

**EFEKTIVITAS BELANJA DAERAH  
TERHADAP PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi Kasus : Pelayanan Publik Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan  
Prasarana Jalan di Kota Magelang)

**TUGAS AKHIR**

Oleh :  
**AHMAD NURDIN**  
L2D 001 396



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA  
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2006**

## ABSTRAK

*Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah. Isu keuangan daerah menjadi sangat sensitif paska pemberlakuan otonomi daerah pada tahun 1999. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, tuntutan kebutuhan publik menjadi prioritas pembangunan di daerah. Dalam hal ini pemerintah menghadapi tuntutan masyarakat yang begitu luas dan kompleks dengan keterbatasan sumberdaya yang ada.*

*Masalah seputar keuangan daerah muncul seiring dengan perkembangan sistem dan tata nilai otonomi. Pada tahun 2002 muncul Kepmendagri no.29 yang mengenalkan sistem penyusunan anggaran baru yang dikenal dengan sistem penganggaran berbasis kinerja. Penyusunan anggaran berbasis kinerja mempunyai dampak yang signifikan bagi pelaksanaan program pembangunan, karena sistem ini mengaitkan antara pemanfaatan anggaran daerah dengan nilai manfaat program yang diterima masyarakat, sehingga penganggaran dan pelaksanaan program pembangunan diharapkan menjadi lebih efektif. Namun demikian pada awal tahun penerapannya, sistem ini menimbulkan kendala ketidaksiapan aparat di daerah dalam pengaplikasiannya. Melalui sistem penganggaran yang baru ini diharapkan terjadi perubahan volume belanja publik untuk lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, karena selama ini volume belanja publik selalu tidak proporsional dibandingkan dengan belanja aparatur.*

*Beranjak dari latar belakang dan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menilai tingkat efektivitas belanja daerah terhadap pelayanan publik dengan mengambil studi kasus di Kota Magelang dan mengambil sampel pada tiga bidang pembangunan (pendidikan, kesehatan, dan prasarana umum). Pengambilan objek kajian pada tiga bidang ini didasarkan pada tingkat keamatan sektor pelayanan tersebut terhadap masyarakat. Apalagi pasca kebijakan kenaikan harga bahan bakar minyak baru-baru ini, porsi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) lebih banyak dialokasikan untuk sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Kiranya bidang-bidang tersebut dapat menjadi contoh sejauhmana realisasi perhatian pemerintah terhadap masyarakat di daerah. Selanjutnya, untuk mencapai tujuan tersebut maka dilakukan analisa terhadap tingkat efektivitas belanja daerah di Kota Magelang berdasarkan empat variabel yaitu, keselarasan program tahunan dengan program jangka menengah, perbandingan belanja publik terhadap belanja aparatur, input-output anggaran, dan persepsimasyarakat terhadap pembangunan. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif untuk menilai keselarasan program tahunan terhadap program jangka menengah, deskriptif kuantitatif untuk menilai proporsi belanja publik dan input-output anggaran, serta metode analisis diskriminan untuk menilai persepsi masyarakat.*

*Dari hasil analisa, diketahui bahwa perumusan program tahunan Kota Magelang sudah memiliki keselarasan terhadap rencana program jangka menengah.. Sedangkan rata-rata proporsi belanja publik terhadap belanja aparatur mulai tahun 2003 hingga tahun 2005 juga sudah menunjukkan nilai yang lebih baik. Untuk bidang pendidikan rata-rata alokasi belanja publik adalah sebesar 16,86%, sebagian besar anggaran belanja untuk bidang pendidikan ini digunakan sebagai gaji guru dan sisanya untuk belanja aparatur. Di bidang kesehatan nilai rata-rata belanja publik sudah melampaui belanja aparatur (54,46%), demikian pula pada bidang prasarana umum yang mencapai nilai 75,40%. Nilai pemanfaatan belanja publik di Kota Magelang juga tergolong tinggi dengan kisaran rata-rata diatas 90%. Hasil penilaian persepsi masyarakat terhadap layanan ketiga bidang tersebut secara umum juga cukup baik. Dengan menggunakan analisis diskriminan, tingkat layanan kesehatan dikelompokkan pada skala 3 yang berarti cukup baik, demikian pula dengan layanan jalan, sementara tingkat layanan pendidikan dikelompokkan dalam kategori buruk (skala 2), hal ini didasari oleh penilaian masyarakat terhadap sisi manajerial dunia pendidikan yang masih belum membaik.*

*Berdasarkan pada hasil studi diatas, secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa penggunaan belanja daerah di Kota Magelang mulai tahun 2003 sudah cukup efektif ditinjau dari sisi manajerial maupun manfaat yang diterima oleh masyarakat. Meskipun demikian dalam kajian ini penyusun tetap memberikan rekomendasi terhadap pemanfaatan belanja publik diantaranya adalah membuka transparansi belanja publik, perbaikan manajerial bidang pendidikan agar penggunaan anggaran lebih transparan dan akuntabel, penekanan program anggaran untuk perluasan akses kesehatan kepada masyarakat, dan peningkatan kinerja pemerintah dalam pemeliharaan maupun perluasan jaringan jalan.*

**Kata kunci: belanja publik, efektivitas**

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Krisis multidimensional yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kita semua untuk menggagas kembali konsep otonomi daerah. Gagasan ini bertumpu pada pemikiran untuk menjamin tercapainya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan. Penggagasan ini telah dimulai sejak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998 yang membawa dampak sangat luas pada perubahan tata kehidupan sosial-ekonomi dan politik bangsa. Paradigma pembangunan di Indonesia pun bergeser dari model pembangunan yang sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang telah dirubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU N0. 33 Tahun 2004.

Pemberlakuan kedua undang-undang tersebut telah membawa perubahan pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menjalankan otonominya. Undang-undang ini juga telah memberi jawaban atas berbagai kritikan tentang pelaksanaan pembangunan yang begitu sentralistik, dimana peran pemerintah pusat sangat dominan, sehingga berdampak pada hasil pembangunan yang kurang sesuai dengan aspirasi masyarakat lokal, dan mematikan inisiatif dan kreativitas daerah. Dengan hadirnya undang-undang ini, daerah memiliki otonomi penuh untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

Pelaksanaan otonomi daerah yang luas merupakan kunci bagi pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan di daerah. Dengan meluasnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan menyebabkan pergeseran orientasi pemerintah dari *command and control* menjadi berorientasi pada **tuntutan dan kebutuhan publik** yang akan menjadi dasar peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan *entrepreneur* dalam proses pembangunan.

Jika kita cermati tentang maksud pemberian otonomi daerah, untuk dapat memberi keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan dan peningkatan partisipasi masyarakat, maka terkandung tiga misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu : 1) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumberdaya daerah, 2) meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, 3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembangunan (Mardiasmo, Jurnal Ekonomi Rakyat, *Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkuat Basis Perekonomian Daerah*, 2002).

Dalam pelaksanaan misi otonomi daerah ini, pemerintah daerah dituntut untuk mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satunya adalah tentang pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam hal ini anggaran daerah (APBD) menjadi instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah dan menjadi *point* penting dalam pengembangan efektivitas dan kapabilitas daerah. Fungsi lainnya adalah sebagai alat dalam menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran dan membantu dalam pengambilan keputusan.

Mengingat kedudukan aspek keuangan daerah yang sangat urgen bagi penyelenggaraan pemerintah daerah, maka terdapat beberapa aturan dan prinsip-prinsip penganggaran yang harus ditaati, diantaranya : 1) pengelolaan keuangan daerah harus berorientasi pada kepentingan publik, 2) adanya kejelasan misi dalam pengelolaan keuangan daerah, 3) desentralisasi dan pelibatan *stakeholders*, 4) sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan (*value fore money*, transparansi, pengendalian dan akuntabilitas), 5) bentuk dan struktur APBD serta anggaran berbasis kinerja, 6) pengembangan sistem informasi keuangan dan transparansi laporan keuangan (Prasetyo, 2005).

Namun demikian dalam prakteknya tetap saja terdapat celah yang menjadi permasalahan dalam mengimplementasikan manajemen keuangan daerah sesuai dengan kaidah-kaidah di atas. Diantaranya adalah sistem penganggaran tradisional yang bersifat *line-item* dan *incremental*, dimana proses penyusunan anggaran daerah semata-mata hanya berdasarkan pada ketersediaan dana untuk item-item yang sudah ditentukan serta berdasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, sehingga kurang responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat. Adanya kecenderungan masih rendahnya kemauan politik untuk meningkatkan transparansi anggaran yang tercermin pada tingginya alokasi belanja aparatur dibandingkan dengan alokasi belanja publik, serta masih banyak pihak yang memiliki kepentingan berbeda dalam proses penyusunan anggaran (Prasetyo, 2005). Disamping itu, pada saat penyusunan anggaran berbagai pertanyaan akan muncul, bagaimana membawa kepentingan masyarakat ke dalam pernyataan anggaran yang mempunyai aspek kesejahteraan umum,. bagaimana pengalokasian yang adil antara belanja aparatur dan belanja publik. Apa yang dimaksud dengan belanja publik dan bagaimana tolok ukurnya (Akbar, 2002 : 6).

Dengan melihat berbagai permasalahan di atas, yang memungkinkan terjadinya inefisiensi dan inefektivitas penganggaran, maka disinilah kiranya esensi masyarakat sebagai fungsi kontrol menunjukkan urgensinya demi terwujudnya transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Dengan transparansi anggaran, kebocoran maupun penyimpangan implementasi kebijakan dapat ditekan, yang dampaknya akan dirasakan pada efisiensi dan efektivitas kebijakan itu sendiri.

Pemberian otonomi daerah yang luas juga menjadi kunci partisipasi untuk menjadikan program pembangunan yang akan dilakukan lebih realistis, tepat sasaran dan sesuai kebutuhan

publik. Artinya peluang terjadinya ketidaktepatan, kebocoran, pemborosan atau kesia-siaan anggaran dapat diperkecil seminimal mungkin.

Kiranya APBD dapat menjadi contoh konkret wajah implementasi otonomi daerah. Di dalamnya kita akan menemukan kesungguhan dan komitmen DPRD dan Pemerintah daerah dalam memperjuangkan nasib rakyatnya.

Dalam dimensi efektivitas finansial, kita diajak melihat bahwa segala pendanaan yang dianggarkan dalam APBD harus wajar secara nominal dan bisa maksimal dari sisi pemanfaatan (nilai kegunaan). Dan bagaimana mekanisme penganggaran tersebut diterjemahkan dalam kebijakan yang tercantum dalam dokumen-dokumen perencanaan daerah. Dengan demikian kita dapat ikut memastikan dana yang dianggarkan APBD adalah alokasi yang tepat, efektif, efisien, dan terhindar dari manipulasi.

Dalam menilai tingkat efektivitas belanja daerah untuk pelayanan publik, perlu di mengerti dahulu lingkup pelayanan publik. Menurut UU no 17 Tahun 2003 pasal 16 (4) antara lain adalah : pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan, dan perlindungan sosial. Namun dalam penelitian ini, tidak semua pelayanan publik tersebut akan menjadi kajian penilaian efektivitas belanja daerah. Penulis hanya memprioritaskan pada tiga bidang yang dinilai memiliki keterkaitan paling erat dengan aspek kebutuhan masyarakat. Tiga bidang tersebut adalah pendidikan, kesehatan dan fasilitas (prasarana) umum.

Pemilihan Kota Magelang sebagai lokasi studi didasarkan pada berbagai permasalahan yang telah dikemukakan di atas. Selebihnya, alasan ini diperkuat oleh data statistik yang menunjukkan proporsi belanja publik Kota Magelang dari tahun 2000 hingga tahun 2004 berturut-turut; 21,9%, 18,57%, 28,8%, 60,32%, 55,58%. Dari tahun 2000 sampai dengan 2002, belanja publik selalu memiliki proporsi yang lebih kecil, namun pada tahun 2003 dan 2004 belanja publik meningkat hingga melebihi belanja aparatur. Hal ini belum tentu berarti adanya peningkatan volume belanja publik. Kuat dugaan hal ini disebabkan oleh adanya pemindahan item gaji dokter dan guru ke dalam anggaran belanja publik yang sebelumnya (berdasarkan anggaran tradisional) merupakan item anggaran belanja aparatur. Sementara, jika hal ini dikembalikan kepada sistem penyusunan anggaran tradisional dimana gaji guru dan dokter di masukkan dalam anggaran belanja aparatur, maka proporsi anggaran belanja publik tahun 2003 dan 2004 tetap lebih kecil (35% dan 25,48%). Sementara arah dan kebijakan umum APBD sering tidak sesuai dengan perencanaan jangka menengah daerah lebih disebabkan oleh kepentingan politis yang mewarnai penentuan penganggaran dan pemilihan program tahunan (Hasil wawancara dengan Budi Prasetyo, 2006).