

PROSES DAN PENGALOKASIAN DANA ALOKASI KHUSUS KABUPATEN ACEH TIMUR

SYAHRIAL

Jurusan Tata Niaga
Politeknik Negeri Lhokseumawe
Email : syahrial_pnl@yahoo.co.id

ABSTRACT

The objective of the research is evaluating the process of arrangement of expenditure budget in Kabupaten Aceh Timur that include the role of DPRD as people representative. Evaluating amount of expenditure budget allocation Kabupaten Aceh Timur to public service and institution/executor service. The used data is qualitative data and quantitative data from Kabupaten Banjar budget starting year 2010 – 2014, that gotten from Finance Department, Program Arranging Department, Dipenda and Bappeda Kabupaten Aceh Timur. The research uses Descriptive Analysis and Comparative Budget Statement (CBS) Analysis. The result of the research shows that the process of arrangement of district income and expenditure at Kabupaten Aceh Timur has not expressed the local inhabitants aspiration, where most of direction and common policy of budget dominated and express the high government aspiration and no optimal role of budget committee of district legislative assembly Kabupaten Aceh Timur as people representative in region if compared by the role of executive budget committee. From year 2010 – 2014 average of expenditure allocation of public service achieve 61,51%, while expenditure of bureaucracy service is 38,49%, but average routine expenditure is still greater than development expenditure, that is 60,88% and 39,12%.

Keywords : *budget, Comparative Budget Statement (CBS) Analysis and Evaluation*

A. PENDAHULUAN

Sejalan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka diharapkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna atas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan melakukan

pembangunan di daerahnya. Pemberlakuan kedua undang-undang ini berkonsekuensi pada perubahan pola pertanggungjawaban daerah atas dana yang dialokasikan. Pola pertanggungjawaban daerah lebih bersifat pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan

optimalisasi belanja yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Halim (2001: 19) mengatakan proses anggaran yang telah disepakati antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan amanat rakyat. Ini adalah tantangan untuk menunjukkan bahwa sebagai pihak yang bertanggungjawab akan "kepentingan rakyat" pemerintah daerah dan DPRD harus memosisikan dirinya pada posisi yang tepat. Selain itu, hal tersebut adalah sebuah peluang untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD bukan sebagai salah satu "penikmat" dana rakyat, tetapi dapat berbagi rasa dengan rakyat dari dana yang "tersedia" bagi daerah.

Peranan DPRD sekarang ini semakin penting. Fungsi perencanaan anggaran daerah semestinya sudah dilakukan oleh para anggota DPRD sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 18 ayat (1) butir (h) mengatakan bahwa DPRD menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat. Proses yang dapat dilakukan oleh DPRD melalui hak-hak yang dimilikinya, informasi yang diperoleh DPRD harus dikomunikasikan dan diinformasikan kepada aparat pemerintah daerah sebelum mereka menyusun APBD.

Aparat pemerintah daerah harus memiliki kemampuan dan pengetahuan yang memadai dalam perencanaan dan perumusan kebijakan strategis daerah, termasuk proses dan pengalokasian anggaran belanja daerah agar

pelaksanaan berbagai kegiatan pelayanan oleh pemerintah daerah dapat berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif. Sistem dan prosedur penyusunan anggaran yang digunakan di Kabupaten ACEH TIMUR, Kalimantan Selatan saat ini didasarkan atas dua pendekatan utama, yaitu pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) dan pendekatan dari atas (*top down approach*). Kedua pendekatan ini seharusnya disatukan. Dengan undang-undang yang baru, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kebebasan dan keleluasaan yang lebih besar untuk melakukan terobosan-terobosan baru guna meningkatkan sumber pembiayaan untuk mendorong proses pembangunan daerah secara keseluruhan.

Dari uraian tersebut mengandung arti bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota dituntut untuk mampu menemukan metode baru dalam meningkatkan sumber pembiayaan pembangunan di daerahnya. Di samping itu juga mengharuskan daerah untuk dapat mengalokasikan belanjanya agar hemat, daya guna dan tepat guna. Peran serta masyarakat sebagai pemilik sebagian dana sangat diharapkan dalam proses penyusunan APBD. (Baswir: 1988)

Paradigma lama cenderung lebih bersifat sentralistis dan didominasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi melalui intervensi untuk mengakomodasi berbagai kepentingan pemerintah atasan di daerah. Lemahnya perencanaan anggaran yang diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah daerah kabupaten/ kota dalam meningkatkan penerimaan daerah secara

berkelanjutan dan diikuti dengan pengeluaran daerah yang terus meningkat secara dinamis jika tidak disertai dengan penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran akan menyebabkan terjadinya *underfinancing* atau *overfinancing* yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah kabupaten/kota. (Brodjonegoro : 2000)

Aspek pengeluaran dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak dapat dipisahkan dari mekanisme pengelolaan keuangan yang ada di daerah kabupaten/kota. Manajemen pengelolaan keuangan daerah yang baik tentunya akan lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan dana yang tersedia guna mendorong peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dibahas pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diatur lebih rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. (Mardiasno : 2000)

Permasalahan yang timbul adalah sejauh mana keterlibatan masyarakat termasuk DPRD dalam proses penyusunan APBD, dan seberapa besar pengalokasian anggaran belanja untuk kepentingan pelayanan publik dan pelayanan aparat/penyelenggara pemerintah daerah. Proses dan pengalokasian anggaran belanja tersebut akan dievaluasi dalam rangka menyusun belanja pemerintah pada tahun-tahun berikutnya, baik dilihat dari paradigma lama maupun paradigma baru penyusunan anggaran. (Mardiasmo : 2000)

B. LANDASAN TEORI

Proses dan pengalokasian anggaran haruslah berorientasi kepada kepentingan publik. Hal ini berarti bahwa proses penyusunan anggaran hendaknya melibatkan banyak pihak dimulai dari perencanaan sampai pelaksanaannya. Pengeluaran anggaran (*budget expenditure*) dibedakan atas belanja rutin (*recurrent expenditure*) dan belanja modal (*capital expenditure*). Belanja rutin dapat diartikan sebagai pengeluaran yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang sifatnya terus menerus, sedangkan belanja pembangunan merupakan pengeluaran yang sifatnya tidak terus menerus dan ada batasnya. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah sangat ditentukan oleh proses awal perencanaannya. Semakin baik perencanaannya akan memberikan dampak semakin baik pula implementasinya di lapangan.

Keterlibatan berbagai lembaga/instansi di dalam proses perencanaan memerlukan kesatuan visi, misi dan tujuan dari setiap lembaga tersebut. Dalam menentukan alokasi dana anggaran untuk setiap kegiatan biasanya digunakan metode *incrementalism* yang didasarkan atas perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk. Pendekatan lain yang umumnya dipergunakan adalah *line-item budget* yaitu perencanaan anggaran yang didasarkan atas item-item yang ada di masa lalu misalnya penetapan mata anggaran yang harus didasarkan pada Kepmendagri No. 903-379 Tahun 1987 tentang penggunaan sistem digit dalam pelaksanaan APBD serta petunjuk

teknis tata usaha keuangan daerah.

Dalam pengelolaan anggaran juga perlu dipegang prinsip *value for money*, artinya pengelolaan anggaran yang baik harus memenuhi ukuran ekonomi, efektif dan efisien. Untuk membiayai seluruh pelayanan publik tersebut pemerintah memanfaatkan uang rakyat (*public money*) yang diterima melalui pajak dan retribusi serta penerimaan lainnya sehingga dalam pemanfaatannya pertimbangan *value for money* sangat diperlukan. (Kaho : 1997)

Untuk mengetahui besarnya alokasi pembiayaan aparatur dan pembiayaan publik dapat dilakukan dengan membandingkan antara belanja aparatur dan belanja publik dengan jumlah anggaran biaya rutin yang formulanya merupakan pengembangan model *Comparative Budget Statement* (CBS). CBS horizontal merupakan perbandingan untuk melihat perkembangan anggaran dari tahun ke tahun dengan menggunakan tiga ukuran yaitu absolut, relatif dan rasio. CBS horizontal secara absolut adalah selisih antara tahun terakhir penelitian dan tahun awal penelitian dilakukan. CBS horizontal secara relatif adalah persentase perbandingan antara CBS absolut dengan tahun awal penelitian, sedangkan CBS horizontal secara rasio adalah nilai perbandingan antara tahun terakhir penelitian dengan tahun awal penelitian dilakukan. CBS vertikal digunakan untuk mengukur posisi masing-masing pos dalam APBD dengan tujuan untuk melihat proporsi atau persentasenya.

C. METODOLOGI PENELITIAN

Alat ini digunakan untuk mengevaluasi proses penyusunan anggaran dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan keadaan yang nyata terjadi pada sampel yang diamati dengan bertitik tolak pada pemahaman konsepsi serta pandangan atas teori yang terkait. Evaluasi proses penyusunan anggaran berdasarkan paradigma lama dan paradigma baru penyusunan anggaran.

Comparative Budget Statement **(CBS)**

Alat ini digunakan untuk mengkaji perbandingan perkembangan belanja dari tahun ke tahun dalam APBD secara horizontal dengan tiga ukuran yaitu absolut, relatif dan rasio serta mengkaji perbandingan posisi rata-rata dari masing-masing pos belanja dalam APBD secara vertikal. Apabila CBS horizontal secara absolut (Ab) dan relatif (R1) bertanda negatif menunjukkan terjadinya penurunan dan sebaliknya, sedangkan jika CBS horizontal secara rasio (R0) kurang dari satu menunjukkan terjadinya penurunan dan sebaliknya (Widodo, 1990:78).

1. CBS Horizontal

Absolut : $Ab = Vx - Vx-1$

Relatif : $R1 = \frac{Vx - Vx^{-1}}{Vx^{-1}} \times 100\%$

Ratio : $Ro = \frac{Vx}{Vx^{-1}}$

Keterangan:

Ab = CBS Absolut

R1 = CBS Relatif

R0 = CBS Ratio

Vx = Variabel tertentu tahun x

Vx-1 = Variabel tertentu tahun sebelumnya

2. CBS Vertikal

$$P1 = \frac{V1}{Vt} \times 100 \%$$

$$P2 = \frac{V2}{Vt} \times 100 \%$$

Keterangan:

P1 = Proporsi variabel 1

P2 = Proporsi Variabel 2

Vt = Variabel tertentu

D. ANALISA DAN PEMBAHASAN

Penyusunan Anggaran Belanja Daerah bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang disesuaikan dengan siklus anggaran dan merupakan suatu kegiatan menyeluruh, utuh dan terpadu baik melalui pendekatan *top down approach* maupun *bottom up approach*. Penyusunan anggaran dengan pendekatan *top down approach* dilakukan langsung oleh departemen dan lembaga non departemen dari pemerintah atasan/pusat. *Bottom up approach* merupakan proses penyusunan anggaran yang dimulai dari pemerintahan terendah sampai kepada pemerintahan yang tertinggi. Pendekatan ini mengutamakan aspirasi pembangunan dari masyarakat dalam menyusun usulan kegiatan daerah dan

usulan proyek daerah. Proses penyusunan anggaran belanja daerah menurut pendekatan *bottom up approach* dimulai dari mengidentifikasi dan menginventarisasi kebutuhan masyarakat yang disalurkan dari pemerintahan desa/kelurahan melalui musawarah pembangunan desa dan diteruskan ke tingkat kecamatan melalui temu karya pembangunan, Rakorbang II di tingkat kabupaten/kota, Rakorbang I di tingkat propinsi dan akhirnya Rakornas di tingkat nasional. (Kunarjo : 1996)

Usulan rencana anggaran belanja pembangunan pada tingkat desa/kelurahan akan dibahas melalui musyawarah pembangunan desa. Hasil pembahasannya diusulkan kepada pemerintahan kecamatan yang akan dibahas dalam temu karya pembangunan. Hasil temu karya pembangunan akan diusulkan kepada pemerintah kabupaten dalam rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) di tingkat kabupaten. Pada rakorbang di tingkat kota/kabupaten ini akan muncul proyek-proyek yang akan dibiayai dari pendapatan asli daerah dan pemerintah atasan. Usulan rencana anggaran belanja pembangunan yang akan dibiayai oleh pemerintah atasan/pusat akan dibahas dalam rapat koordinasi regional tingkat propinsi dan tingkat nasional. Anggaran belanja pembangunan dalam bentuk proyek yang telah disetujui oleh pemerintah atasan/pusat serta proyek-proyek yang diprioritaskan pembiayaannya dari pendapatan asli daerah akan dijadikan bahan, pedoman dan acuan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). (Mandica : 2001)

Proses penyusunan anggaran belanja daerah pemerintah Kabupaten ACEH TIMUR disusun berdasarkan tahap-tahap sebagai berikut.

1. Tahap Persiapan

- a. Penyusunan anggaran daerah dimulai dengan pembentukan panitia anggaran eksekutif yang beranggotakan dari unsur pimpinan dan staf yang berkaitan dengan perencanaan anggaran seperti Bupati, Sekda, Para Asisten, Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah, bagian Keuangan, bagian Hukum, bagian Umum dan bagian Penyusunan Program.
- b. Panitia anggaran eksekutif melalui bagian Keuangan dalam hal ini sub bagian anggaran mengeluarkan surat edaran guna meminta usulan anggaran belanja rutin dari masing-masing Dinas/Instansi dalam bentuk Daftar Usulan Kegiatan Daerah (DUKDA) yang menitikberatkan kepada kebutuhan rutin untuk menunjang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan sehari-hari seperti belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan belanja lain-lain. Anggaran belanja pembangunan surat edarannya dikeluarkan oleh pihak Bappeda yang meminta usulan belanja pembangunan dalam bentuk Daftar Usulan Proyek Daerah (DUPDA).
- c. Usulan dan rencana kebutuhan tersebut direkapitulasi dengan berpedoman pada arah, sasaran dan tujuan sesuai pola dasar, Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (RUPTD), Rencana Umum Pembangunan Lima Tahunan Daerah, dan pedoman penyusunan APBD, kebijakan Bupati sebagai kepala daerah dan arahan dari pemerintah atasan/pusat serta fungsi Dinas/Instansi yang bersangkutan.
- d. DUKDA yang diajukan oleh Dinas/Instansi akan diteliti dan dibahas oleh bagian Keuangan bersama-sama Dinas/Instansi yang bersangkutan, sehingga dapat diketahui apa yang sebenarnya dibutuhkan dan apa yang dapat dikerjakan oleh setiap Dinas/Instansi berdasarkan skala prioritas dan kemampuan pembiayaan daerah. DUPDA akan dibahas oleh Bappeda, bagian Keuangan, bagian Penyusunan Program bersama dengan Dinas/Instansi yang bersangkutan mengenai rencana yang tertera dalam DUPDA berdasarkan skala prioritas dalam Repelitada.
- e. DUKDA dan DUPDA yang telah selesai diteliti dan dibahas akan disatukan menjadi draf untuk dibahas oleh tim gabungan, kemudian diajukan kepada Bupati Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan dan dijadikan Pra APBD yang selanjutnya dikirim ke DPRD untuk dibahas bersama panitia anggaran DPRD, setelah sepakat dengan panitia anggaran dewan selanjutnya dijadikan rancangan

Qanun Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

2. Tahap Penyusunan

Penyampaian Nota Keuangan dan rancangan Qanun Daerah tentang penetapan APBD beserta lampirannya kepada DPRD oleh Bupati Kabupaten Aceh Timur selanjutnya dibahas oleh DPRD dalam sidang paripurna DPRD dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan, pandangan umum dan tanggapan terhadap Nota Keuangan. Pembahasan ini dilakukan juga melalui konsultasi (*hearing*) dengan masing-masing Dinas/Instansi terkait dan panitia anggaran eksekutif. Dalam kesempatan ini panitia anggaran dewan berpeluang untuk menambah/mengurangi rencana penerimaan dan belanja daerah yang telah diusulkan oleh pihak eksekutif, biasanya cenderung menaikkan rencana penerimaan. Setelah pertanyaan, pandangan umum dan tanggapan dijawab oleh Bupati Kabupaten Aceh Timur (pihak eksekutif), selanjutnya fraksi-fraksi di DPRD memberikan tanggapan akhir untuk menerima atau menolak rancangan APBD. Bila masing-masing fraksi telah menyetujui rancangan APBD tersebut, maka rancangan APBD dapat ditetapkan menjadi APBD dalam bentuk Qanun Daerah. Pengesahan Qanun tentang penetapan APBD oleh berwenang.

Secara ringkas proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah Kabupaten Aceh Timur.

E. Evaluasi Terhadap Proses Penyusunan Anggaran Belanja Daerah

Dari proses penyusunan anggaran belanja daerah pemerintah Kabupaten Aceh timur terdapat beberapa kelemahan antara lain:

1. rapat awal panitia anggaran eksekutif jarang dihadiri secara lengkap oleh anggota tim;
2. lemahnya pengertian Dinas/Instansi akan prioritas kebutuhannya dan ketidaktahuan pedoman harga barang dan keputusan Bupati lainnya;
3. lemahnya kualitas proses penyusunan anggaran dan lemahnya keterkaitan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran seperti banyaknya proyek-proyek yang muncul menjelang tutup tahun anggaran;
4. masih panjangnya jalur birokrasi dalam proses penyusunan anggaran. Hal ini terlihat dari apa yang telah menjadi kesepakatan di tingkat daerah belum merupakan hasil final karena anggaran yang diajukan tersebut masih harus disetujui oleh tingkat pemerintah di atasnya. Panjangnya proses ini seringkali memunculkan jenis anggaran yang tidak sesuai dengan skala prioritas daerah;
5. proses penyusunan anggaran pendapatan daerah belum didasarkan pada potensi yang ada sehingga penetapannya hanya

- didasarkan realisasi, tawar menawar (negosiasi), dan perkiraan-perkiraan. Target penerimaan ditetapkan hanya berdasarkan realisasi anggaran tahun sebelumnya (*budget incremental*);
6. standar harga yang diajukan dinas/instansi melalui DUKDA masih berdasarkan perkiraan dan coba-coba karena penggunaan standar harga yang dapat dijadikan pedoman dan penetapan anggaran belanja rutin suatu unit kerja belum dimanfaatkan secara optimal karena kekurang-tahuan, sehingga memperlambat proses penyusunan. Anggaran belanja rutin yang digunakan kadangkala terjadi tumpang tindih (*overlapping*) dengan anggaran belanja pembangunan sebagai akibat sumber anggaran yang tidak jelas;
 7. proses penyusunan anggaran belanja pembangunan sebagian besar didasarkan pada hasil rakorbang, namun ada beberapa proyek yang muncul pada saat penyusunan anggaran sehingga unit organisasi yang disertai tugas mengelola proyek tersebut belum dapat memahami secara jelas pola dan tujuan pelaksanaan proyek tersebut. Belanja pembangunan yang dipakai kadangkala tidak berdasarkan pada karakteristik masing-masing daerah namun hanya menggunakan pola dan bentuk pihak eksekutif sebagai pelaksana pemerintah;
 8. peranan anggota DPRD dalam proses penyusunan anggaran belum dimulai dari awal, tetapi dimulai dari hasil draf (pra APBD) yang disusun oleh pihak eksekutif sehingga permasalahan anggaran yang dihadapi tidak dikuasai dengan baik;
 9. penetapan target oleh para anggota DPRD masih berdasarkan persepsi dan perkiraan-perkiraan karena belum mengetahui potensi dari masing-masing sumber penerimaan. Terhadap anggaran belanja rutin para anggota DPRD belum dapat memahami permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing unit kerja, sehingga pengurangan dan penambahan anggaran belum didasarkan pada data-data yang sebenarnya. Kemungkinan terjadinya *overfinancing* dan *underfinancing* dalam anggaran belanja belum diketahui. Selanjutnya dalam pembahasan anggaran belanja rutin maupun belanja pembangunan para anggota DPRD belum memiliki pengetahuan yang cukup tentang dampak eksternalitasnya dari suatu kegiatan atau proyek, sehingga kegiatan dan proyek yang disetujui belum tentu efisien.

F. Persentase Realisasi Alokasi Anggaran Belanja Rutin

Belanja rutin (*recurrent expenditure*) merupakan pengeluaran yang manfaatnya untuk satu tahun anggaran dan tidak berakibat bertambahnya aset atau kekayaan daerah. Untuk lebih jelasnya persentase alokasi anggaran belanja rutin dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
Persentase Realisasi Anggaran Belanja Rutin
Pemerintah Kabupaten Aceh Timur, 2010 – 2014

No	Uraian Belanja Rutin	Tahun Anggaran (Dalam %)					Rata-rata 100,00%
		2010 100,00%	2011 100,00%	2012 100,00%	2013 100,00%	2014 100,00%	
1	Belanja Pegawai	67,86%	71,29%	75,31%	74,93%	76,83%	73,24%
2	Belanja Barang	7,78%	9,30%	5,96%	7,29%	5,84%	7,23%
3	Belanja Pemeliharaan	1,39%	1,41%	1,21%	1,22%	1,05%	1,26%
4	Belanja Perjalanan Dinas	2,21%	2,07%	1,06%	2,57%	1,43%	1,87%
5	Belanja Lain-lain	7,42%	5,24%	6,70%	3,85%	4,38%	5,52%
6	Angsuran Hutang & Bunga	0,19%	0,17%	0,18%	0,93%	0,53%	0,40%
7	Bantuan Keuangan	10,35%	8,61%	8,16%	7,42%	8,33%	8,57%
8	PengTdkTemskB agLain	2,71%	1,65%	1,27%	1,54%	1,39%	1,71%
9	Pengeluaran Tersangka	0,08%	0,26%	0,16%	0,25%	0,23%	0,19%

Sumber : (diolah)

Dari tabel tersebut terlihat bahwa realisasi anggaran belanja rutin rata-rata selama lima tahun terakhir yang terbesar adalah untuk belanja pegawai yaitu sebesar Rp27.102.105.700,- (atau 73,24% dari total belanja rutin), sebagai akibat adanya penyesuaian gaji untuk pegawai negeri khususnya untuk tunjangan perbaikan penghasilan. Terbesar kedua adalah bantuan keuangan yaitu sebesar Rp3.042.966.500,- atau 8,57 % dari total belanja rutin, bantuan keuangan ini merupakan titipan (sumbangan) dana dari pemerintah atasan untuk pembinaan Aceh Utara dan pembinaan pemerintahan desa/kelurahan yang berada dibawah Kabupaten Aceh Timur. Terbesar ketiga adalah belanja

barang, yaitu sebesar Rp 2.500.983.020,- atau 7,23 % dari total belanja rutin. Belanja barang ini meliputi ongkos kantor, biaya perpustakaan dan untuk unit kerja Sekretariat Daerah ditambah dengan biaya pendidikan, biaya pakaian dinas, biaya langganan penerangan jalan umum, biaya administrasi keuangan dan ongkos kantor unit kerja lain yang ditampung pada sekretariat daerah, sehingga 56,22 % dari total belanja barang berada pada unit kerja ini.

G. Persentase Realisasi Alokasi Anggaran Belanja Pembangunan.

Anggaran belanja pembangunan merupakan perkiraan pengeluaran anggaran sebagai belanja

modal/investasi untuk membiayai program-program yang berakibat menambah aset daerah, selanjutnya akan menambah belanja rutin. Untuk lebih jelasnya persentase realisasi

alokasi anggaran belanja pembangunan menurut sektor dapat dilihat pada tabel.2 berikut :

Tabel 2
Persentase Realisasi Anggaran Belanja Pembangunan
Pemerintah Kabupaten Aceh Timur, 2010 – 2014

No	Uraian Belanja Rutin	Tahun Anggaran (Dalam %)					Rata-rata 100,00%
		2010 100,00%	2011 100,00%	2012 100,00%	2013 100,00%	2014 100,00%	
1	Sektor Industri	0,10%	0,02%	0,09%	0,27%	1,48%	0,39%
2	Sektor Pertanian dan Kehutanan	1,53%	2,48%	6,63%	2,97%	1,93%	3,11%
3	Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	1,44%	1,24%	1,35%	1,03%	1,37%	1,29%
4	Sektor Tenaga Kerja	0,00%	0,00%	0,00%	0,09%	0,00%	0,02%
5	Sektor Qanungangan, Keu dan Kop	4,30%	9,99%	5,80%	6,62%	2,18%	5,78%
6	Sektor Tranportasi	30,05%	26,45%	23,61%	15,75%	14,59%	22,09%
7	Sektor Pertambangan dan Energi	0,03%	0,05%	0,07%	0,00%	0,67%	0,16%
8	Sektor Pariwisata dan Telkomda	0,28%	0,29%	0,97%	0,23%	0,62%	0,48%
9	Sektor Pemb. Daerah	5,83%	2,63%	8,70%	19,36%	16,30%	10,56%
10	Sektor Ling. Hidup dan Tata Ruang	5,06%	3,46%	3,39%	5,26%	5,32%	4,50%
11	Sektor Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olah Raga	19,23%	13,71%	14,62%	23,28%	10,54%	16,28%
12	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	0,07%	0,10%	0,09%	0,23%	0,10%	0,12%

No	Uraian Belanja Rutin	Tahun Anggaran (Dalam %)					Rata-rata 100,00%
		2010 100,00%	2011 100,00%	2012 100,00%	2013 100,00%	2014 100,00%	
13	Sektor Kesehatan dan Kesos	5,23%	5,79%	4,31%	4,28%	8,00%	5,52%
14	Sektor Perumahan dan Pemukiman	0,54%	0,00%	0,11%	1,21%	9,58%	2,29%
15	Sektor Agama	0,31%	0,29%	0,30%	0,46%	0,40%	0,35%
16	Sektor Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi	1,07%	1,12%	1,09%	2,02%	0,90%	1,24%
17	Sektor Hukum	0,21%	0,28%	0,31%	0,49%	0,35%	0,33%
18	Sektor Aparatur Pemerintah Dan Pengawasan	8,04%	9,51%	11,81%	3,90%	6,29%	7,91%
19	Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	0,74%	0,75%	0,44%	0,96%	0,76%	0,73%
20	Sektor Keamanan dan Tibum	0,19%	3,43%	1,16%	0,24%	3,49%	1,70%
21	Subsidi Pembangunan kepada daerah bawahan	15,74%	18,40%	15,15%	11,32%	15,11%	15,14%

Sumber : (diolah)

Dari tabel 2 terlihat bahwa sektor yang alokasi rata-rata anggarannya selama lima tahun terakhir paling besar adalah sektor transportasi sebesar Rp4.821.021.390,- (atau 22,09%). Alokasi anggaran di sektor ini paling besar dikarenakan adanya peningkatan jalan dan jembatan daerah yang masih terpencil dan pemeliharaan rutin jalan kabupaten, sehingga alokasi anggaran banyak diarahkan untuk pembuatan dan pemeliharaan jalan dan jembatan. Sektor pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olah raga rata-rata alokasi anggarannya selama lima tahun

terakhir menduduki urutan kedua, yaitu sebesar Rp3.598.387.950,- (atau 16,28%) dengan kegiatan-kegiatan, yaitu pembinaan pendidikan swasta GN-OTA, rehab rumah kepala SD/Guru dan penjaga SD, rehab gedung SD, pembinaan pendidikan dasar, pembinaan kesenian daerah, pembinaan generasi muda dan olahraga. Alokasi anggaran terendah adalah sektor tenaga kerja selama lima tahun terakhir ini, empat tahun anggaran tidak dianggarkan hanya pada tahun 1998/1999 dianggarkan sebesar Rp20.000.000,- atau rata-rata sebesar Rp4.000.000,- (0,02 % dari

total belanja pembangunan), dengan sumber dana yang berasal dari pemerintah pusat yaitu inpres bantuan umum dengan kegiatan untuk mensurvey tenaga kerja di Kabupaten Aceh Timur yang dikerjakan Oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Aceh Timur.

H. Evaluasi Perhitungan Alokasi Anggaran Belanja Daerah

Setelah suatu kegiatan atau proyek dalam tahun anggaran berakhir,

maka akan dilakukan evaluasi dan pelaporan atas seluruh pelaksanaannya. Hasil evaluasi ini nantinya akan menjadi umpan balik dalam pelaksanaan anggaran periode selanjutnya. Secara horizontal perbandingan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah dapat dilihat pada tabel 3 berikut:

Tabel 3
Perbandingan Realisasi Pendapatan dan Belanja secara Horizontal
Pemerintah Kabupaten Aceh Timur, 2010 - 2014
(dalam jutaan rupiah)

No	Uraian	Tahun Anggaran		Comparative Budget Statement		
		2010	2014	Ab	R1	R0
I	Pendapatan	36.582,84	98.673,04	62.090,20	169,72	2,70
	Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Yang Lalu	260,42	2.253,95	1.993,52	765,49	8,65
	Pendapatan Asli Daerah	2.092,92	4.357,50	2.264,58	108,20	2,08
	Pendapatan Dari Pemerintah Atau Instansi Yang Lebih Tinggi	34.229,50	92.061,59	57.832,09	168,95	2,69
	Bagian Pinjaman Pemda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II	Belanja	35.421,04	96.827,35	61.406,31	173,36	2,73
	Belanja Rutin	20.926,50	59.735,63	38.809,13	185,45	2,85
	Belanja Pembangunan	14.494,54	37.091,72	22.597,18	155,90	2,56

Sumber : (diolah)

Dari tabel 3 terlihat bahwa realisasi pendapatan Pemerintah Kabupaten Aceh Timur selama periode amatan meningkat secara absolut sebesar Rp62.090.200.000,- atau secara relatif sebesar 169,72% dengan rasio 2,70. Bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu meningkat secara absolut sebesar Rp1.993.520.000,- atau secara relatif sebesar 765,49% dengan rasio 8,65.

Pendapatan Asli Daerah secara absolut juga meningkat sebesar Rp2.264.580.000,- atau secara relatif sebesar 108,20% dengan rasio 2,08. Anggaran belanja daerah secara absolut meningkat sebesar Rp61.406.310.000,- atau secara relatif sebesar 173,36% dengan rasio 2,73. Anggaran belanja rutin secara absolut meningkat sebesar Rp38.809.130.000,- atau secara relatif sebesar 185,45% dengan rasio 2,85,

sedangkan anggaran belanja pembangunan meningkat sebesar Rp22.597.180.000,- atau secara relatif sebesar 155,90% dengan rasio 2,56.

Berlakunya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal berdampak pada reformasi manajemen keuangan

daerah yang meliputi manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Secara vertikal perbandingan realisasi pendapatan dan belanja pemerintah Kabupaten Aceh Timur dapat dilihat pada tabel 4 berikut:

Tabel 4
Perbandingan Realisasi Pendapatan dan Belanja secara Vertikal Pemerintah Kabupaten Aceh Timur, 2010 – 2014
 (dalam jutaan rupiah)

No	Uraian	Tahun Anggaran					Rata-rata (Rp)	CBS Verikal (%)
		2010	2011	2012	2013	2014		
I	Pendapatan	36.582,8	44.843,4	58.972,7	67.509,0	98.673,04	61.316,2	100,00
	Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Yang Lalu	260,42	1.161,80	1.216,74	734,02	2.253,95	1.125,38	1,84
	Pendapatan Asli Daerah	2.092,92	3.222,88	3.312,48	4.224,14	4.357,50	3.441,98	5,61
	Pendapatan Dari Pemerintah Atau Instansi Yang Lebih Tinggi	34.229,50	40.458,7	53.471,9	62.550,9	92.061,59	56.554,5	92,23
	Bagian Pinjaman Pemda	0,00	0,00	971,63	0,00	0,00	194,33	0,32
II	Belanja	35.421,04	43.626,8	58.234,7	65.257,2	96.827,35	59.873,4	100,00
	Belanja Rutin	20.926,50	22.851,2	35.443,4	43.286,8	59.735,63	36.448,7	60,88
	Belanja Pembangunan	14.494,54	20.775,5	22.791,2	21.970,3	37.091,72	23.424,6	39,12

Sumber : (diolah)

Dari tabel 4 terlihat bahwa secara vertikal kemampuan rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang penerimaan daerah pemerintah Kabupaten Aceh Timur masih sangat lemah, hal ini terlihat dari kecilnya proporsi PAD terhadap penerimaan total rata-rata yaitu sebesar Rp3.441.980.000,- atau hanya sebesar 5,61%. Dalam pengelolaan

keuangan pemerintah daerah terutama dari segi pembiayaan, pemerintah Kabupaten Aceh Timur masih sangat tergantung pada pemberian dana pemerintah atasan. Ketergantungan Pemerintah Kabupaten Aceh Timur terhadap pemerintah atasan terlihat dari rata-rata pendapatannya yaitu sebesar 92,23 % atau Rp56.554.540.000,- diperoleh dari

pemerintah atasan. Kemampuan PAD untuk membiayai pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan relatif masih jauh dari yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat pada belanja rutin yaitu sebesar Rp36.448.750.000,- atau sebesar 60,88%, sedangkan rata-rata pengeluaran pembangunan sebesar Rp23.424.670.000,- atau sebesar 39,12%.

Alokasi realisasi anggaran belanja daerah Kabupaten Aceh Timur dalam lima tahun terakhir ini cenderung fluktuatif. Anggaran belanja tersebut dialokasikan pada belanja rutin dan pembangunan, persentasenya kedua belanja tadi dapat dilihat pada tabel 5 berikut.

Tabel 5
Alokasi Realisasi Anggaran Belanja Rutin dan Pembangunan
Pemerintah Kabupaten Aceh Timur, 2010 – 2014
(dalam persen)

No	Uraian Belanja	Tahun Anggaran					Rata-rata
		2010	2011	2012	2013	2014	
1	Rutin	59,08%	52,38%	60,86%	66,33%	61,69%	60,88%
2	Pembangunan	40,92%	47,62%	39,14%	33,67%	38,31%	39,12%
Jumlah Belanja		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Sumber : (diolah)

Dari tabel 5 terlihat bahwa alokasi anggaran belanja rutin rata-rata pertahunnya sebesar 60,88%, sedangkan alokasi untuk belanja pembangunan sebesar 39,12%. Pengalokasian anggaran untuk belanja rutin setiap tahunnya cenderung lebih besar dibandingkan dengan belanja pembangunan. Alokasi anggaran untuk belanja rutin yang terbesar terjadi pada tahun anggaran 2008/2009 sebesar 66,33% atau terjadi peningkatan sebesar 5,47% dibandingkan tahun anggaran sebelumnya. Alokasi anggaran untuk belanja pembangunan yang terbesar terjadi pada tahun anggaran 2006/2007 sebesar 47,62%, sedangkan yang terendah pada tahun anggaran 2008/2009 sebesar 33,67%

atau terjadi penurunan sebesar 5,47% dari tahun anggaran sebelumnya.

I. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian dan analisis data, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut ini.

1. Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Aceh Timur belum mencerminkan aspirasi masyarakat daerah, di mana arah dan kebijakan umum anggaran lebih didominasi dan mencerminkan aspirasi pemerintah atasan. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat di daerah belum optimal, sehingga permasalahan anggaran

- yang dihadapi tidak tersaji secara lebih mendalam.
2. Realisasi pengalokasian anggaran belanja daerah untuk pelayanan birokrasi rata-rata pertahunnya sebesar Rp23.047.569.000,- atau 38,49%, sedangkan untuk pelayanan publik rata-rata pertahunnya sebesar Rp36.825.854.000,- atau 61,51%. Jumlah belanja rata-rata pertahun pada unit pelayanan umum daerah (sebesar 45,1246%) sudah relatif lebih besar jika dibandingkan dengan jumlah belanja pada unit pemerintahan umum (sebesar 29,98%).
 3. Laju pertumbuhan realisasi anggaran belanja rutin Pemerintah Kabupaten Aceh Timur setiap tahunnya cenderung berfluktuasi, kecuali untuk belanja pegawai yang menunjukkan laju pertumbuhan anggarannya setiap tahun cenderung mengalami peningkatan. Laju pertumbuhan realisasi anggaran belanja pembangunan Pemerintah Kabupaten Aceh Timur menurut sektor cenderung berfluktuatif setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan belum dilakukannya skala prioritas dalam menentukan plafon anggaran, di samping itu intervensi dari pemerintah atasan masih terlalu besar.
 4. perhitungan APBD sebagai sarana pelaporan masih belum konsisten dalam mencantumkan sumber dana belanja rutin dan belanja pembangunan, sehingga menyulitkan untuk mengetahui kemampuan dari masing-masing sumber dana tersebut.

J. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran-saran yang dapat diberikan.

1. Penyusunan Anggaran Belanja di era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal harus berorientasi kepada kepentingan publik dan menggunakan pendekatan kinerja sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000. DPRD perlu melakukan proses penjaringan aspirasi masyarakat (*need assessment*) untuk mengetahui kebutuhan riil masyarakat di daerah, kemudian bersama-sama dengan pemerintah daerah menetapkan arah dan kebijakan umum APBD sebagai dasar penyusunan strategi dan prioritas APBD.
2. Perlu adanya sosialisasi standarisasi yang dijadikan acuan yang baku guna menyusun alokasi anggaran untuk belanja rutin agar setiap unit kerja dapat melakukan prioritas terhadap jenis kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan unit kerjanya. Penyusunan alokasi anggaran untuk belanja pembangunan dimasa mendatang harus benar-benar sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah dan kebutuhan masyarakatnya, sehingga proyek-proyek titipan bisa dihindarkan.
3. Konsisten dalam mencantumkan sumber dana dari belanja rutin dan belanja pembangunan, untuk memudahkan mengetahui sumber dana mana yang kemampuannya lebih tinggi.

K. DAFTAR PUSTAKA

- Baswir, R., 1988, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPFE, Yogyakarta.
- Brodjonegoro, Bambang, and Shinji, Asanuma., 2000, "Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia", *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 41, No. 2, 111-122.
- Halim, Abdul, 2001, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Kaho, Y.R., 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan pertama, Rajawali Press, Jakarta.
- Kunarjo., 1996, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Edisi ketiga, UI-Press, Jakarta.
- Mandica, Notrida., 2001, "Desentralisasi, Anggaran Daerah, dan Akuntabilitas Publik", *Kompas*, Juni, No. 338 Tahun ke-36, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Mardiasmo., 2000, "Implikasi APBN dan APBD dalam Kontek Otonomi Daerah", *Kompak*, April No. 23, 573-587.
- _____., 2000, "Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah untuk *Journal of Accounting, Management, Economics Research*, Vol. 1 No. 1, 55-74.
- Republik Indonesia., 1999, "Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", Kuraiko Pratama, Bandung.
- _____., 1999, "Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah", Kuraiko Pratama, Bandung.
- _____., 2000, "Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah".
- _____., 1987, "Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-379 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah", Direktorat Keuangan dan Peralatan Daerah dan Ditjen PUOD Depdagri, Jakarta.
- Widodo, T.S., 1990, *Indikator Ekonomi*, Kanisius, Yogyakarta.