaksanaan fungsi Pemerintah di Kabupaten Malaka sehingga dapat menentukan kewajaran beban kerja dan biaya setiap program dan kegiatan untuk melaksanakan suatu kegiatan sesuai dengan tupoksinya, meminimalisir terjadinya pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran dan penentuan anggaran berdasarkan pada tolok ukur kinerja yang jelas.
- 2) Sebagai Bahan referensi bagi berbagai pihak yang memerlukan untuk penelitian lebih lanjut.