

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Anggaran dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki peranan penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Saat ini kualitas perencanaan anggaran yang digunakan masih relatif lemah, diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Bersamaan dengan itu, ketika pengeluaran secara dinamis terus meningkat, tetapi tidak disertai penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran, hal ini memungkinkan terjadinya *under financing* atau *over financing* (Maradona, 2012). Untuk menghindari permasalahan ini dan agar pengeluaran anggaran didasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, serta efektif, maka anggaran daerah harus disusun berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Dengan menggunakan basis kinerja, maka anggaran daerah akan lebih transparan, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu instrumen yang digunakan untuk menyusun anggaran daerah adalah dengan menggunakan pendekatan kinerja yang dikenal dengan analisis standar belanja (ASB).

ASB sudah diperkenalkan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000, yaitu tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Istilah yang digunakan dalam PP No. 105 tersebut adalah analisis standar belanja yang sangat bermanfaat dalam mengevaluasi penilaian atas kewajaran beban-beban kerja atau biaya dari setiap kegiatan. Berdasarkan peraturan pemerintah ini, departemen dalam negeri republik indonesia menerbitkan pedoman operasional

dalam bentuk Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 yang berisikan pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD.

PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah selanjutnya dijabarkan lagi dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri No. 59 tahun 2007, menyebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Meskipun ASB telah diamanatkan dalam regulasi-regulasi ini, namun kenyataannya operasionalisasi ASB masih sebatas sesuatu yang abstrak bagi Pemerintah Daerah di Indonesia.

Selain itu, pada pasal 167 ayat 3 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa belanja daerah juga harus mempertimbangkan beberapa instrumen pendukung, seperti analisis standar belanja, standar harga satuan, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara dalam PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 41 ayat 3 disebutkan bahwa pembahasan oleh tim anggaran pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Selanjutnya

dalam permendagri No.13 Tahun 2016 pasal 93 ayat 1 disebutkan bahwa penyusunan RKA SKPD harus berdasarkan prestasi kerja, indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.

Berdasarkan penjelasan serta ketetapan dalam UU serta peraturan pemerintah di atas, jelas bahwa analisis standar belanja (ASB) merupakan salah satu komponen yang harus dikembangkan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam penyusunan APBD. Oleh karena itu, ASB merupakan standar yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu satuan kerja dalam satu tahun anggaran. Adapun program atau kegiatan yang dimaksud adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau lebih unit kerja pada SKPD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya berupa personil, barang modal, dana atau kombinasi dari beberapa atau semua objek sumber daya tersebut sebagai *input* untuk menghasilkan *output* dalam bentuk barang atau jasa.

Permasalahan dasar hukum telah mensyaratkan perlunya ASB oleh Pemerintah Daerah dalam menyusun APBD. Namun, hal ini tidak diimbangi dengan bentuk perwujudan ASB secara riil yang diperkenalkan oleh peraturan-peraturan tersebut kepada Pemerintah Daerah. Akibat dari tidak adanya wujud ASB secara riil tersebut, maka timbulah berbagai macam masalah dalam penyusunan APBD. Berikut

ini akan di sampaikan masalah-masalah klasik dalam penyusunan APBD, antara lain adanya penentuan anggaran secara *incremental*. Anggaran yang bersifat *incremental* dalam hal ini adalah anggaran yang hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data dua tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data tersebut. Contoh Tahun 2006 Badan Kepegawaian Daerah melaksanakan kegiatan pengadaan CPNSD sebesar Rp. 150 juta rupiah dan di tahun 2007 juga melaksanakan kegiatan pengadaan CPNSD. Diperkirakan pada tahun 2007 diprediksikan terjadi kenaikan hanya sebesar 8 %, maka besarnya anggaran kegiatan tersebut pada tahun 2007 adalah sebesar $150 \text{ juta} \times 108\% = 162 \text{ juta}$, sedangkan rincian belanjanya adalah sama seperti tahun lalu. Selain itu ada juga masalah klasik yang lainnya, yaitu penentuan anggaran dipengaruhi oleh siapa yang mengajukan anggaran, termasuk menentukan besar-kecilnya anggaran. Jika yang mengajukan tersebut adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang *powerfull*, maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih tinggi dibandingkan SKPD kecil meskipun jenis dan beban kerja kegiatan adalah sama. Contoh kegiatan bimbingan teknis dengan jumlah 30 peserta dan dilaksanakan selama 2 hari. Ketika SKPD Bappeda yang melaksanakan maka, misalnya akan dianggarkan sebesar Rp. 150 juta, sedangkan jika yang mengusulkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dianggarkan Rp. 50 juta. Hal ini dapat terjadi karena Bappeda sebagai anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah lebih memiliki power dibandingkan dengan Dinas

Kependudukan dan Catatan Sipil yang bukan anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Penelitian ini mereplikasi penelitian sebelumnya yang dilakukan Maradona (2012) yang menganalisis implementasi analisis standar belanja pada dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Madiun tahun 2010. Dalam penelitiannya Maradona (2012) juga menganalisis kewajaran analisis standar belanja pada SKPD tersebut. Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa kewajaran analisis standar belanja SKPD tersebut tahun 2010 dapat dilihat dengan membandingkan nilai rata-rata DPA pada analisis standar belanja SKPD tersebut dengan nilai minimal dan nilai maksimal sehingga didapat tingkat kewajaran, *underfinancing* dan *overfinancing*. Kewajaran belanja pada suatu SKPD masuk dalam kategori *overfinancing* jika melebihi batas maksimal kewajaran. Dinas Pendidikan Provinsi NTT dalam melaksanakan penganggaran juga telah menerapkan model analisis standar belanja (ASB) yang merupakan salah satu komponen yang harus dipertimbangkan dalam penetapan belanja daerah yang harus dikembangkan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja.

Pada Dinas Pendidikan Provinsi NTT, ASB digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Yang dimaksud dengan kegiatan dalam hal ini adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau lebih unit kerja

pada SKPD sebagai bagian dari suatu pencapaian atas sasaran yang terukur dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya yang berupa personil, barang modal, dana, atau kombinasi dari beberapa atau semua objek sumber daya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang atau jasa. Alokasi belanja ke dalam aktivitas untuk menghasilkan *output* seringkali tanpa alasan dan justifikasi yang kuat. Untuk mewujudkan azas efisiensi dan ekonomis dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu, antara lain indikator masukan (*input*) berupa sumber dana, sumber daya manusia, dan metode kerja. Indikator tersebut digunakan sebagai standar dalam penyusunan anggaran program atau kegiatan dan sebagai standar dalam penilaian terhadap kewajaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah atas program atau kegiatan yang diajukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi NTT.

Dalam menentukan kewajaran kegiatan peneliti mengelompokkan kegiatan yang masuk dalam kategori Analisis Standar Belanja (ASB) pada Dinas Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui data awal sebagai berikut:

Tabel 1.1
Kelompok Kegiatan Analisa Standar Belanja (ASB)
Dinas Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Timur

NO	KELOMPOK ASB	KEGIATAN	TAHUN
1	Pelatihan Tenaga Pendidik	Pelatihan Tenaga Pendidik Non Formal	2017
2	Evaluasi hasil belajar	Evaluasi hasil belajar siswa US/UN (SMA)	2017
3	Festival dan lomba seni siswa	Festival dan Lomba Seni Siswa Nasional (FLS2N)	2017
4	Lomba-lomba TK dan SD	Lomba kreatifitas siswa SLB	2017
5	Oprerasional penyelenggaraan	Penyelenggaraan pendidikan tingkat SD	2017
6	Oprerasional penyelenggaraan	Kegiatan penyelenggaraan pendidikan tingkat SMP	2017
7	Oprerasional penyelenggaraan	Kegiatan penyelenggaraan pendidikan tingkat SMA	2017
8	Sertifikasi pendidik	Pelatihan sertifikasi pendidik	2017
9	Sertifikasi pendidik	Pelaksanaan sertifikasi tenaga pendidik	2017
10	Try out	Kegiatan try out SMA	2017

Sumber Dinas Pendidikan Provinsi NTT 2017

Berdasarkan table di atas dapat dilihat bahwa ada 10 kegiatan yang termaksud dalam kategori ASB yaitu kegiatan-kegiatan yang akan dinilai kewajarannya menggunakan ASB, berdasarkan table diatas kelompok ASB Pelatihan Tenaga Pendidik terdiri atas kegiatan Pelatihan Tenaga Pendidik Non Formal, kelompok ASB Evaluasi hasil belajar terdiri atas kegiatan Evaluasi hasil belajar siswa US/UN (SMA), kelompok ASB Festival dan lomba seni siswa terdiri atas kegiatan Festival dan Lomba Seni Siswa Nasional (FLS2N), kelompok ASB Lomba-lomba TK dan SD terdiri atas kegiatan Lomba kreatifitas siswa SLB, kelompok ASB Oprerasional penyelenggaraan terdiri atas kegiatan Penyelenggaraan pendidikan tingkat SD,

Kegiatan penyelenggaraan pendidikan tingkat SMP dan Kegiatan penyelenggaraan pendidikan tingkat SMA, kelompok ASB Sertifikasi pendidik terdiri atas kegiatan Pelatihan sertifikasi pendidik dan Pelaksanaan sertifikasi tenaga pendidik, kelompok ASB yang terakhir adalah kelompok ASB Try out yaitu terdiri dari kegiatan try out tingkat SMA.

Kegiatan-kegiatan tersebut diatas akan dinilai kewajarannya oleh peneliti melalui ASB yang telah disusun oleh Dinas Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan membandingkan jumlah anggaran dengan nilai maximal dan nilai minimal Analisis Standar Belanja. Oleh karena itu berdasarkan fenomena diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ Analisis Penerapan Analisis Standar Belanja pada Dinas Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Timur”

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang di atas serta beberapa fenomena sehubungan dengan penerapannya di Indonesia, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana penerapan model ASB pada Dinas Pendidikan Provinsi NTT berdasarkan Permendagri No. 59 Tahun 2007 ?

1.3.Tujuan

1. Untuk mengetahui penerapan model ASB dalam penyusunan anggarannya telah sesuai dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007.

1.4.Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi yang bermanfaat berkaitan dengan :

1. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan perbandingan bagi penelitian selanjutnya khususnya yang berhubungan dengan Analisis Standar Belanja;
2. Bagi Dinas Pendidikan Provinsi NTT, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi terkait dengan Analisis Standar Belanja.

