

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan studi kepustakaan yang Penulis lakukan, Penulis menemukan belum banyak tulisan yang membahas mengenai tingkat kepatuhan suatu K/L dalam menerapkan Standar Struktur Biaya (SSB) terkhusus jasa layanan nonregulasi. Hasil tulisan lebih banyak membahas tentang tinjauan efisiensi alokasi biaya dalam PBK dan evaluasi mengenai penerapan kebijakan SSB secara umum. Namun demikian, berikut beberapa hasil tulisan yang berhubungan dengan penelitian penulis.

Tabel II. 1 Daftar Penelitian Terdahulu

No	Judul, Jenis Dokumen, Penulis, Tahun	Fokus Studi	Perbedaan dengan Penelitian Ini
1.	Kajian Atas Implementasi PMK Nomor 195/PMK.02/2014 Tentang Standar Struktur Biaya, Jurnal, Lies Kurnia Irwanti, 2017	Analisis atas implementasi kebijakan SSB PMK Nomor 195/PMK.02/2014	Objek penelitian berupa sampel 10% populasi K/L & hanya menggunakan aturan PMK 195 Tahun 2014
2	Evaluasi Penerapan Kebijakan Standar Struktur Biaya: Penggunaan Konsep Biaya Utama dan Biaya Pendukung, Yulianto et al., 2022	Evaluasi penerapan kebijakan SSB terutama mengenai penggunaan konsep biaya	Penelitian hanya membahas kesulitan penerapan SSB dari sisi pemahaman konsep biaya

Sumber : Diolah dari kedua jurnal

Dari penelitian yang dilakukan Irwanti (2019), didapat hasil bahwa penerapan PMK Nomor 195/PMK.02/2014 tentang Standar Struktur Biaya telah dilaksanakan dengan baik oleh K/L. Lebih rinci, dari 11 K/L yang menjadi objek tulisannya, sepuluh K/L memiliki persentase biaya pendukung *output* jasa layanan nonregulasi kurang dari 10% dan hanya satu K/L yang mempunyai persentase biaya pendukung *output* jasa layanan nonregulasi lebih dari yang diamanatkan dalam PMK yakni sebesar 100%.

2.2 Teori/konsep

2.2.1 Tingkat Kepatuhan

Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), patuh memiliki arti suka menurut (perintah dan sebagainya); taat (pada perintah, aturan, dan sebagainya); berdisiplin. Menurut beberapa teori sebagaimana dikutip dari jurnal yang diterbitkan Universitas Airlangga (2015), kepatuhan adalah salah satu jenis perilaku sosial, saat seseorang menaati dan mematuhi permintaan orang lain untuk melakukan sesuatu karena adanya unsur otoritas (Milgram, 1963), kepatuhan adalah ketaatan melakukan suatu yang dianjurkan atau respon yang diberikan terhadap sesuatu diluar subyek (Green, 1991), dan kepatuhan adalah sejauh mana perilaku seseorang sesuai dengan ketentuan (Niven, 2022). Untuk kata tingkat, menurut KBBI, tingkat berarti batas waktu (masa); sempadan suatu peristiwa (proses, kejadian, dan sebagainya); babak(an); tahap.

Sehubungan dengan pengertian di atas, dapat disimpulkan untuk karya tulis ini patuh yang dimaksud adalah ketaatan suatu satuan kerja dalam menerapkan batasan biaya pendukung sebagaimana telah diatur dalam PMK nomor

195/PMK.02/2014 dan PMK nomor 140/PMK.02/2021 tentang Standar Struktur Biaya. Sedangkan tingkat kepatuhan adalah seberapa patuh Polri selama 5 tahun kebelakang dalam mengikuti aturan SSB.

Selanjutnya untuk memberikan kategori atas tingkat kepatuhan yang menjadi bagian dari judul dalam karya tulis ini, karya tulis ini akan merujuk salah satu PMK yang mengatur tentang pengkategorian hasil pengukuran yaitu PMK Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran Dan Evaluasi Kinerja Anggaran Atas Pelaksanaan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Dalam Pasal 38 PMK tersebut, pengelompokkan nilai kinerja anggaran (NKA) K/L dibuat dalam bentuk kategori dengan jangkauan persentase. Merujuk hal tersebut, tingkat kepatuhan dalam karya tulis ini juga akan berbentuk persentase yang dihitung dari jumlah tahun Polri mematuhi aturan SSB dibagi total tahun yang diteliti. Selanjutnya, persentase tersebut akan dikategorikan mengikuti skema PMK rujukan dan hanya dilakukan penyesuaian pada substansi penilaian yang diukur.

Adapun pengkategorian tingkat kepatuhan karya tulis ini menjadi sebagai berikut,

- a. tingkat kepatuhan lebih dari 90% (sembilan puluh persen) termasuk dalam kategori Sangat Baik;
- b. tingkat kepatuhan lebih dari 80% (delapan puluh persen) sampai dengan 90% (sembilan puluh persen) termasuk dalam kategori Baik;
- c. tingkat kepatuhan lebih dari 60% (enam puluh persen) sampai dengan 80% (delapan puluh persen) termasuk dalam kategori Cukup;

- d. tingkat kepatuhan lebih dari 50% (lima puluh persen) sampai dengan 60% (enam puluh persen) termasuk dalam kategori Kurang; dan
- e. tingkat kepatuhan sampai dengan 50% (lima puluh persen) termasuk dalam kategori Sangat Kurang.

2.2.2 Standar Struktur Biaya (SSB)

Standar Struktur Biaya adalah batasan komposisi biaya tertentu yang ditetapkan atas suatu keluaran (*output*)/kegiatan/program tertentu oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai pedoman bagi K/L dalam penyusunan RKA-K/L (PMK No.71 tahun 2013). Berbeda dengan SBM (standar biaya masukan) yang mengatur biaya level input dan SBK (standar biaya keluaran) yang mengatur besaran biaya level *output*, SSB mengatur batasan/persentase komposisi biaya dalam menghasilkan suatu keluaran. Batasan/persentase dalam SSB ini digunakan untuk menilai kewajaran dari komposisi biaya yang digunakan K/L dalam menghasilkan keluaran (Yulianto et al., 2020).

Pada setiap tahapan/komponen akan diidentifikasi karakteristik biaya yang menyusun, apakah biaya pendukung atau biaya utama. Biaya pendukung sendiri merupakan biaya komponen yang jika tidak direalisasikan tidak berpengaruh pada tercapai tidaknya suatu *output* sedangkan biaya utama adalah biaya yang berpengaruh langsung pada ketercapaian suatu *output* (PMK No.195 tahun 2014).

Tujuan penerapan aturan mengenai SSB ini agar tercapai efisiensi dalam alokasi biaya yang mana dalam pembiayaan suatu keluaran, besaran/persentase biaya utama harus lebih daripada biaya pendukungnya. Hal ini bertujuan untuk menyeimbangkan prinsip *let the manager manage* yang mana manajer mempunyai

kendali yang besar dalam menentukan komposisi biaya dari suatu keluaran. Oleh karena itu perlu pengaturan atas komponen-komponen biaya tertentu yang tidak memberikan nilai tambah dalam peningkatan kualitas pelayanan pemerintah (Nova, 2014).

2.2.3 Peraturan terkait SSB

a. PMK Nomor 195/PMK.02/2014

Peraturan Menteri Keuangan mengenai standar struktur biaya ini dibuat sebagai tindak lanjut Pasal 26 huruf a PMK Nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi Dalam Penyusunan RKA K/L. Dalam PMK Nomor 71 tahun 2013 disebutkan bahwa untuk mendukung efisiensi alokasi biaya dalam penyusunan RKA K/L, Menteri keuangan menetapkan SSB dan indeksasi.

Dalam PMK Nomor 195 tahun 2014 diatur besaran/persentase biaya pendukung untuk *output* jasa layanan nonregulasi yang menjadi satu-satunya *output* yang diatur lewat PMK ini. Besaran/persentase biaya pendukung yang diizinkan adalah maksimal sebesar 45% dari total biaya *output*. Persentase ini berlaku mulai tahun 2015-2021.

b. PMK Nomor 140/PMK.02/2021

Pada tahun 2021, aturan SSB mengalami pembaharuan lewat PMK Nomor 140/PMK.02/2021. Pembaharuan ini dilakukan untuk memfasilitasi dinamika penganggaran yang sudah terjadi selama tahun 2014-2021. Dinamika yang dimaksud antara lain dikeluarkannya kebijakan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran atau lebih dikenal dengan RSPP pada tahun

2021. Ruang lingkup dari kebijakan RSPP ini meliputi redesain program, redesain kegiatan, dan redesain *output* (keluaran) kegiatan dalam bentuk baru dari yang sebelumnya *Output* dan Suboutput menjadi KRO (klasifikasi rincian *output*) dan RO (rincian *output*).

Selain ketiga ruang lingkup perubahan tersebut, ditetapkan pula 9 tujuan dari kebijakan RSPP ini, 3 diantaranya menekankan prinsip efisiensi yakni mewujudkan implementasi kebijakan money follow Program, memperkuat penganggaran berbasis kinerja, dan mendorong K/L untuk menerapkan value for money dalam proses perencanaan dan penganggaran serta pelaksanaannya (SEB Bappenas & Kemenkeu, 2020). Pada kesempatan lain, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga merekomendasikan agar ditetapkan pula SSB untuk ketiga kelompok *output* lainnya (Yulianto et al., 2020).

Oleh karena dinamika penganggaran seperti dijelaskan diatas, aturan SSB perlu diperbaharui. Perubahan tersebut dilakukan mulai dari jumlah *output* yang diatur serta besaran/persentase biaya pendukung untuk masing-masing *output* tersebut. Adapun perubahan tersebut diringkas dalam tabel II.2.

Tabel II. 2 Perubahan Substansi PMK tentang SSB

PMK No. 195/PMK.02/2014		PMK No.140/PMK.02/2021	
<i>Output</i>	Persentase biaya pendukung	<i>Output</i>	Persentase biaya pendukung
Jasa layanan nonregulasi	45%	Barang infrastruktur	6%
		Barang noninfrastruktur	7%
		Jasa regulasi	7%
		Jasa layanan nonregulasi	9%

Sumber : Diolah dari kedua PMK

2.2.4 Output Jasa Layanan Nonregulasi

Jasa layanan nonregulasi (JLNR) adalah keluaran (*output*) dari suatu kegiatan berupa layanan dari suatu instansi pemerintah. *Output* JLNR ini menjadi *output* pertama yang diatur dalam SSB karena mempunyai proses bisnis yang umum sehingga dapat dibandingkan dan paling mudah untuk distandarkan. Hal ini juga disebabkan, ketiga kelompok *output* lainnya belum terdokumentasi dengan baik dalam RKA K/L (Nova, 2014) sehingga penerapan pada *output* lainnya baru mulai dilakukan pada tahun 2021 lewat PMK tentang SSB yang terbaru yaitu PMK Nomor 140/PMK.02/2021.

Adapun contoh umum dari *output* JLNR adalah layanan Bantuan Operasional Sekolah (BOS), layanan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh KPPN, dan pagelaran sendratari ramayana. Untuk objek penulisan KTTA ini, berikut beberapa *output* JLNR yang dihasilkan Polri,

Tabel II. 3 *Output* JLNR pada Kepolisian Negara Republik Indonesia

Jasa Layanan Non Regulasi Polri	
Bantuan Penanganan Tindak Pidana	Layanan Pengaturan, Penjagaan, pengawalan dan Patroli
Hasil Pemeriksaan Identifikasi	Layanan Turjawali Objek/Objek Vital Nasional dan VIP/VVIP
Hasil Pemeriksaan Laboratorium Forensik	Misi Perdamaian Internasional
Informasi Deteksi Aksi Strategi Keamanan dan Ketertiban Bidang Ekonomi	Operasi Kepolisian Bidang Lalu Lintas
Layanan Administrasi Operasi kepolisian	Operasional Pemeliharaan keamanan
Layanan Bidang Registrasi dan Identifikasi lalu Lintas	Penanganan Tindak Pidana Korupsi
Layanan Informasi Analisis Keamanan	Penanganan Tindak Pidana Lalu Lintas
Layanan Informasi Budaya Tertib Lalu Lintas	Penanganan Tindak Pidana Narkoba
Layanan Informasi Situasi Keamanan Ketertiban Masyarakat	Penanganan Tindak Pidana Perairan

Sumber : Diolah dari RKA-K/L Polri TA 2018-2022

2.2.5 Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang selanjutnya disingkat RKA-K/L adalah dokumen rencana keuangan tahunan yang memuat rincian kegiatan, anggaran, dan target kinerja dari masing-masing kementerian negara/lembaga, yang disusun menurut bagian anggaran kementerian negara/lembaga (PMK 62 Tahun 2023). RKA-K/L disusun setiap tahun oleh Kementerian Negara dan Lembaga dengan berdasar pada pagu anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam penyusunan RKA-K/L terdapat 3 instrumen yang digunakan yaitu indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Secara struktur sendiri, RKA memuat 2 hal yaitu rincian anggaran dan informasi kinerja. Rincian anggaran disusun menurut program, kegiatan, keluaran (*output*), dan sumber pendanaan sedangkan informasi kinerja memuat hasil, keluaran, dan indikator kinerja. Berdasarkan pada penggunaan instrumen standar biaya dalam penyusunannya serta struktur rincian anggaran yang memuat keluaran (*output*), RKA-K/L dijadikan dokumen utama untuk menghitung persentase penerapan SSB pada objek satuan kerja penelitian ini.