

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya memberikan peluang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerahnya dalam melaksanakan fungsi dan peranannya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Hal tersebut sesuai ketentuan Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah yang berbunyi sebagai berikut “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Lebih lanjut dalam undang-undang yang sama menyatakan bahwa pemerintah daerah sebagai daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam mengatur rumah tangganya sendiri, maka salah satu mekanisme yang berkaitan dengan keuangan dalam hal ini yaitu perubahan struktur penganggaran yang menjadi tuntutan publik dalam menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas organisasi sektor publik.

Sejalan dengan tuntutan publik tersebut, maka pemerintah melakukan reformasi penganggaran yang dulunya menggunakan model tradisional atau *line-item budgeting* ke dalam pola penganggaran berbasis kinerja. Pola

anggaran yang menganut model tradisional menurut Mardiasmo (2002) dengan pendekatan *incrementalism* yang hanya bersifat menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item rencana kerja anggaran yang telah dianggarkan pada tahun sebelumnya sebagai dasar penyusunan anggaran. Selain itu, menurut Ritonga (2010) dengan model tradisional tersebut nominal yang dijadikan sebagai dasar penentuan besarnya pengeluaran untuk anggaran tahun berikutnya sering kali terjadi di bawah batas anggaran (*underfinance*) atau di atas batas anggaran (*overfinance*), kondisi ini akan mengakibatkan sasaran pada program/kegiatan tidak terukur sehingga pereformasian penganggaran yang dilakukan menggunakan penganggaran berbasis kinerja.

Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dalam pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 Ayat 24 yang menyatakan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran yang disusun oleh Organisasi Pemerintah Daerah (RKA-OPD) memperhatikan anggaran yang terukur dari aktivitas program/kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik sehingga skema penganggarannya menurut (Zulkarnain, 2013 & anggaran.depkeu.go.id) menerapkan pendekatan "*money follow function*" dimana anggaran untuk suatu kegiatan didasarkan pada fungsi pengalokasian masing-masing satuan kerja/unit. Fungsi dari "*money follow function*" adalah pertama, menghindarkan tumpah tindih tugas dan fungsi. Kedua, akan mengefisienkan kegiatan karena terukur secara jelas. Ketiga,

akan lebih memungkinkan pencapaian hasil secara optimal karena kegiatan yang diusulkan masing-masing satuan kerja/unit benar-benar merupakan pelaksanaan dari tugas dan fungsinya. Keempat, mendorong pencapaian kinerja masing-masing satuan kerja/unit untuk lebih maksimal sehingga alat yang tepat untuk melihat fungsi anggaran tersebut disebut dengan Analisis Standar Belanja yang dikenal dengan istilah ASB.

Berdasarkan pada fungsi tersebut ASB merupakan standar yang digunakan untuk menganalisa kewajaran beban kerja dan belanja setiap program/kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran (Ritonga, 2010). ASB pula diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 97 Ayat 5 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan ditegaskan kembali pada Peraturan Walikota Kupang Nomor 39 Tahun 2019 Pasal 1 Ayat 6 tentang Analisis Standar Belanja yang menyatakan bahwa “Analisis Standar Belanja merupakan standar yang digunakan untuk menganalisis kewajaran atas beban kerja dan belanja setiap kegiatan yang akan dilaksanakan oleh perangkat daerah dalam penyusunan anggaran untuk satu tahun anggaran.” Kebijakan penganggaran tersebut berkaitan dengan tingkat pelayanan yang akan dicapai dengan kapasitas satuan kerja untuk melakukannya sehingga perlu dilakukan peninjauan penerapannya pada lingkup pemerintah daerah Kota Kupang yang salah satunya ialah Sekretariat DPRD Kota Kupang.

Sekretariat DPRD Kota Kupang merupakan perangkat daerah yang merupakan unsur pelayanan administrasi DPRD meliputi penyelenggaraan

administrasi kesekretariatan DPRD, penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD serta penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli bagi DPRD. Ditinjau dari hal tersebut, keberadaan Sekretariat DPRD Kota Kupang merupakan bagian integral dari pemerintah dalam perumusan kebijakan serta evaluasi dari setiap keputusan yang di ambil (Hidayati, 2020). Selain itu juga, peninjauan ini dilakukan di Sekretariat DPRD Kota Kupang karena usulan dari RKA-OPD untuk mengukur setiap sumber daya dan hasilnya yang dibahas oleh DPRD sebagai Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang selama ini didasarkan pada intuisi (*feeling*) dan bukan atas suatu dasar analisis yang telah ditetapkan menjadi sangat penting dalam proses verifikasi yang dilaksanakan dalam setiap kebijakan yang dibuat (Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSE-KP) Universitas Gadjah Mada, 2009). Maka dari itu, perlu untuk ditinjau melalui standar belanja pada program/kegiatan operasional yang dilaksanakan oleh kesekretariatan itu sendiri.

Berdasarkan Laporan Pertanggungjawaban terdapat program/kegiatan yang dilaksanakan pada Sekretariat DPRD Kota Kupang tahun 2020 seperti yang terdapat dalam tabel 1.1 berikut ini.

**Tabel 1.1**  
**Kinerja Anggaran Sekretariat DPRD Kota Kupang Tahun Anggaran 2020**

No.	Program/Kegiatan	Tahun 2020		
		Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	6.463.605.900	6.134.260.719	94,90%
2.	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	3.135.187.100	3.083.069.291	98,34%
3.	Program Peningkatan Disiplin Aparatur	886.300.000	283.996.000	32,04%
4.	Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	318.544.000	220.544.000	69,24%
5.	Program Penunjang Pelayanan Administrasi Perkantoran	3.142.031.296	2.996.590.904	95,37%
6.	Program Peningkatan Kapasitas Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	22.190.520.000	21.565.652.602	97,18%
7.	Program Pengembangan Komunikasi, Informasi dan Media Massa	181.652.000	139.150.000	76,60%
TOTAL		36.317.840.296	34.423.263.516	

*Sumber: Sekretariat DPRD Kota Kupang, 2023*

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa realisasi anggaran fluktuatif pada setiap program/kegiatan seperti pelayanan administrasi, peningkatan sarana dan prasarana aparatur, penunjang pelayanan administrasi, dan peningkatan kapasitas lembaga realisasinya mencapai 90% namun pada program peningkatan disiplin aparatur, peningkatan kapasitas lembaga perwakilan rakyat daerah dan pengembangan komunikasi, informasi dan media massa realisasi anggarannya tidak mencapai 50%. Hal ini dilansir dari (<https://www.menpan.go.id/site/lakip/category/24-lakip>) menurut laporan hasil mengenai Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) pada tahun 2020

kondisi akuntabilitas kinerja dari Pemerintah Kota Kupang mendapatkan predikat “C”. Maka dari itu, penilaian yang dilakukan melalui standar belanja bertujuan untuk melihat keproduktifan anggaran yang dilaksanakan dalam kebermanfaatan keuangan publik dengan penetapan indikator kinerja agar tepat sasaran dan penerapannya setiap tahun dapat memberikan umpan balik sebagai upaya perbaikan secara terus-menerus untuk mencapai keberhasilan pada masa yang akan datang (Bastian, 2010).

Penelitian ini juga didasarkan pada hasil penelitian terdahulu tentang standar belanja dalam bidang sektor publik. Penelitian yang dilakukan oleh Bramantya (2011) tentang Penyusunan Model Analisis Standar Belanja untuk Program Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) di Kabupaten Boyolali menunjukkan hasil bahwa dari 40 kegiatan terdapat satu dari dua program/kegiatan mengalami anggaran yang tidak mencukupi dari batas bawah atau disebut *underfinance*. Rahadiyan (2012) tentang Evaluasi Penganggaran Keuangan Daerah dengan Analisis Standar Belanja Tahun Anggaran 2010 (Studi Kasus: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ngawi) didapatkan hasil bahwa kegiatan koordinasi 40% pelaksanaan anggaran keuangannya dalam kondisi *underfinance*, 20% wajar dan 40% *overfinance*. Mulyono (2014) tentang Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) Pada Anggaran Belanja Kantor Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Yogyakarta menunjukkan hasil bahwa penerapan anggaran berdasarkan kinerja hanya sampai penjabaran visi dan misi ke dalam program/kegiatan dinas tanpa

menghitung *output* dari kegiatan tersebut dan pada penentuan anggaran belanja belum menggunakan metode Analisis Standar Belanja yang merupakan bagian dari penyusunan anggaran berbasis kinerja. Prameswari (2016) tentang Evaluasi Analisis Standar Belanja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar didapati hasilnya bahwa penggunaan ASB tahun 2012-2014 lebih baik dari tahun 2015 sehingga bukannya meningkat melainkan sebaliknya. Wenni (2017) tentang Pengaruh Analisis Standar Belanja, Standar Pelayanan Minimal dan Indikator Kinerja terhadap Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Studi Kasus Pada SKPD Kota Pangkalpinang) bahwa variabel ASB tidak berpengaruh terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja, variabel standar pelayanan minimal berpengaruh terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja dan indikator kinerja berpengaruh secara signifikan terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kota Pangkalpinang.

Upaya dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi yang menjadi tuntutan publik maka perubahan pengelolaan penganggaran menjadi berbasis kinerja yang menitikberatkan pada tujuan yang jelas antara belanja dan beban kerja dalam setiap program/kegiatan yang dianggarkan. Maka dari itu, ASB dalam merefleksikan kewajaran anggaran dan juga mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh penelitian terdahulu dengan mengkaji kembali pada lingkup pemerintah daerah Kota Kupang dan peneliti mengambil tahun 2020 karena adanya ketimpangan penyerapan pada beberapa program/kegiatan serta sebagai pelaksanaan tahun pertama sesuai dengan Peraturan Walikota

Kupang Nomor 39 Tahun 2019. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis standar belanja dalam penilaian kewajaran anggaran pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang, guna menambah pengetahuan pada ruang lingkup pemerintah daerah Kota Kupang. Berdasarkan pemaparan uraian di atas, peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul:

**“Analisis Standar Belanja Dalam Penilaian Kewajaran Anggaran Pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang”.**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana penerapan standar belanja dalam penilaian kewajaran anggaran pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang?
2. Apa saja faktor-faktor yang membedakan dalam penerapan standar belanja pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan standar belanja dalam penilaian kewajaran anggaran pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perbedaan dalam penerapan standar belanja pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang.



## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini sebagai berikut:

### **a. Manfaat Teoritis**

1. Untuk memperluas wawasan dan mengembangkan pengetahuan mengenai Analisis Standar Belanja dalam penilaian kewajaran anggaran pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang dalam proses penyusunan anggaran yang mungkin diperlukan dalam setiap aktivitas program/kegiatan yang ditetapkan.
2. Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya.

### **b. Manfaat Praktis**

#### **1. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan pertimbangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah khususnya lingkup daerah Kota Kupang dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam membangun kepercayaan publik.

#### **2. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dalam ranah sektor publik pada setiap keputusan penganggaran yang dilakukan serta tambahan pengalaman bagi penulis untuk mengetahui Analisis Standar Belanja dalam penilaian kewajaran anggaran pada Kantor Sekretariat DPRD Kota Kupang.

### 3. Bagi Pembaca

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan yang nantinya diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah pengetahuan dan wawasan pembaca serta sangat diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan referensi dalam menyusun tugas akhir yang berhubungan dengan Analisis Standar Belanja dalam penilaian kewajaran anggaran pada organisasi sektor publik terkhususnya pada lingkup Kota Kupang.