

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran dalam UU No 23 Tahun 2014 melibatkan dua pihak yakni eksekutif dan yudikatif. Eksekutif sebagai pelaksana operasional daerah berkewajiban membuat draft/ rancangan APBD yang hanya bisa diimplementasikan apabila sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran (Ekawarna, Sam, Rahayu, 2009).

Lingkup APBD menjadi penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak APBD terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kinerja anggaran adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (work load) dan unit cost dari setiap kegiatan yang terstruktur. Kinerja anggaran pemerintah daerah selalu dikaitkan dengan bagaimana sebagai unit kerja pemerintah daerah dapat mencapai tujuan kerja dengan alokasi anggaran yang tersedia.

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan rencana kerja tahunan untuk mewujudkan kegiatan-kegiatan

Pemerintah Daerah baik rutin maupun pembangunan yang diatur dan diperhitungkan dengan uang. Proses penyusunan anggaran baik itu APBD atau APBN seringkali menjadi isu penting yang menjadi sorotan masyarakat, bahkan APBD atau APBN tersebut menjadi alat politik yang digunakan oleh pemerintah sendiri maupun pihak oposisi.

Penyusunan anggaran pendapatan adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang seluruh kegiatan pemerintah atau instansi yang dinyatakan dalam unit moneter (nilai uang) untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Anggaran pendapatan pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penyusunan APBD. Dimana dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan mempunyai arti penting bagi pemerintah daerah dalam membantu kelancaran roda pembangunan dan memberikan isi dan arti kepada tanggung jawab pemerintah daerah khususnya sehingga tercipta perencanaan dan pelaksanaan yang efektif.

Menghasilkan penyelenggaraan anggaran daerah yang efektif dan efisien, tahap persiapan atau perencanaan anggaran merupakan salah satu faktor yang harus diperhatikan. Namun demikian, tahap persiapan atau penyusunan anggaran harus diakui memang hanyalah salah satu tahap penting dalam keseluruhan siklus / proses anggaran daerah tersebut. Belanja daerah merupakan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum Berdasarkan hal tersebut di atas penulis merasa tertarik untuk mempelajari lebih lanjut mengenai bagaimana

Prosedur Penyusunan Belanja Daerah Provinsi Maluku Utara Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Salah satu yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan secara ekonomis, efisien dan efektif dengan menyusun standar biaya atau dalam Permendagri 64/2020 dinyatakan sebagai Analisis Standar Belanja (ASB).

Penyusunan ASB ini sangat penting dilakukan karena adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis antar program dan antar SKPD, yang disebabkan oleh : (i) Tidak jelasnya definisi suatu kegiatan, (ii) Perbedaan output kegiatan, (iii) Perbedaan lama waktu pelaksanaan, (iv) Perbedaan kebutuhan sumber daya, dan (v) Beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja. Di samping kelima penyebab tersebut di atas, sering juga terjadi pada anggaran pemerintah daerah pemborosan anggaran.

Anggaran Daerah dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Namun saat ini kualitas perencanaan Anggaran Daerah yang digunakan masih relatif lemah. Proses perencanaan Anggaran Daerah dengan paradigma lama cenderung lebih dominan. Lemahnya perencanaan Anggaran Daerah juga diikuti dengan tidak mampunya Pemerintah Daerah secara berkesinambungan, sementara di pihak lain pengeluaran terus meningkat secara dinamis, tetapi disertai dengan penentuan skala prioritas dan

besarnya plafon anggaran. Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kemungkinan underfinancing atau overfinancing, yang semuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektifitas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Daerah.

Posisi belanja Pemerintah Provinsi Maluku Utara selama 3 (tiga) tahun terakhir dapat dilihat dimana ada perubahan belanja mulai tahun 2016 dari Belanja Aparatur dan Belanja Pelayanan Publik berubah menjadi Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga dan Belanja Transfer. Mengantisipasi permasalahan yang timbul di atas dan agar pengeluaran Pemerintah Daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisiensi dan efektif, maka Anggaran Daerah harus disusun dengan pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian suatu tujuan. Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep value for money.

Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/ program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa Anggaran Berbasis Kinerja. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) disusun dengan pendekatan

prestasi kerja yang kan dicapai. Untuk melaksanakan APBD berbasis kinerja Pemerintah Daerah harus memiliki Perencanaan Strategik (Renstra). Renstra disusun secara objektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut Pemerintah Daerah akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang terjamin dalam APBD.

Penyelenggaraan sistem anggaran berbasis kinerja atau anggaran berdasarkan prestasi kerja yang hendak dicapai, Pemerintah Daerah harus mengembangkan 4 (empat) hal yaitu : (i) Indikator Kinerja beserta capaian/target kerjanya, (ii) Standar Harga, (iii) Standar Pelayanan Minimal, dan (iv) Analisis Standar Belanja. Dasar hukum perlunya disusun Analisis Standar Belanja (ASB) secara eksplisit, telah disebutkan dalam Undang - undang Nomor 23 Tahun 2014.

Alokasi belanja ke dalam aktivitas untuk menghasilkan output seringkali tanpa alasan dan justifikasi yang kuat. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (output) yang dihasilkan, peran Analisa Standar Belanja sangat diperlukan. Analisa Standar Belanja mendorong penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap aktivitas unit kerja menjadi lebih logis dan mendorong dicapainya efisiensi secara terus menerus karena adanya perbandingan (*benchmarking*) biaya per unit setiap output dan diperoleh praktek-praktek terbaik (*best practices*) dalam desain aktivitas.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan rangkuman dalam satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (omnibus regulation)

membawa perubahan pada pola pengelolaan keuangan daerah. Dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 memberikan wewenang dan tanggungjawab pengelolaan Anggaran Daerah yang lebih besar kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (adanya desentralisasi pengelolaan keuangan daerah dari Pemerintahan Daerah kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020 Analisis Standar Belanja (ASB) sebagai pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang dilaksanakan dalam satu tahun anggaran.

Berdasarkan ketentuan tersebut di tingkat satuan kerja, perlu segera dilakukan perubahan mendasar yakni perbaikan pada proses penyusunan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Hal ini dimaksudkan agar setiap penyimpangan atau kesalahan yang terjadi seawal mungkin dapat diatasi, sehingga lebih mudah dalam melakukan tindakan perbaikan dan penyesuaian. Berdasarkan ketentuan tersebut, di tingkat satuan kerja, perlu segera dilakukan perubahan mendasar yakni perbaikan pada proses penyusunan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Hal ini dimaksudkan Rumusan Masalah agar setiap penyimpangan atau kesalahan yang terjadi seawal mungkin dapat diatasi, sehingga lebih mudah dalam melakukan tindakan perbaikan dan penyesuaian Implementasi

penganggaran berbasis kinerja di daerah belum dapat terlaksana dengan baik, karena perangkat-perangkat sistem penganggaran berbasis kinerja itu belum sepenuhnya dikembangkan oleh daerah.

Penerapan Analisis Standar Belanja (ASB) diketahui berperan penting sebagai syarat yang digunakan untuk menganalisis kewajaran anggaran belanja setiap program/kegiatan yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam satu tahun anggaran. Pemerintah Provinsi Maluku Utara belum menerapkan ASB.

Penelitian ini bertujuan menganalisis apa faktor-faktor penghambat penerapan ASB pada Pemerintah Provinsi Maluku Utara. Metode penelitian menggunakan kualitatif dengan pendekatan eksploratori dan Pemerintah Provinsi Maluku Utara sebagai objek penelitian. Data diperoleh melalui teknik wawancara mendalam, pengamatan, dan studi dokumentasi. Informan kunci ditentukan secara purposif untuk mendapatkan hasil informasi yang tepat dan akurat.

Wawancara menggunakan In-depth interview jenis semi terstruktur selama 45 hingga 60 menit. Metode triangulasi digunakan dalam pengujian validitas atau kredibilitas data dan sumber. Data transkrip yang ditranscribe dari hasil wawancara dianalisis dengan metode analisis isi kemudian diberi tema/coding dan dilakukan konseptualisasi pernyataan ilmiah. Hasil interpretasi disimpulkan dalam teks naratif. Hasil penelitian menunjukkan ada beberapa faktor penghambat penerapan ASB pada Pemerintah Provinsi Maluku Utara. Ada 6 faktor penghambat : (1) dasar hukum, (2) ASB tidak efektif dan sulit dipahami, (3) komunikasi, (4) disposisi/sikap, (5) sumber daya manusia, (6) peran TAPD.

Pertama, dasar hukum. Faktor ini dilihat dari: (1) Pemahaman ASB oleh para ASN ditingkat SKPD dan menganggap bahwa ASB sama dengan standar satuan harga, (2) Sebagian besar TPAD sudah memahami ASB, (3) Belum adanya Model ASB yang baku atau Pedoman Teknis yang mengatur tentang pelaksanaan ASB yang diperkuat dengan peraturan dari Pemerintah Pusat, (4) Tidak adanya peraturan Kepala Daerah yang mengatur tentang penerapan ASB dan tidak ada sanksi dari Pemerintah Pusat bagi Pemda yang tidak menerapkan ASB.

Notoatmodjo (2015) menyatakan bahwa pengetahuan merupakan domain yang sangat penting untuk terbentuknya tindakan seseorang. Pengetahuan diperlukan sebagai dukungan dalam menumbuhkan rasa percaya diri maupun sikap dan perilaku setiap hari, sehingga dapat dikatakan pengetahuan merupakan fakta yang mendukung tindakan seseorang. Derajat pengetahuan tentang ASB pada Pemerintah Provinsi Maluku Utara hanya sampai pada tahu (know) dan memahami (comprehension) sehingga kedepan perlu lagi meningkatkan derajat pengetahuan tentang ASB hingga memenuhi derajat kemampuan aplikasi, analisis, sintesis dan evaluasi.

Kelman dalam Azwar (2015:55) membedakan kualitas ketaatan atau kepatuhan terhadap aturan dalam tiga jenis, yaitu: Compliance, Identification dan Internalization. Peraturan berjalan kurang efektif bila derajat ketaatannya hanya berkisar di compliance atau identification saja. Sebaliknya, bila derajat kepatuhannya mencapai internalization, berarti kualitas efektifitas peraturan tersebut sudah sangat tinggi, sehingga sistem berjalan sesuai dengan aturan

yang ada tanpa menekankan fungsi kontrol yang ketat.

Kepatuhan terhadap hukum, norma-norma dan aturan-aturan membantu memelihara kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam mengelola keuangan Negara dan meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian Pemerintah Provinsi Maluku Utara perlu lagi meningkatkan derajat kepatuhannya pada internalization. ASB tidak efektif dan sulit dipahami. ASB harus dilakukan revisi setiap tahunnya untuk mendapatkan suatu standar belanja yang tepat, juga diperhadapkan dengan program/kegiatan yang ada di setiap daerah itu begitu banyak untuk membuat suatu model belanja untuk program/kegiatan yang menghasilkan output yang sama.

Dari fenomena dan penelitian sebelumnya yang telah diuraikan diatas, menunjukkan isu tentang implementasi anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Daerah sangat penting untuk diungkap. Karena beberapa penulis menyatakan bahwa gelombang implementasi mungkin sudah berakhir (Melkers & Willoughby, 1998) dan sudah saatnya untuk mengungkap sejauh mana penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut. Oleh karena itu, peneliti tertarik mengungkap penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penelitian ini dengan judul “IMPLEMENTASI PELAKSANAAN ANALISA STANDAR BELANJA DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PROVINSI MALUKU UTARA”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Analisa Standar Belanja Pada Provinsi Maluku

Utara 2019-2021?

2. Apa Faktor penghambat Analisa Standar Belanja?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini meliputi :

1. Menganalisa sejauh mana Implementasi Analisa Standar Belanja Provinsi Maluku Utara.
2. Menganalisa hambatan dalam Analisa Standar Belanja Provinsi Maluku Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Bagi mahasiswa atau pembaca, diharapkan dapat menambah wawasan masalah yang diangkat
2. Bagi berbagai pihak yang memerlukan untuk penelitian lebih lanjut, penelitian ini Meminimalisir terjadinya pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran dan penentuan anggaran berdasarkan pada tolak ukur kinerja yang jelas Sebagai bahan referensi.
3. Bagi kalangan Pemerintahan/praktisi, penelitian ini sebagai bahan masukan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara pada umumnya, dalam merencanakan dan menyusun belanja daerah guna pelaksanaan fungsi Pemerintah di Provinsi Maluku Utara sehingga dapat menentukan kewajaran beban kerja dan biaya setiap program dan kegiatan untuk melaksanakan suatu kegiatan sesuai dengan tupoksinya;