

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi Daerah merupakan sebuah sistem yang memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam mengelola dan mengurus semua sumber daya yang berada di daerah sendiri. Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia telah mengalami berbagai upaya perbaikan yang ditunjukkan dengan adanya berbagai perubahan dasar hukum yang melandasi pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Dimulai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui melalui ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian diperbaharui kembali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui kembali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan perubahan-perubahan tersebut telah membuktikan bahwa pembenahan sistem pemerintahan daerah terus berjalan dinamis seiring dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat.

Dengan adanya otonomi daerah setiap daerah memiliki kebebasan dalam menjalankan dan menyusun setiap agenda yang akan dijalankan di daerah tersebut. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23

Pasal 1 Ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melaksanakan otonomi daerah, terdapat empat elemen penting yang diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, yaitu Desentralisasi Politik, Desentralisasi Fiskal, Desentralisasi Administrasi, dan Desentralisasi Ekonomi. Ke empat elemen tersebut menjadi sebuah kewajiban daerah untuk mengelola pemerintah secara efektif dan efisien, sehingga terciptanya kemampuan dan kemandirian suatu daerah untuk melaksanakan fungsinya dengan baik. Dari penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa dengan adanya otonomi daerah, setiap daerah otonom memiliki hak, wewenang dan juga kewajiban dalam mengurus sendiri setiap urusan di daerah mereka masing-masing, termasuk dalam mengelola keuangan pemerintah daerahnya masing-masing.

Keuangan daerah merupakan sumber daya yang paling dominan dalam menopang pelaksanaan otonomi daerah, karena hampir semua kegiatan pemerintah di daerah memerlukan biaya. Oleh sebab itu pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu variabel penting dalam kerangka pelaksanaan otonomi dan pemerintahan di daerah. Pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan,

dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat. Selain itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Adapun ruang lingkup dari keuangan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi: a) hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman; b) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga; c) Penerimaan daerah; d) Pengeluaran daerah; e) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Efisiensi dan efektivitas pemerintahan sampai saat ini masih dirasa terlalu lemah. Karena dari pengalaman yang sudah-sudah, menunjukkan bahwa pada umumnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) belum menjalankan fungsi dan perannya secara efisien. Dan dari sudut pandang efektivitas, penyerapan anggaran yang kurang baik merupakan fenomena umum yang terjadi di berbagai unit kerja pemerintahan daerah.

Lemahnya rancangan pengeluaran sangat mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pada pemerintah daerah. Pemerintah dapat dinilai efisiensi apabila perbandingan biaya dengan realisasi yang telah dicapai nilainya semakin kecil. Efisiensi merupakan perbandingan dari *output* dengan *input* (biaya) yang dikaitkan dengan target yang sudah ditetapkan. Sedangkan efektivitas merupakan tingkat pencapaian program kerja dengan target yang sudah ditentukannya, atau bisa juga dikatakan sebagai perbandingan antara *outcome* dengan *output*.

Rencana-rencana yang sudah disusun secara matang, nantinya akan dipakai sebagai pedoman. Maka dari itu rencana-rencana yang berhubungan dengan pelaksanaan keuangan unit kerja pemerintah perlu dituangkan dalam bentuk laporan yang disebut dengan Laporan Realisasi Anggaran (LRA).

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menyediakan informasi dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima dan dikeluarkan untuk menandai kegiatan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam periode yang akan datang dengan menyajikan laporan secara komparatif. Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasi dalam satu periode pelaporan.

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pemerintah Kota Blitar tahun 2013-2017. Laporan realisasi anggaran belanja yang di dalamnya terdapat dua komponen yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Dalam penyelenggaraan

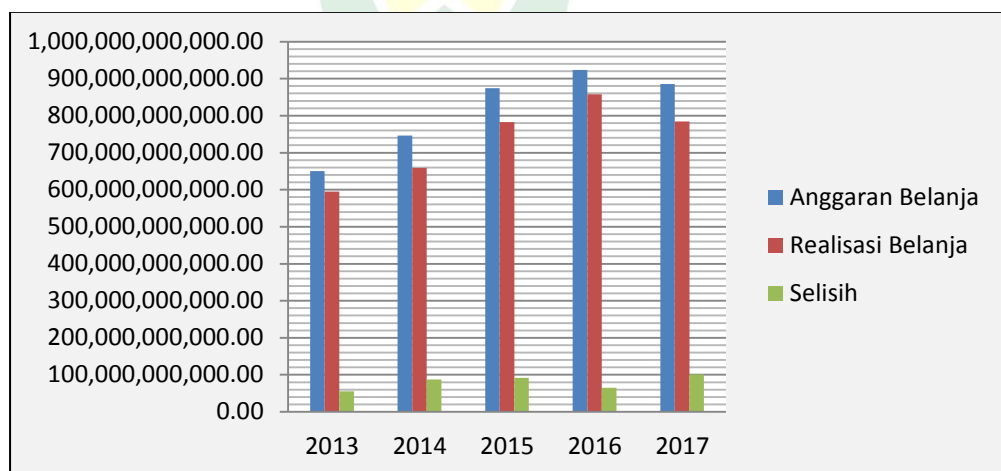
pemerintah yang akuntabel, maka diperlukan usaha untuk meningkatkan kemampuan, yaitu dengan upaya meningkatkan penerimaan anggaran belanja pemerintah. Berikut tabel yang menggambarkan selisih antara anggaran dengan realisasi belanja Pemerintah Kota Blitar:

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Kota Blitar 2013-2017

Tahun	Anggaran Belanja	Realisasi	Selisih	Persentase
2013	649,994,547,689.60	594,594,934,114.59	55,399,613,575.01	91,48%
2014	746,312,423,156.91	659,079,331,972.57	87,233,091,184.34	88,31%
2015	874,279,789,772.51	782,148,792,596.55	92,130,997,175.96	89,46%
2016	923,078,871,757.89	857,795,223,707.67	65,283,648,050.22	92,93%
2017	885,338,549,267.74	784,297,309,172.26	101,041,240,095.48	88,59%

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kota Blitar, Data Diolah Peneliti, 2019.

Grafik 1.1
Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Kota Blitar 2013-2017



Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kota Blitar, Data Diolah Peneliti, 2019.

Berdasarkan tabel 1.1 dan grafik 1.1 dapat dilihat pada tahun 2013, realisasi anggaran belanja mencapai 91,48% yang kemudian pada tahun 2014 mengalami penurunan menjadi 88,31% lalu pada tahun 2015

mengalami sedikit kenaikan menjadi 89,46% dan terjadi kenaikan juga pada tahun 2016 yaitu mencapai 92,93% tetapi di tahun 2017 mengalami penurunan yang cukup signifikan yaitu menjadi 88,59%. Sedangkan batas minimum penggunaan dana yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Blitar ada di angka 90%. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi selisih yang signifikan antara target dan realisasi.

Selain mengalami selisih yang signifikan, anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar juga belum ada di kategori efektif dan efisien, dapat dilihat dari hasil perhitungan menggunakan rumus efektivitas dan efisiensi menurut Abdul Halim (2008), yaitu sebagai berikut:

Rumus dari pengukuran efektivitas adalah:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Anggaran Belanja Langsung}}{\text{Target Anggaran Belanja Langsung}} \times 100\%$$

Dengan kategori dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900-327 tahun 1996 sebagai berikut:

1. Jika hasil perbandingan tingkat pencapaian kurang dari 65% berarti Tidak Efektif
2. Jika hasil perbandingan tingkat pencapaian 65% sampai 84% berarti Kurang Efektif
3. Jika hasil perbandingan 85% sampai 99% berarti Cukup Efektif
4. Jika hasil perbandingan tingkat pencapaian di atas 100% berarti Efektif

$$\begin{aligned} \text{Efektivitas} &= \frac{2,184,971,405,868.36}{1,924,928,227,514.79} \times 100\% \\ &= 0.88 \times 100\% \\ &= 88\% \end{aligned}$$

Dari hasil penghitungan rumus tersebut dan mengacu pada kategori yang ada, akumulasi efektivitas anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar dari tahun 2013 sampai 2017 termasuk ke dalam kategori Cukup Efektif.

Sedangkan rumus dari pengukuran efisiensi menurut Abdul Halim (2008) adalah:

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Target Anggaran Belanja Tidak Langsung}}{\text{Realisasi Anggaran Belanja Tidak Langsung}} \times 100\%$$

Adapun Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900-327 tahun 1996, kriteria tingkat efisiensi anggaran belanja sebagai berikut:

1. Jika hasil perbandingan lebih dari 100%, maka anggaran belanja dikatakan tidak efisien.
2. Jika hasil pencapaian antara 90% sampai 100%, maka anggaran belanja dikatakan kurang efisien.
3. Jika hasil pencapaian antara 80% - 90%, maka anggaran belanja dikatakan cukup efisien.
4. Jika hasil pencapaian antara 60% - 80%, maka anggaran belanja dikatakan efisien.

$$\begin{aligned} \text{Efisiensi} &= \frac{1,894,086,775,776.29}{1,752,987,364,048.96} \times 100\% \\ &= 1.08 \times 100\% \\ &= 108\% \end{aligned}$$

Dari hasil penghitungan rumus tersebut dan mengacu pada kategori yang ada, akumulasi efisiensi anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar dari tahun 2013 sampai 2017 termasuk ke dalam kategori Tidak Efisien.

Selain dari hasil perhitungan tingkat efektifitas dan efisiensi, berdasarkan data yang ada juga mendukung bahwasanya keuangan Pemerintah Kota Blitar belum efisien dikarenakan banyak selisih anggaran yang ada, tetapi ada beberapa program yang tidak mencapai target yang sudah ditetapkan.

Tabel 1.2
Program yang Tidak Mencapai Target

No	Program	Indikator Program	Satuan	Formulasi Perhitungan	Target	Capaian	Bidang Urusan	OPD Penanggung Jawab	Evaluasi
1	Program Pembaruan dan Peningkatan Wawasan Kebangsaan	Peserta penduduk usia 14-49 Th yang mengikuti wawasan kebangsaan	%	Jumlah penduduk usia 14-49 Th yang mengikuti wawasan kebangsaan dibagi jumlah penduduk usia 14-49 Th pada Tahun yang sama $\times 100\%$	60 %	50 %	Pemerintah Umum	Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Penanggulangan Bencana	Terealisasi 50 % kurang dari target 10%
2	Program Pembinaan Lingkungan Sosial (DBHCHT Bidang Sosial)	% Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Terlatih	%	Jumlah PMKS yang mendapatkan pelatihan keterampilan dibagi jumlah PMKS usia produktif $\times 100\%$	20 %	16.24 %	Sosial	Dinas Sosial	Terealisasi 16.24 % kurang dari target 3.67 %
3	Program Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan dan Jembatan	Persentase jalan dalam kondisi baik	%	Panjang jalan dalam kondisi baik dibagi total panjang jalan $\times 100\%$	99.8 %	97.04 %	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Terealisasi 97.04 % kurang dari target 2.76 %
4	Program Peningkatan Pelayanan Angkutan	Persentase prasarana dan fasilitas terminal barang atau cargo dalam kondisi baik	%	Jumlah prasarana dan fasilitas terminal barang atau cargo dalam kondisi baik dibagi jumlah prasarana dan fasilitas terminal barang atau cargo $\times 100\%$	32 %	34 %	perhubungan	Dinas Perhubungan	Terealisasi 34 % kurang dari target 2 %
5	Program Pendukung Perencanaan Pembangunan Daerah	Persentase peserta Musrenbang aktif	%		7 %	5.12 %	Perencanaan	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Terealisasi 5,12 % kurang dari target 1.88 %
6	Program Pembinaan dan Pengembangan Aparatur	Persentase ASN yang mendapatkan pembinaan dan pengembangan	%	Jumlah ASN yang mendapatkan pembinaan dan pengembangan dibagi jumlah ASN $\times 100\%$	90 %	82.26 %	Kepegawaian	Badan Kepegawaian Daerah	Terealisasi 82.26 % kurang dari target 7.74 %
7	Program Peningkatan dan Pengembangan Pengelolaan Aset Daerah	Persentase penyajian data keuangan dan aset daerah	%	Jumlah aset yang telah disajikan dibagi jumlah aset $\times 100\%$	91 %	66 %	Keuangan	Badan Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah	Terealisasi 66 % kurang dari target 24 %

Sumber: RPJMD Kota Blitar

Melihat selisih antara target dan realisasi anggaran yang signifikan pada laporan keuangan Pemerintah Kota Blitar dan juga tingkat efektivitas dan efisiensi yang belum tercapai, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Efektivitas dan Efisiensi Anggaran Belanja Pemerintah Kota Blitar Tahun 2013-2017”**

B. Fokus Masalah

Dari latar belakang tersebut, yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah mengenai anggaran belanja yang belum terealisasi dengan baik sebesar 53%. Selain itu, anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar juga belum ada di kategori efektif dan efisien.

C. Rumusan Masalah

Meninjau dari latar belakang dan permasalahan di atas, maka peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa faktor penghambat yang menyebabkan anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar masuk ke dalam kategori Tidak Efisien?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Blitar dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi anggaran belanja?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi yang akurat dan sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dengan begitu penulis dapat mengetahui apa faktor penghambat yang menyebabkan anggaran Pemerintah Kota Blitar ada dalam kategori Cukup Efektif dan Tidak Efisien dan penulis juga dapat mengetahui bagaimana upaya Pemerintah Kota Blitar untuk meningkatkan tingkat efektivitas dan efisiensi anggaran belanja.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi para pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis menggolongkan manfaat penelitian ini menjadi dua, yakni secara teoritis dan praktis.

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mampu memberikan referensi sebagai acuan dalam menilai Efisiensi dan Efektivitas anggaran belanja dalam perhitungan rasio efisiensi dan efektivitas.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah Kota Blitar

Penelitian ini dapat memberikan ukuran sejauh mana Tingkat Efektivitas dan Efisiensi pada anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar dari waktu ke waktu selama 4 tahun, sehingga Pemerintah terpacu untuk meningkatkan kinerja pada anggaran belanjanya.

b. Bagi Masyarakat BANDUNG

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara transparansi atau terbuka kepada masyarakat mengenai anggaran belanja Pemerintah Kota Blitar.

c. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber referensi dan tambahan informasi bagi peneliti selanjutnya.

d. Bagi Penulis

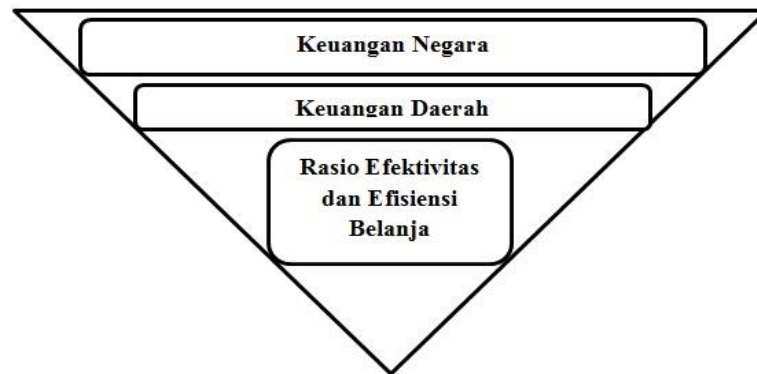
Penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan bagi penulis khususnya yang berhubungan dengan cara menghitung rasio efektivitas dan efisiensi dengan cara menganalisis dan menghitung anggaran belanja pada Pemerintah Kota Blitar.

F. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan hasil perhitungan dari rasio efektivitas dan efisiensi anggaran belanja di Pemerintah Kota Blitar dalam empat tahun terakhir yaitu 2013-2017. Dalam penelitian ini peneliti berusaha merangkai pokok pemikiran, agar nantinya peneliti mampu mendapatkan jalan keluar dengan mudah dalam menganalisis dan menjawab berbagai persoalan yang terjadi pada proses penelitian, sehingga tujuan penelitian dapat tercapai.

Kerangka pemikiran yang akan digunakan adalah dengan menggunakan konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Negara, *Middle Theory* yaitu Keuangan Daerah, dan *Operasional Theory* yaitu Rasio Efektivitas dan Efisiensi Anggaran Belanja. Skema konsep teori tersebut dapat digambarkan oleh peneliti sebagai berikut:

Gambar 1.1
Skema Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: Peneliti, 2018.

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban menurut M. Hadi 1984 (dalam Soenardi, 2014:7).

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dimulai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan menurut Mamesah (1995:45).

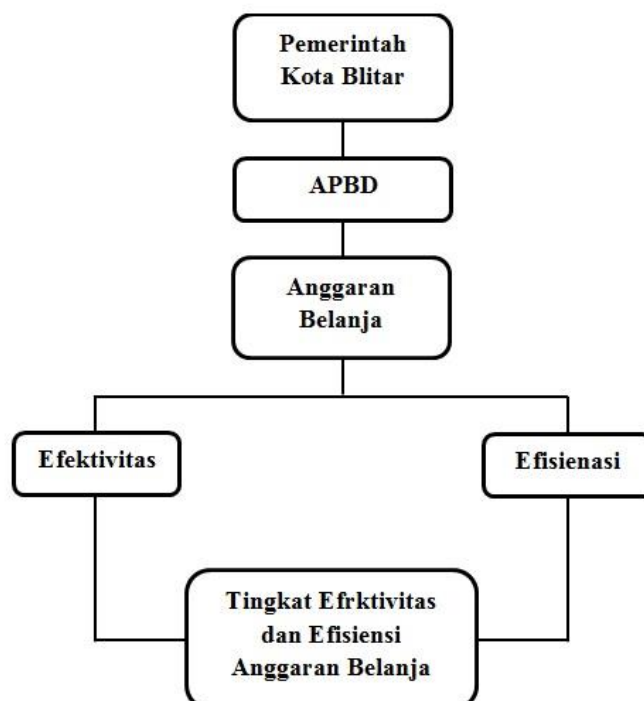
Efektif dan efisien tidaknya anggaran belanja dimulai dari Laporan Realisasi Anggaran yang menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk menandai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif.

Menurut Abdul Halim (2012: 163) efisiensi adalah berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dikatakan efisien apabila target kinerja tertentu (*output*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya (*input*) yang terendah.

Menurut Abdul Halim (2012: 163) efektivitas merupakan hubungan antara keluaran (*output*) suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran (*outcome*) yang harus dipercaya.

Efektivitas dan efisiensi di analisis melalui rasio efektivitas dan efisiensi anggaran belanja menurut Abdul Halim pada tahun 2008.

Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: Data Diolah Peneliti, 2018.