BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia telah mengalami transformasi tata kelola yang amat mendasar sejak diberlakukannya era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kebijakan otonomi daerah yang diamanatkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta didukung oleh kerangka regulasi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, memberikan kewenangan, hak, serta tanggung jawab yang begitu luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Desentralisasi ini tidak sekadar bertumpu pada pelimpahan wewenang administratif-prosedural, melainkan mencakup desentralisasi pengelolaan sumber daya keuangan daerah. Esensi utama dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi penerimaan lokalnya sekaligus mengalokasikan sumber daya keuangan tersebut secara mandiri, akuntabel, dan transparan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan mempercepat pemerataan pembangunan interregional.

Dalam konteks desentralisasi fiskal, instrumen utama yang menjadi urat nadi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Secara konseptual, anggaran belanja daerah didefinisikan sebagai rencana keuangan berkala biasanya mencakup periode satu tahun anggaran yang memuat batas maksimal alokasi dana fiskal

secara legal-formal untuk mendanai berbagai program, kegiatan, dan sub-kegiatan pelayanan publik serta operasional birokrasi (Nordiawan & Hertianti, 2020). APBD menduduki posisi strategis karena memiliki fungsi ganda yang saling melengkapi, yaitu sebagai alat perencanaan (*planning tool*) dan sebagai alat pengendalian (*control tool*) (Halim, 2023).

Sebagai alat perencanaan, APBD mengartikulasikan arah kebijakan pembangunan, menetapkan skala prioritas daerah, dan mengalokasikan sumber daya finansial yang terbatas untuk mencapai sasaran pembangunan. Sementara itu, sebagai alat pengendalian, APBD menjadi pilar dan batasan hukum (*legal ceiling*) bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengeluaran kas negara/daerah serta memungut pendapatan dari masyarakat. Di era tata kelola pemerintahan modern, integrasi sistem digital seperti Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) semakin mempererat batas kedua fungsi ini, di mana fungsi pengendalian risiko telah terotomatisasi sejak tahap penyusunan dan perencanaan anggaran untuk mencegah deviasi, pemborosan, dan penyalahgunaan dana daerah (Wardani, 2025).

Secara struktur di sektor publik, anggaran belanja daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen akuntansi atau dokumen pencatatan nominal angka semata, melainkan manifestasi konkrit dari komitmen politik dan manajerial pemerintah daerah dalam menerjemahkan visi strategis daerah menjadi aksi nyata. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, struktur komponen belanja daerah dialokasikan secara terarah dan terklasifikasi ke dalam empat pos utama yang saling mendukung operasional daerah.

Pertama, Belanja Operasi yang merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang memberi manfaat jangka pendek, mencakup belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial demi menjaga keberlangsungan roda birokrasi. Kedua, Belanja Modal yang merupakan pengeluaran anggaran untuk pembentukan atau perolehan aset tetap serta aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi, seperti pembangunan jalan, jembatan, gedung sekolah, dan rumah sakit. Ketiga, Belanja Tidak Terduga yang disediakan untuk mendanai kegiatan yang bersifat darurat, tidak terprediksi, atau kejadian luar biasa (*force majeure*) seperti bencana alam. Keempat, Belanja Transfer yang merupakan pengeluaran uang dari pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya atau kepada pemerintah desa/nagari, seperti Alokasi Dana Nagari (ADN) dan Dana Desa, guna meratakan kapasitas fiskal di tingkat lokal terkecil.

Keberhasilan atau kegagalan suatu pemerintah daerah dalam melaksanakan agenda pembangunannya sangat bergantung pada sejauh mana seluruh komponen belanja daerah dalam APBD tersebut dikelola, dieksekusi, dan direalisasikan dengan disiplin tinggi. Di Kabupaten Pasaman Barat, Provinsi Sumatera Barat, APBD memegang peranan mutlak sebagai stimulus dan motor penggerak utama perekonomian daerah. Sebagai daerah yang sedang giat memacu pembangunan infrastruktur dan pembenahan tata kelola birokrasi, Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat mengandalkan alokasi belanja daerah yang dituangkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pada masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Pengelolaan belanja yang optimal pada setiap OPD diproyeksikan

mampu menggerakkan sektor-sektor riil masyarakat melalui penciptaan *multiplier effect* dari penyerapan anggaran publik tersebut.

Dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Public Governance*), pengelolaan APBD dan belanja daerah wajib hukumnya untuk senantiasa berpedoman pada prinsip *Value for Money* (Siregar, 2022). *Value for Money* merupakan kerangka konseptual utama dalam penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) yang menuntut organisasi sektor publik untuk tidak hanya berfokus pada berapa besar anggaran yang dihabiskan (*input*), melainkan pada manfaat riil yang dihasilkan dari setiap rupiah uang rakyat (*public money*). Kerangka ini terdiri dari dua elemen operasional utama yang menjadi tolok ukur evaluasi kinerja instansi pemerintah, yaitu efektivitas dan efisiensi.

Efektivitas didefinisikan sebagai hubungan atau perbandingan antara keluaran (*output*) dengan tujuan atau sasaran strategis yang harus dicapai (*outcome*) (Mahmudi, 2022). Suatu program atau kegiatan publik dikatakan efektif apabila *output* atau hasil fisik yang diproduksi terbukti memberikan kontribusi nyata dan pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian sasaran (*outcome*) organisasi yang telah ditetapkan.

Sebagai contoh di Kabupaten Pasaman Barat, apabila Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Pasaman Barat mengalokasikan anggaran belanja untuk program digitalisasi pemungutan pajak daerah melalui sistem *E-Tax*, ukuran efektivitasnya tidak ditinjau dari habisnya penyerapan dana anggaran belanja tersebut (*input*), melainkan dari terbangunnya sistem yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat wajib pajak (*output*), yang pada akhirnya berujung pada

pencapaian *outcome* berupa kenaikan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara signifikan guna mempercepat terwujudnya kemandirian fiskal daerah Pasaman Barat.

Sementara itu, Efisiensi didefinisikan sebagai perbandingan optimal antara *output* yang dihasilkan dengan *input* (sumber daya/biaya) yang digunakan, yang erat kaitannya dengan konsep produktivitas (Mahsun, 2024). Suatu program publik dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan *output* tertentu dengan menggunakan *input* (biaya) yang sekecil-kecilnya, atau dengan *input* (biaya) tertentu mampu menghasilkan *output* kerja secara maksimal. Sebagai contoh penerapan di Kabupaten Pasaman Barat, pelaksanaan sistem koordinasi dan pelaporan keuangan berbasis elektronik (*E-Reporting*) di lingkungan BKAD Pasaman Barat dapat dikategorikan efisien apabila berhasil memangkas anggaran operasional seperti biaya perjalanan dinas, cetak dokumen (*paperless*), dan konsumsi rapat koordinasi (*input* biaya yang lebih hemat), namun tetap mampu menghasilkan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah secara presisi, akurat, dan tepat waktu (*output* maksimal).

Dalam struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat, instansi yang memegang peranan paling sentral dan menjadi pilar utama dalam merencanakan, memfasilitasi, dan mengendalikan pengelolaan keuangan daerah adalah Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD). BKAD berkedudukan sebagai unsur penunjang urusan pemerintahan bidang keuangan yang bertanggung jawab langsung kepada Bupati Pasaman Barat melalui Sekretaris Daerah. Secara fungsional, Kepala BKAD bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah (BUD).

Tugas pokok dan fungsi BKAD meliputi penyusunan kebijakan teknis pengelolaan keuangan dan aset daerah, penganggaran, perbendaharaan, akuntansi, pelaporan keuangan, serta pengelolaan barang milik daerah. Dengan posisi yang sangat strategis ini, BKAD bertindak sebagai "dapur utama" sekaligus *leading sector* yang mengkoordinasikan arus kas seluruh OPD di Kabupaten Pasaman Barat. Oleh sebab itu, BKAD dituntut untuk menjadi *role model* (panutan) bagi OPD lainnya dalam hal kedisiplinan akuntansi, kepatuhan regulasi, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan anggaran belanja.

Namun demikian, berdasarkan hasil observasi awal dan data empiris yang tertera dalam Laporan Keuangan dan Aset Daerah BKAD Kabupaten Pasaman Barat Tahun Anggaran 2023, ditemukan fenomena permasalahan kinerja yang sangat memprihatinkan dan mengindikasikan adanya disfungsi manajerial yang fatal dalam eksekusi anggaran belanja. Masalah krusial ini terjadi pada Program Pengelolaan Keuangan Daerah, di mana alokasi dana belanja jumbo yang disediakan oleh pemerintah daerah mengalami kegagalan penyerapan anggaran yang sangat ekstrem. Program Pengelolaan Keuangan Daerah ini merupakan urat nadi operasional BKAD Pasaman Barat yang terdiri atas 5 (lima) Kegiatan dan dijabarkan ke dalam 21 (dua puluh satu) Sub-kegiatan operasional.

Rincian target kinerja, alokasi pagu anggaran setelah perubahan, realisasi penyerapan, dan persentase capaian dari Program Pengelolaan Keuangan Daerah pada BKAD Kabupaten Pasaman Barat Tahun Anggaran 2023 disajikan secara komprehensif pada Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1. 1 Program Pengelolaan Keuangan Daerah BKAD Kabupaten Pasaman Barat TA 2023

No	Program/kegiatan/sub kegiatan	Target kinerja dan anggaran tahun 2023			
		Target kinerja	Anggaran 2023	Realisasi	%
I	**PROGRAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**	**WTP**	**110.084.076.504**	**4.223.324.845**	**4**
1	Koordinasi dan penyusunan rencana anggaran daerah	WTP	1.229.960.200	1.162.834.836	95
2	Koordinasi dan pengelolaan perbendaharaan daerah	44 SKPD	512.546.950	470.166.010	92
3	Koordinasi dan pelaksanaan akuntansi pelaporan keuangan daerah	43 SKPD	533.829.900	497.976.300	93
4	Penunjang urusan kewenangan pengelolaan keuangan daerah	19 nagari	107.765.932.954	2.049.408.060	2
5	Pengelolaan data dan implementasi sistem pemerintah daerah lingkup keuangan daerah	54 SKPD	41.806.500	42.939.639	103

Sumber: Laporan Keuangan dan Aset Daerah BKAD Kabupaten Pasaman Barat, 2023

Berdasarkan data pada Tabel 1.1 di atas, terungkap fakta empiris yang sangat mengejutkan. Dari total alokasi pagu anggaran belanja sebesar Rp110.084.076.504,00 (Seratus Sepuluh Miliar Delapan Puluh Empat Juta Tujuh Puluh Enam Ribu Lima Ratus Empat Rupiah) yang dianggarkan untuk Program Pengelolaan Keuangan Daerah, BKAD Kabupaten Pasaman Barat hanya mampu merealisasikan pengeluaran belanja sebesar Rp4.223.324.845,00. Hal ini menunjukkan bahwa persentase penyerapan anggaran belanja pada program strategis ini hanya menyentuh angka 4%. Terjadi kesenjangan (*gap*) realisasi yang luar biasa masif sebesar 96%, atau setara dengan dana publik sebesar

Rp105.860.751.659,00 (lebih dari Rp105 Miliar) yang gagal diserap dan dibelanjakan hingga akhir tahun anggaran 2023.

Apabila ditelaah lebih lanjut per komponen kegiatan, ketimpangan ini bersumber dari Kegiatan Nomor 4, yaitu "Penunjang urusan kewenangan pengelolaan keuangan daerah" yang mengalokasikan anggaran raksasa sebesar Rp107,7 Miliar (diperuntukkan bagi penunjang kewenangan keuangan di 19 Nagari), namun realisasi belanjanya hanya mencapai Rp2,04 Miliar atau hanya diserap sebesar 2%. Meskipun empat kegiatan operasional lainnya (kegiatan 1, 2, 3, dan 5) secara matematis mencatatkan persentase penyerapan yang cukup tinggi berkisar antara 92% hingga 103%, bobot anggaran kegiatan-kegiatan tersebut sangat kecil jika dibandingkan dengan total pagu program. Akibatnya, kegagalan eksekusi pada Kegiatan Penunjang Kewenangan secara otomatis menjatuhkan total kinerja penyerapan akumulatif Program Pengelolaan Keuangan Daerah BKAD Pasaman Barat ke titik nadir 4%.

Berdasarkan penelusuran dokumen awal, pemicu utama terjadinya penyumbatan dan rendahnya penyerapan anggaran secara ekstrem ini berakar pada masalah hambatan prosedural-administratif dan keterbatasan rentang waktu eksekusi. Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran (DPPA) untuk Program Pengelolaan Keuangan Daerah ini baru disahkan dan diterbitkan secara formal pada tanggal 10 November 2023. Keterlambatan administratif dalam pengesahan dokumen anggaran ini berdampak fatal, di mana waktu efektif yang tersisa bagi aparatur BKAD Pasaman Barat untuk mengeksekusi 21 sub-kegiatan operasional dan mencairkan dana jumbo tersebut hanyalah sekitar 1,5 bulan sebelum tahun

anggaran ditutup secara resmi pada tanggal 31 Desember 2023. Rentang waktu yang sangat sempit tersebut membuat sebagian besar sub-kegiatan, proses pengadaan, dan mekanisme penyaluran dana ke tingkat nagari mengalami paralisis (kelumpuhan eksekusi) sehingga terpaksa ditunda atau tidak dapat dilaksanakan sama sekali.

Ditinjau dari perspektif kerangka *Value for Money*, kondisi penyerapan anggaran sebesar 4% ini memicu permasalahan ganda yang sangat serius, baik dari aspek efektivitas maupun efisiensi. Ditinjau dari aspek Efektivitas, kegagalan penyerapan anggaran sebesar 96% ini secara mutlak menandakan bahwa Program Pengelolaan Keuangan Daerah pada BKAD Pasaman Barat berjalan secara sangat tidak efektif. Karena realisasi belanja hanya Rp4,2 Miliar dari total Rp110 Miliar, mayoritas *output* fisik dan operasional dari 21 sub-kegiatan yang telah direncanakan otomatis tidak pernah terwujud. Terputusnya rantai pencapaian *output* ini secara langsung menggagalkan pencapaian *outcome* strategis organisasi. Ketika instansi pengelola keuangan daerah gagal mengeksekusi anggarannya sendiri, fungsi pembinaan, pendampingan, dan penyaluran dana penunjang kewenangan ke 19 Nagari serta koordinasi keuangan ke seluruh OPD di Pasaman Barat menjadi terganggu secara drastis. Hal ini membuktikan bahwa kegagalan penyerapan anggaran di tingkat "dapur" keuangan menciptakan dampak domino yang merusak efektivitas pelayanan publik daerah secara keseluruhan.

Ditinjau dari aspek Efisiensi, kasus ini menghadirkan paradoks manajerial yang memerlukan analisis mendalam. Di kalangan aparatur pemerintah, terdapat pemahaman keliru (*misconception*) yang menganggap bahwa "menyisakan"

anggaran dalam jumlah besar di akhir tahun adalah sebuah bentuk penghematan atau efisiensi anggaran. Dalam kasus BKAD Pasaman Barat, sisa anggaran (SiLPA) sebesar Rp105 Miliar mungkin secara matematis-administratif tampak seolah-olah sebagai 'penghematan'. Namun, efisiensi sejati hanya terjadi apabila target *output* (100% kegiatan) berhasil diselesaikan dengan menggunakan *input* (biaya) yang lebih murah dari pagu yang ditetapkan. Apabila sisa anggaran terjadi karena program gagal dieksekusi atau kegiatan tidak berjalan, maka fenomena tersebut merupakan inefisiensi alokatif atau efisiensi semu (*pseudo-efficiency*) (Mahmudi, 2022).

Secara ekonomis, mengendapnya dana sebesar Rp105 Miliar menjadi dana menganggur (*idle fund*) sepanjang tahun anggaran menciptakan biaya kesempatan yang hilang (*opportunity cost*) yang sangat besar bagi masyarakat Kabupaten Pasaman Barat. Apabila dana Rp105 Miliar tersebut sejak awal direncanakan secara rasional dan dialokasikan ke sektor-sektor publik prioritas lainnya seperti perbaikan infrastruktur jalan daerah, peningkatan fasilitas kesehatan, bantuan pendidikan, atau program pengentasan kemiskinan manfaat ekonomi dan sosial (*social and economic return*) yang dirasakan oleh masyarakat Pasaman Barat akan jauh lebih nyata. Kegagalan alokasi ini jelas mencederai prinsip keadilan, kepatutan, dan kemanfaatan dalam pengelolaan APBD sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 77 Tahun 2020.

Kondisi ini mengindikasikan adanya kelemahan fundamental dalam siklus pengelolaan anggaran di BKAD Kabupaten Pasaman Barat, mulai dari tahap perencanaan hingga pelaksanaan. Siagian (2022) menyatakan bahwa kegagalan

eksekusi anggaran seringkali berakar dari kesalahan perencanaan (*planning fallacy*), di mana penyusunan anggaran tidak didasarkan pada analisis kebutuhan riil (*need assessment*) serta tidak memperhitungkan kapasitas penyerapan SDM dan ketersediaan waktu. Di sisi lain, kendala eksekusi di lapangan juga sering kali diperparah oleh kerumitan birokrasi pencairan, ketakutan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) terhadap risiko jeratan hukum, regulasi yang berbenturan, serta lambatnya penerbitan Petunjuk Teknis (Juknis) pelaksanaan kegiatan.

Sebagian besar penelitian akademis terdahulu yang menguji efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran di sektor publik umumnya berfokus pada kinerja pemerintah daerah secara agregat atau pada instansi teknis dengan kisaran penyerapan anggaran yang tergolong normal (berkisar antara 70% hingga 90%). Penelitian yang secara khusus menelaah fenomena ekstrem dengan tingkat penyerapan yang hanya menyentuh 4% pada instansi pengelola dan pembina keuangan daerah itu sendiri (BKAD) masih sangat langka. Kondisi ekstrem ini menciptakan sebuah celah penelitian (*research gap*) yang unik, mendesak, dan sangat strategis untuk diinvestigasi secara ilmiah.

Penelitian ini tidak hanya sekadar mengalkulasi rasio-rasio keuangan *Value for Money* secara kuantitatif, melainkan menelusuri secara kualitatif dan mendalam mengenai faktor-faktor penentu (*determinants*) serta akar masalah (*root cause*) yang menyebabkan stagnasi eksekusi dari 21 sub-kegiatan operasional di BKAD Pasaman Barat. Evaluasi kritis ini sangat penting guna memberikan rekomendasi tindakan korektif (*corrective action*) bagi Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat agar kegagalan penyusunan dan pengesahan DPPA tidak terulang kembali di masa mendatang.

Berdasarkan uraian latar belakang yang luas, kerangka teoritis *Value for Money*, serta kuatnya fenomena permasalahan empiris yang terjadi pada objek penelitian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian akademis secara mendalam dan komprehensif yang dituangkan dalam skripsi dengan judul: "Analisis Efektivitas Dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Pada Badan Keuangan Dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Pasaman Barat Sumatera Barat".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pelaksanaan anggaran belanja pada Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Pasaman Barat sudah efektif?
2. Apakah pelaksanaan anggaran belanja pada Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Pasaman Barat sudah efisien?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat efektivitas pelaksanaan anggaran belanja pada Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Pasaman Barat.
2. Untuk mengetahui dan mengnalisis tingkat efisiensi pelaksanaan anggaran belanja pada Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Pasaman Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Manfaat Teortis:

   Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, ilmu pengetahuan, serta literatur di bidang Akuntansi Sektor Publik, khususnya yang berkaitan dengan analisis laporan realisasi anggaran untuk mengukur kinerja keuangan daerah melalui rasio efektivitas dan efisiensi.

2. Manfaat Praktis:

   a. Bagi Pemerintah Daerah (BKAD Kabupaten Pasaman Barat): Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi, masukan, dan pertimbangan bagi manajemen BKAD Kabupaten Pasaman Barat dalam mengidentifikasi kendala penyerapan anggaran, sehingga kedepannya dapat memperbaiki perencanaan dan pelaksanaan anggaran agar lebih efektif dan efisien.

   b. Bagi Masyarakat: Memberikan informasi yang transparan mengenai kinerja pengelolaan anggaran publik oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat, khususnya pada fungsi badan keuangan daerah.

   c. Bagi Peneliti Selanjutnya: Diharapkan dapat menjadi bahan referensi, informasi, maupun rujukan bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian sejenis terkait analisis efektivitas, efisiensi, dan kinerja penyerapan anggaran pemerintah daerah.