

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Eksistensi otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada pemerintahan dalam mengatur dan mengurus daerah otonomi masing-masing baik dalam urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Hasyim 2021). Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang didalamnya mengatur kewenangan daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Diterbitkan pula Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2002 tentang Perimbangan Antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang merupakan pembaharuan dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai bentuk perwujudan adanya reformasi dalam bidang keuangan negara terkait hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional diberikan kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Wewenang yang besar tersebut tentunya disertai dengan pertanggungjawaban yang besar pula sehingga perlu dipastikan

bahwa penyelenggaraan otonomi daerah telah sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Yusuf dan Aswar 2019).

Meningkatnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas atas pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*) maka pemerintah perlu menerapkan sistem penganggaran yang disusun berdasarkan pendekatan anggaran kinerja (*performance budget*), standar pelayanan dan berorientasi pada *output–outcome* sehingga tidak terjadi kecurangan/penyimpangan dalam menyusun anggaran (*budgetary slack*) berupa inefisiensi, inefektivitas dan intransparansi pengelolaan keuangan daerah (Tangkowitz *et al.*, 2017). Hal ini juga telah diamanatkan secara tegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 3 bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang- undangan dengan Permendagri No. 77 Tahun 2020 sebagai teknis pelaksanaannya.

Secara umum pengelolaan keuangan daerah meliputi beberapa tahapan yaitu penyusunan anggaran, tahapan pelaksanaan kegiatan dan tahapan pertanggungjawaban (Wulan dan Ramadhan 2024). Dalam hal ini, tahapan penyusunan anggaran memegang peranan krusial dalam pengelolaan keuangan daerah (Yunita dan Putra 2018). Pada tahap ini menjadi penting dikarenakan pemerintah daerah dapat mencapai tujuan fiskal, meningkatkan koordinasi, membantu efisiensi, keadilan dan transparansi dalam lingkungan serta membantu

pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan prioritas belanja (Djefris *et al.*, 2021). Disisi lain, penyusunan anggaran yang kurang tepat dapat mengakibatkan terjadinya kekurangan/*deficit* dan/atau kelebihan/*over* anggaran (Trisilia, 2016).

Sebagai upaya terciptanya anggaran daerah yang efisien dan efektif, maka Anggaran Daerah perlu disusun dengan pendekatan kinerja (Ramadhan dan Hendratno 2023). Dengan menggunakan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), maka Anggaran Daerah akan lebih transparan, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan (Widyanti 2015). Salah satu instrumen yang diperlukan untuk menyusun Anggaran Daerah dengan pendekatan kinerja adalah Analisis Standar Belanja (ASB) yang secara jelas telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pasal 3 huruf e ini menegaskan bahwa ASB bukan sekadar disusun secara internal, tetapi harus diundangkan melalui Perkada sebagai dasar hukum pelaksanaan di daerah. Ini adalah tahap krusial yang menjembatani regulasi nasional dan juga sebagai sarana penelitian pokok dalam melakukan penganggaran berbasis kinerja (Nadir *et al.*, 2020). Dalam hal ini, ASB berperan menilai kewajaran input dengan keluaran yang dihasilkan pada pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan terhadap tujuan dan tugas yang telah ditetapkan, untuk mencapai visi dan misi pemerintah daerah (Hakim dan Hamzah 2022).

ASB baik digunakan untuk menghindari terjadinya kelebihan biaya (*overfinancing*) atau terjadinya ketidakcukupan biaya (*underfinancing*) dalam suatu jenis kegiatan, sehingga dengan demikian bahwa ASB ini akan memberikan kewajaran analisis biaya suatu kegiatan (Sari dan Suryadi 2024). Instrumen ini

juga merupakan alat analisis yang dapat dipertanggungjawabkan secara matematis dan dapat juga digunakan untuk peramalan (Syafis, 2014).

Adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar jenis kegiatan, dapat disebabkan karena perbedaan output kegiatan, perbedaan lama waktu pelaksanaan, perbedaan kebutuhan sumber daya dan beragamnya objek/rincian objek/item belanja (Yusuf dan Aswar 2019). Pentingnya penerapan ASB telah banyak termuat pada peraturan dan undang-undang yang di antara pada Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak lagi menyebutkan Analisis Standar Belanja (ASB) secara eksplisit tapi mengamanatkan belanja harus efisien, efektif dan akuntabel (pasal 60-66) dan menggunakan pendekatan berbasis kinerja (pasal 66 ayat 2) juga berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 3 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 pasal 3 huruf e mewajibkan kepala daerah menerbitkan Peraturan Kepala Daerah tentang Analisis Standar Belanja (ASB) paling lambat tahun 2022. Dengan demikian, maka dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa penyusunan anggaran berpedoman pada ASB, yang sebelumnya hanya dikatakan penyusunan anggaran berdasarkan pada ASB. Selanjutnya dipertegas melalui Permendagri Tahun 2020 Nomor 77 tahun 2020 menyebutkan bahwa belanja daerah harus didasarkan pada standar harga satuan daerah, standar analisis belanja, dan standar teknis.

Penjabaran beberapa regulasi diatas, maka seluruh daerah berkewajiban menyusun Analisis Standar Belanja (ASB) dalam menilai kewajaran suatu

anggaran tanpa terkecuali Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan dalam hal ini merupakan satu kesatuan unit pemerintahan yang harus tunduk dan patuh pada peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam hal ini berkewajiban untuk menyusun ASB sebagai acuan dalam penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran yang digunakan dari tahun ke tahun.

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa Kabupaten Halmahera Selatan belum melakukan penyusunan ASB sehingga penentuan anggaran dilakukan secara incremental yaitu penentuan besaran anggaran hanya dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data-data tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data anggaran tersebut (Nadir *et al.*, 2020).

Belum banyak penelitian terdahulu yang mengkaji terkait peneran ASB pada sistem penganggaran pemerintah daerah (Maharshiyam 2016). Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Maradhona (2012) yang melakukan analisi implementasi ASB dalam penganggaran berbasis kinerja di Kabupaten Madiun yang menunjukkan ketidakwajaran penganggaran berupa *overfinancing* dan *underfinancing*. Hasil penelitian Putra (2012) yang mengevaluasi penganggaran keuangan daerah dengan ASB menunjukkan masih terdapat beberapa kegiatan yang ditinggalkan dengan kondisi di luar batas kewajaran. Hal ini juga didukung oleh hasil penelitian Nas *et al.* (2020) yang meneliti terkait analisis standar belanja dan kewajaran anggaran pada Dinas Kesehatan Kabupaten Sinjai menemukan bahwa dari 36 kegiatan untuk 6 (enam) kategori kelompok ASB pada Dinas Kesehatan hanya 3 (tiga) kegiatan yang wajar, selebihnya dalam kategori tidak wajar, yaitu

underfinance sebanyak 19 kegiatan dan *overfinance* sebanyak 14 kegiatan.

Selanjutnya di beberapa kota juga dilaporkan baru menerapkan ASB pada penganggaran keuangannya di beberapa tahun terakhir seperti yang disampaikan Djefris *et al.* (2021) dalam penelitiannya yang menganalisis ASB Pada Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman menunjukkan bahwa pada tahun sebelumnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Pariaman belum memiliki ASB sebagai standar dalam menentukan anggaran kegiatan yang dilaksanakan pada setiap OPD dan baru menerapkan ASB pada tahun 2021. Nadir *et al.* (2020) juga mengungkapkan bahwa hingga penelitian tersebut dilaksanakan, Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo di Sulawesi Selatan belum menerapkan ASB pada penyusunan anggaran dan masih didasarkan pada standar harga satuan dan standar biaya umum. Dua tahun berikutnya, Hakim dan Hamzah (2022) juga mengungkapkan dalam penelitiannya yang melakukan simulasi perhitungan ASB sebagai dasar penyusunan RKA- SKPD pada Pemerintah Kabupaten Banyuasin bahwa hingga penelitian tersebut dilaksanakan di tahun 2022, Pemerintah Kabupaten Banyuasin belum menerapkan ASB pada penyusunan anggaran pemerintah daerah.

Penelitian Syafis (2014) yang melakukan evaluasi kewajaran pembelanjaan daerah dengan menggunakan ASB di Pemerintah Kota Jambi menunjukkan bahwa penerapan ASB dapat dilakukan pada penyusunan anggaran di Pemerintah Kota Jambi. Ditahun berikutnya, Trisilia (2016) dalam penelitiannya yang menganalisis ASB untuk penyusunan RKA-APBD kegiatan penyediaan bahan bacaan juga menyampaikan bahwa implementasi ASB pada penganggaran di

Pemerintah Kabupaten Lumajang juga dapat dilakukan untuk penyusunan anggaran. Selanjutnya, penelitian lebih lanjut terkait faktor-faktor penghambat penerapan ASB di Kota Kotamobagu dilakukan oleh Tangkowitz *et al.* (2017) dan menunjukkan bahwa masih terdapat banyak faktor penghambat penerapan ASB di Pemerintahan Kota Kotamobagu. Begitu pula pada penelitian Sumiati *et al.* (2021) yang melakukan pemodelan penyusunan analisis standar belanja Kabupaten Kudus dalam menunjang proses perencanaan, penganggaran, dan pengawasan APBD masih menunjukkan keterbatasan pada penyusunan anggaran terutama pada satuan waktu yang dijadikan dasar penyusunan ASB.

Menilik pada beberapa hasil penelitian diatas dan mengingat pentingnya ASB sebagai dasar penyusunan anggaran untuk mengevaluasi dan menilai kewajaran penganggaran sebuah daerah yang dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan maka dipandang perlu untuk melakukan evaluasi kewajaran belanja pada penyusunan anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan sehingga diharapkan pengelolaan keuangan daerah dapat lebih transparan, akuntabel, dan profesional sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah.

Hasil pemetaan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui program Monitoring Center for Prevention (MCP) menunjukkan bahwa area penganggaran merupakan salah satu titik rawan korupsi. Permasalahan tersebut utamanya meliputi penyalahgunaan anggaran dan benturan kepentingan dalam proses pengesahan APBD. Dalam aspek penyalahgunaan anggaran, masih sering dijumpai praktik mark-up, penggunaan satuan biaya yang tidak wajar, serta

belanja honorarium dan perjalanan dinas yang tidak proporsional. Sementara pada aspek pengesahan APBD, praktik penyusunan, gratifikasi, dan pengaruh pihak tertentu dalam menipiskan proyek dalam dokumen anggaran menjadi fenomena yang mengganggu prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Untuk mengatasi hal tersebut, salah satu pendekatan yang dinilai strategis dan efektif adalah penerapan Analisis Standar Belanja (ASB). ASB merupakan instrumen yang bertujuan untuk menghitung kebutuhan anggaran berdasarkan volume kegiatan, satuan input, durasi, serta standar biaya yang berlaku, sehingga menghasilkan estimasi anggaran yang rasional dan terukur. Penerapan ASB memungkinkan pemerintah daerah menghindari penganggaran yang bersifat subyektif, sekaligus mempersempit ruang terjadinya pemborosan atau penyimpangan.

Dalam konteks Kabupaten Halmahera Selatan, kegiatan penyusunan dokumen perencanaan perangkat daerah merupakan salah satu subkegiatan rutin yang membutuhkan anggaran signifikan dan melibatkan hampir seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Namun demikian, belum optimalnya penggunaan ASB dalam menyusun kebutuhan anggaran kegiatan ini, dapat membuka celah terjadinya overfinance (penganggaran berlebih) maupun underfinance (penganggaran kurang) yang berdampak pada efektivitas perencanaan dan pelaksanaan program SKPD.

Lebih jauh, absennya regulasi teknis yang mengaitkan ASB dengan tugas dan fungsi masing-masing SKPD juga memperbesar potensi ketidakwajaran alokasi anggaran. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap model

penerapan ASB dalam kegiatan penyusunan dokumen perencanaan, sekaligus analisis terhadap tingkat kewajaran anggaran yang telah dialokasikan, guna mendorong praktik penganggaran yang lebih akuntabel, efisien, dan bebas dari konflik kepentingan.

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk memberikan gambaran mengenai efektivitas penerapan ASB serta mengkaji rasionalitas pengalokasian anggaran pada kegiatan penyusunan dokumen perencanaan perangkat daerah di Kabupaten Halmahera Selatan.

1.2. Rumusan Masalah

Analisis Standar Belanja (ASB) menjadi dasar pengalokasian standar belanja pada OPD yang berbasis pada kinerja organisasi perangkat daerah termasuk di Kabupaten Halmahera Selatan. Hal ini menjadi penting dilakukan agar alokasi anggaran belanja OPD didasarkan pada standar baku yang telah ditetapkan sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Fenomena alokasi belanja OPD yang belum didasarkan pada ASB menyebabkan terjadinya ketimpangan alokasi anggaran antar OPD sehingga dapat menyebabkan OPD dengan tugas dan fungsi serta tanggungjawab yang lebih besar memperoleh alokasi anggaran yang lebih sedikit jika dibandingkan dengan OPD lainnya. Disisi lain, OPD dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya didasarkan pada tugas dan fungsi yang telah dimandatkan baik fungsi pelayanan dasar dan/atau fungsi lainnya sehingga kejadian ketimpangan alokasi anggaran tersebut menyebabkan keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak efisien. Berdasarkan rumusan masalah diatas maka dipandang perlu untuk

menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana formulasi total belanja masing-masing SKPD pada Kegiatan Penyusunan Dokumen Perencanaan Perangkat Daerah di Kabupaten Halmahera Selatan?
2. Bagaimana hasil ASB pada Kegiatan Penyusunan Dokumen Perencanaan Perangkat Daerah di Kabupaten Halmahera Selatan dalam kewajaran biaya?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengkaji model Analisis Standart Biaya (ASB) dan kewajaran pengalokasian anggaran pada Kegiatan Penyusunan Dokumen Perencanaan Perangkat Daerah di Kabupaten Halmahera Selatan dengan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis formulasi total belanja masing-masing SKPD pada kegiatan penyusunan dokumen perencanaan perangkat daerah di Kabupaten Halmahera Selatan, sehingga dapat diketahui komponen pembentuk rasionalisasi anggaran terhadap output yang dicapai setiap SKPD secara objektif.
2. Untuk mengevaluasi tingkat kewajaran anggaran pada kegiatan Penyusunan Dokumen Perencanaan Perangkat Daerah di Kabupaten Halmahera Selatan berdasarkan hasil perbandingan antara anggaran riil dan hasil perhitungan ASB, guna mengidentifikasi apakah terjadi *overfinance*, *underfinance*, atau kewajaran anggaran dalam alokasi belanja masing-masing SKPD.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi atau bahan masukan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan dalam pengalokasian anggaran belanja daerah sehingga dapat diketahui kewajaran pengalokasian anggaran dan beban kerja pada setiap kegiatan yang menjadi tupoksi bagi setiap OPD. Penggunaan analisis standar belanja (ASB) membantu Pemerintah Daerah dalam memastikan kewajaran anggaran sesuai tugas dan fungsi masing-masing unit kerja. ASB meminimalisir pengeluaran tidak jelas yang berpotensi menyebabkan inefisiensi, serta mencegah tumpang tindih program antar SKPD. Penetapan anggaran menjadi lebih objektif karena didasarkan pada tolok ukur kinerja yang terukur, bukan sekadar asumsi.

Selain itu, ASB memberi keleluasaan kepada unit kerja dalam menyusun anggaran tanpa mengabaikan prinsip value for money, serta mendukung proses penganggaran yang lebih tepat waktu dan terarah, khususnya dalam tahap penyusunan PPAS.