

**ANALISIS DAMPAK PENUNDAAN DANA ALOKASI UMUM DAN  
PENGURANGAN MANDIRI DANA ALOKASI KHUSUS PADA KINERJA  
PEMERINTAH DAERAH  
(STUDI PADA PEMERINTAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL)**

**Nugroho Purbo Pambudi**

**Abdul Halim**

Email: nugroho.purbo.p@mail.ugm.ac.id

Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada,  
Yogyakarta 55281, Indonesia

**Abstraksi**

Problematika keuangan merupakan permasalahan mendasar yang dihadapi setiap organisasi. Pada tahun 2016, Pemkab Gunungkidul menghadapi permasalahan keuangan saat menghadapi kebijakan penundaan penyaluran DAU dan pengurangan mandiri DAK. Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan respons Pemkab Gunungkidul saat menghadapi permasalahan keuangan tersebut dan menganalisis lebih jauh konsekuensinya terhadap kinerja dan rencana pembangunan pemda. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi referensi peneliti lain dan referensi bagi pemda saat menghadapi kondisi sejenis.

Penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif. Hasil penelitian menghasilkan beberapa poin utama. Pengurangan pendapatan Dana Perimbangan, yaitu DAU dan DAK, menjadi permasalahan keuangan bagi Pemkab Gunungkidul. Penanganan pengurangan anggaran pada Pemkab Gunungkidul berupa sumber dana alternatif dan efisiensi anggaran. Efisiensi dicapai dengan cara perencanaan prioritas dan melepaskan kewenangan. Pemkab Gunungkidul lebih efisien mencapai kinerjanya. Dari 16 indikator kinerja sasaran strategis, realisasi kinerja 15 sasaran strategis dikategorikan sangat berhasil dan realisasi 1 sasaran strategis dikategorikan cukup berhasil. Realisasi keuangan dan realisasi fisik Pemkab Gunungkidul tahun 2016 merupakan realisasi tertinggi sepanjang 4 tahun terakhir. Realisasi keuangan Pemkab Gunungkidul tahun 2016 sebesar 93,85% dari anggarannya. Realisasi fisik Pemkab Gunungkidul tahun 2016 sebesar 96,74% dari target.

**Kata Kunci:** DAU, DAK, pemerintah daerah, problematika keuangan, sumber dana alternatif, efisiensi anggaran, kinerja.

**PENDAHULUAN**

**Latar Belakang**

Problematika keuangan merupakan permasalahan mendasar yang dihadapi oleh semua organisasi. Pemerintah sebagai organisasi publik juga menghadapi permasalahan serupa. Salah satu permasalahan keuangan pada tahun 2016 yaitu tidak tercapainya prediksi asumsi dasar ekonomi makro dan asumsi

fiskal pemerintah. Hal tersebut menjadi dasar bagi pemerintah melakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2016. Penyesuaian postur APBN dilakukan terhadap pendapatan negara, belanja negara, defisit negara, serta pembiayaannya. Penyesuaian tersebut ditujukan agar APBN 2016 lebih realistis

untuk mencapai target pembangunan di tahun 2016.

Pemerintah melaksanakan langkah-langkah pengendalian dan pengamanan pelaksanaan perubahan APBN TA 2016 tersebut. Di tingkat pusat, pemerintah menginstruksikan *self blocking* bagi kementerian dan lembaga. Di tingkat daerah, pemerintah mengumumkan penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) dan menginstruksikan pengurangan mandiri Dana Alokasi Khusus (DAK).

Transfer pemerintah pusat memiliki arti penting untuk mendanai anggaran pemda (Ndadari dan Adi 2008, Tuasikal 2008, dan Sularno 2013). Transfer pemerintah pusat merupakan sumber penerimaan daerah untuk mendanai anggaran belanja. Anggaran belanja merupakan *input* untuk melaksanakan kegiatan dan program pemda yang pada akhirnya untuk mencapai kinerja tertentu. Penundaan penyaluran DAU dan pengurangan mandiri DAK diperkirakan akan berlanjut pada perubahan anggaran. Oleh karena itu, penundaan penyaluran DAU maupun pengurangan mandiri DAK berpotensi menghambat capaian kinerja pemda.

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kabupaten (Pekab) Gunungkidul. Penundaan DAU dan pengurangan mandiri DAK pada

penelitian ini ialah kebijakan pemerintah pusat untuk menunda penyaluran DAU dan memerintahkan pengurangan mandiri DAK pada tahun 2016. Analisis kinerja dilakukan terhadap target kinerja dan realisasi kinerja Pekab Gunungkidul tahun 2016.

Pekab Gunungkidul merupakan kabupaten dengan proporsi penundaan DAU terbesar dibandingkan dengan pemda lain yang dikenakan penundaan DAU di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Selain kondisi tersebut, hal lain yang menunjukkan kerentanan Pekab Gunungkidul, yaitu Pekab Gunungkidul diharuskan melakukan pengurangan mandiri DAK dan Pekab Gunungkidul merupakan kabupaten dengan kapasitas fiskal terendah di Provinsi DIY.

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan menjelaskan konsekuensi penundaan DAU dan pengurangan mandiri DAK terhadap APBD Pekab Gunungkidul TA 2016. Penelitian mendeskripsikan penanganan perubahan anggaran APBD Pekab Gunungkidul TA 2016 akibat penundaan DAU dan pengurangan mandiri DAK. Selain itu, penelitian ini juga untuk menganalisis konsekuensi kebijakan perubahan anggaran terhadap kinerja Pekab Gunungkidul.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Kinerja**

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non-finansial (Mardiasmo 2009, 121). Tujuan pengukuran kinerja untuk 3 hal. Pertama, pengukuran kinerja bertujuan untuk memperbaiki kinerja organisasi. Kedua, ukuran kinerja merupakan sumber informasi guna pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik merupakan bagian dari komunikasi kepada publik dan pertanggungjawaban publik.

Acuan utama yang mendasari pelaksanaan manajemen publik saat ini adalah kriteria *value for money*, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas (Mardiasmo 2009, 4 – 7). Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas kinerja bukan hanya menilai kemampuan organisasi dan manajer membelanjakan uang publik dibelanjakan. Akuntabilitas kinerja merupakan kemampuan organisasi maupun manajer untuk menunjukkan uang publik telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

### **Akuntabilitas kinerja pemerintah**

Akuntabilitas kinerja pemerintah diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2014. Kinerja sendiri merupakan keluaran dan hasil dari kegiatan dan program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Penyelenggaraan akuntabilitas kinerja terdiri dari rencana strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja, dan reviu dan evaluasi kinerja.

Khusus di tingkat pemerintah daerah, mekanisme penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana strategis diatur dengan PP Nomor 8 Tahun 2008 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010. Rencana pembangunan daerah di tingkat pemerintah daerah terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). RPJPD merupakan perencanaan daerah untuk periode 20 tahun. RPJMD dan Renstra SKPD merupakan perencanaan daerah untuk periode 5 tahun. RKPD dan Renja SKPD merupakan perencanaan daerah untuk periode 1 tahun.

Rencana pembangunan daerah setidaknya memuat visi dan misi, strategi, kebijakan, program, kegiatan dan pendanaan indikatif. Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 memberikan batasan sebagai berikut:

1. Visi merupakan rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi;
2. Strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi;
3. Program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan daerah; dan
4. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan untuk mencapai sasaran terukur pada suatu program.

Pengeralahan sumber daya organisasi ditujukan untuk memperoleh keluaran (*output*) dan mencapai hasil (*outcome*) dan sasaran. Batasan keluaran (*output*), hasil (*outcome*), dan sasaran menurut Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 ialah:

1. Keluaran merupakan barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan untuk mencapai sasaran dan tujuan program dan kebijakan;
2. Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran

dari kegiatan-kegiatan dalam satu program; dan

3. Sasaran adalah hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan.

### **Anggaran**

Anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo 2009, 61). Anggaran pada sektor publik terdiri dari rencana pengeluaran (belanja) dan rencana memperoleh uang (pendapatan) untuk mendanai rencana tersebut. Arti penting anggaran sektor publik sebagai berikut (Mardiasmo 2009, 62 – 63):

1. Anggaran merupakan instrumen pemerintah untuk merencanakan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, pembangunan sosial ekonomi, dan menjamin kesinambungan pembangunan;
2. Anggaran menjadi instrumen untuk menangani masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade off* antara keduanya; dan
3. Anggaran menjadi instrumen akuntabilitas pemerintah terhadap rakyat.

Anggaran merupakan artikulasi dari hasil rumusan strategi dan perencanaan stratejik yang telah dibuat (Mardiasmo

2009, 61). Perumusan strategi dan perencanaan strategi merupakan awal mula proses penganggaran. Jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dialokasikan pada anggaran dalam satuan moneter. Jika tahapan anggaran tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja, rumusan strategi dan perencanaan strategi dapat gagal.

### **Anggaran di pemerintah daerah**

Pengelolaan keuangan daerah diatur dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri 13 Tahun 2006 yang diubah terakhir dengan Permendagri 21 Tahun 2011. Anggaran merupakan rencana keuangan tahunan pemda hasil pembahasan dan persetujuan bersama antara pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pendekatan penyusunan APBD adalah penganggaran terpadu.

APBD merupakan realiasi dari perencanaan pembangunan daerah. PP Nomor 58 Tahun 2005 menyebutkan penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD. Penyusunan APBD disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Secara khusus, belanja daerah dimanfaatkan untuk pelaksanaan urusan pemerintahan daerah.

APBD merupakan satu kesatuan dokumen yang terdiri dari pendapatan

daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dengan uraian sebagai berikut (PP 58 Tahun 2005 dan Permendagri 13 Tahun 2006):

1. Pendapatan merupakan hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
2. Belanja adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja daerah diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan, fungsi, organisasi, jenis dan kelompok belanja.
3. Pembiayaan daerah merupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali oleh pemda. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

### **Hubungan Keuangan pusat dan daerah**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa pemda diberikan kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri. Konsekuensinya, pemerintah daerah harus didukung dengan penyediaan sumber-sumber pendanaan. Oleh karenanya, pemerintah mengatur perimbangan

keuangan antara pemerintah pusat dan pemda.

UU Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pembiayaan sendiri dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pendapatan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. PAD merupakan pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah. Dana perimbangan merupakan dana APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), DAU, dan DAK.

Dana perimbangan merupakan sistem transfer dana dari pemerintah pusat. Dana perimbangan dimaksudkan untuk 2 hal. Pertama, dana perimbangan dimaksudkan membantu pemerintah mendanai pelaksanaan kewenangannya. Kedua, dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.

Masing-masing jenis transfer memiliki maksud yang spesifik. DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah. DAU merupakan dana transfer yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. DAU dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah seperti membiayai sarana dan prasarana pelayanan dasar atau mendorong percepatan pembangunan daerah.

### **Problematika Keuangan Sektor Publik**

Problematika manajemen keuangan berawal dari 2 pertanyaan mendasar yaitu 'Bagaimana organisasi memperoleh uang atau dana?' dan 'Bagaimana organisasi tersebut menggunakan uang atau dana?' (Halim 2016, 8). Pemerintah menghadapi problematika tersebut dengan berbagai variasinya dalam hal mengupayakan pendapatan dan melaksanakan belanja. Penanganan pengelolaan masalah-masalah tersebut tercermin dalam bentuk anggaran.

Salah satu permasalahan pengelolaan keuangan ialah permasalahan pembiayaan (Halim 2016, 5). Problematika yang muncul pada permasalahan pembiayaan adalah upaya untuk menutupi defisit melalui pengurangan anggaran. Respons

pengambil keputusan pada pengurangan anggaran dapat dikategorikan menjadi dua (Jick dan Murray 1982). Tipe keputusan respons internal terdiri dari: 1. perencanaan prioritas secara rasional; 2. *externally oriented political cuts*; 3. *internally oriented political cuts*; 4. *across-the-board cuts*; 5. menunda; 6. melepaskan kewenangan; 7. pasif. Tipe keputusan respons eksternal terdiri dari: 1. argumentasi rasional; 2. sumber dana alternatif; 3. ancaman politis pada eksternal; 4. janji politik pada eksternal; 5. membentuk koalisi; 6. bergabung pada koalisi; 7. pasif.

Pendekatan penanganan penghematan anggaran juga diklasifikasikan menjadi 3 cara, yaitu efisiensi, investasi dan penghematan (Hastings dkk, 2013). Strategi efisiensi merupakan tindakan yang bertujuan untuk mengurangi biaya layanan publik tanpa mengubah tingkat layanan publik yang bersangkutan. Strategi investasi merupakan tindakan yang bertujuan untuk mengurangi kebutuhan layanan publik maupun mengurangi biaya layanan di masa mendatang. Strategi penghematan berupa tindakan mengurangi peran pemerintah dalam hal menyediakan layanan publik.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan seperangkat metode untuk

menggali dan mendapatkan pemahaman akan makna dari masalah sosial maupun kemanusiaan (Creswell 2014, 4). Rancangan penelitian ini ialah studi kasus. Studi kasus sendiri merupakan strategi penelitian dengan cara mengembangkan analisis mendalam atas suatu kasus tertentu (Creswell 2016, 14).

## **Teknik Pengumpulan Data**

Data penelitian dapat diperoleh dari sumber data primer maupun sumber data sekunder (Sekaran 2003, 218 – 219). Sumber data penelitian studi kasus berasal dari 6 sumber yaitu dokumen, rekaman arsip, wawancara, pengamatan langsung, observasi partisipan, dan perangkat-perangkat fisik (Yin 2009, 101 – 113). Penelitian menggunakan 2 sumber data berbeda yaitu data primer berupa wawancara dan data sekunder berupa dokumen.

Data primer diperoleh dengan cara wawancara. Pada penelitian kualitatif, partisipan dipilih secara *purposive* (Hennink, Hutter, dan Bailey 2011, 85). Wawancara dilakukan kepada 6 partisipan pada 5 SKPD. Pihak-pihak tersebut ialah pegawai Bidang Anggaran pada DPPKAD, pegawai Bagian Administrasi Pembangunan pada Sekretaris Daerah, dan pegawai Subbagian Perencanaan pada 3 SKPD.

Penelitian menggunakan data sekunder berupa dokumen. Dokumen

menyediakan informasi dalam konteks penelitian (Bowen 2009). Dokumen yang digunakan ialah dokumen pemerintah yang terkait dengan konteks penelitian. Dokumen tersebut diperoleh dari pihak-pihak yang diwawancarai.

### **Teknik Analisis Data**

Analisis data pada penelitian kualitatif merupakan upaya untuk memaknai data dalam bentuk teks (Cresswell 2016, 195). Analisis data terdiri dari kegiatan memeriksa bukti, mengkategorikan, mentabulasi, menguji atau mengkombinasikan data untuk menyusun kesimpulan empiris (Yin, 2009, 126). Analisis data dilakukan terhadap dua jenis data, yaitu hasil wawancara dan dokumen.

Analisis data wawancara menggunakan 6 langkah analisis penelitian data kualitatif (Cresswell 2016, 194 - 201), yaitu.

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis.
2. Membaca keseluruhan data.
3. Memulai *coding* semua data.
4. Menerapkan proses *coding* untuk menyusun deskripsi tema dan kategori yang akan dianalisis.
5. Menyusun deskripsi hubungan antar tema dan kategori.
6. Melakukan interpretasi makna tema dan deskripsi.

Data dokumen diinterpretasikan dengan analisis dokumen (*document analysis*). Analisis dokumen merupakan prosedur sistematis untuk *me-review* maupun mengevaluasi dokumen (Bowen 2009). Analisis dokumen dilakukan dengan cara analisis konten dan analisis tematik.

Analisis konten (*content analysis*) merupakan proses mengorganisasikan informasi menjadi beberapa kategori terkait dengan pertanyaan penelitian (Bowen 2009). Informasi pada dokumen dikategorikan menjadi informasi terkait dengan tema penelitian. Analisis tematik (*tematic analysis*) digunakan untuk mengenali pola yang ada di dalam data dan dikaitkan dengan tema-tema yang muncul pada data (Bowen 2009). Proses analisis tematik dilaksanakan dengan memilih data kemudian melakukan rekonstruksi kategori data untuk mengungkap tema-tema tertentu terkait fenomena.

### **Validasi Penelitian**

Validitas pada penelitian kualitatif merupakan tingkat akurasi temuan penelitian akurat menurut peneliti, partisipan maupun pembaca (Creswell 2016, 201 - 202). Validasi hasil penelitian ini dilakukan dengan cara triangulasi dan *member checking*. Triangulasi sumber data dilakukan dengan cara melakukan menggunakan dua sumber data

yang berbeda, yaitu data dokumen dengan hasil wawancara. *Member checking* dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada partisipan untuk memberikan komentar atas hasil penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konsekuensi Penundaan DAU dan Pengurangan Mandiri DAK pada APBD**

Penurunan pendapatan DAU dan DAK menjadi problematika bagi Pemkab Gunungkidul. Penurunan pendapatan tersebut mengganggu pelaksanaan APBD Pemkab Gunungkidul TA 2016. Selain itu, penurunan pendapatan dari Dana Perimbangan dipandang mengganggu pelaksanaan tugas pemerintahan karena sumber pendapatan Pemkab Gunungkidul dari PAD kecil sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Kemudian untuk PAD sendiri masih cukup kecil ya, walaupun pariwisata saat ini cukup meningkat.” (Pegawai Dinas PU)

Kebijakan pemerintah pusat terkait DAU dan DAK pada tahun 2016 merupakan salah satu upaya untuk mendorong pemda memanfaatkan SiLPA sebagaimana petikan wawancara berikut.

“...SiLPAnya sudah terlalu tinggi intinya, yang mau dipakai.” (Pegawai DPPKAD)

Kabupaten Gunungkidul merupakan kabupaten dengan kapasitas fiskal rendah.

Indeks Kapasitas Fiskal Kabupaten Gunungkidul tahun 2016 sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 37/PMK.07/2016 sebesar 0,14 atau kategori rendah.

Konsekuensi permasalahan pendapatan ialah permasalahan defisit anggaran sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Gunungkidul termasuk agak ya... minim dana lah. Dengan adanya penundaan kan menjadi tambah berkurang.....” (Pegawai Setda)

Salah satu aspek penanganan defisit anggaran adalah pengurangan anggaran belanja sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Iya, *soale* kami belum pernah *nganu* ya di perubahan kan mengurangi itu kan, umumnya kan anu ya... menambah....” (Pegawai DPPKAD)

Pengurangan anggaran juga dikonfirmasi oleh SKPD teknis sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Jadi istilahnya Pemda itu, supaya apa ya... supaya penghematan... jadi antara yang kurang apa ya... kurang efektif, nggak bisa terserap, diprediksi tho... diprediksi, disuruh dikurangi.” (Pegawai Dinas Kesehatan)

Kebijakan Pemkab Gunungkidul melakukan pengurangan anggaran menimbulkan kesulitan bagi SKPD saat melaksanakan perubahan anggaran sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Ya cuma ini, yang di...yang penundaan DAU itu terutama DAU karena kan kita harus menyesuaikan

lagi kegiatan-kegiatan yang ada....”(Pegawai Dinas Kesehatan)

Kesulitan tersebut juga dikonfirmasi SKPD partisipan lain sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Jadi kalau kesulitannya justru kepada kegiatan DAK mana yang dia akan dilaksanakan....” (Pegawai Dinas PU)

### **Penanganan Pengurangan Anggaran pada APBD-P TA 2016**

#### **Sumber Dana Alternatif**

Salah satu cara penanganan pengurangan ialah memanfaatkan sumber dana alternatif. Pemkab Kabupaten Gunungkidul memperhitungkan kembali proyeksi pendapatan baik PAD maupun dana Bagi Hasil dari Provinsi DIY sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Sebetulnya kita proyeksi pendapatan, itu ada dari beberapa sumber termasuk waktu itu kita pakai hasil dari PBJ.” (Pegawai Sekda)

Jumlah PAD dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah pada APBD-P Pemkab Gunungkidul TA 2016 meningkat. Nilai PAD meningkat sebesar 8,73% dari estimasi semula. Peningkatan PAD berasal dari peningkatan pajak daerah sebesar 6,80%, retribusi daerah sebesar 3,03%, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan 24,21%, dan lain-lain PAD yang sah sebesar 9,41%. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah meningkat 4,79% dari estimasi semula. Peningkatan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah bersumber dari adanya

pendapatan hibah dan peningkatan dana bagi hasil dari provinsi.

Anggaran pendapatan Pajak Daerah meningkat 6,80% dari anggaran semula. Presentase peningkatan anggaran pendapatan pajak daerah tertinggi terjadi pada Pajak Hotel sebesar 69,39%. Peningkatan nilai anggaran pendapatan pajak daerah tertinggi terjadi pada pada Pajak Restoran sebesar Rp1.000.000.000,00.

Peningkatan anggaran pendapatan retribusi daerah per jenis retribusi daerah relatif kecil dengan presentase antara 1% - 3,5%. Peningkatan nilai anggaran pendapatan retribusi daerah tertinggi pada jenis Retribusi Jasa Usaha sebesar 3,28% dari anggaran. Peningkatan nilai anggaran pendapatan retribusi daerah terendah pada jenis Retribusi Perijinan Tertentu sebesar 1,15% dari anggaran.

Lain-lain PAD yang Sah pada APBD Pemkab Gunungkidul terdiri dari dari 6 jenis pendapatan. Presentase terbesar peningkatan anggaran pendapatan Lain-Lain PAD yang Sah pada Penerimaan Penempatan/Perpanjangan Kios dan Los sebesar 68,14%. Peningkatan nilai terbesar anggaran pendapatan Lain-lain PAD yang Sah pada Pendapatan BLUD sebesar Rp5.948.217.271,00.

Selain peningkatan berbagai jenis pendapatan tersebut, beberapa komponen anggaran pendapatan dana transfer

Pemkab Gunungkidul meningkat. Pendapatan Dana Perimbangan dari Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak meningkat sebesar Rp413.437.000,00. Pemkab Gunungkidul juga mendapat DAK Non Fisik berupa Bantuan Operasional sebesar Rp26.983.650.000,00.

### **Efisiensi**

Pemkab Gunungkidul menginstruksikan kepada jajarannya untuk pengurangan anggaran belanja dengan cara efisiensi. Efisiensi anggaran dengan tidak mengurangi layanan publik sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Secara umum tidak terpengaruh, karena yang menyasar masyarakat kemarin memang kebijakan dari pimpinan, itu untuk tidak dikurangi...” (Pegawai Sekda)

Hal sama juga dinyatakan partisipan lain sebagaimana petikan wawancara berikut.

“*Enggak*, rencana jelas berkurang ya, tapi kalau untuk pelayanan masyarakat kita wanti-wanti untuk tidak... tidak mengurangi...” (Pegawai DPPKAD)

Anggaran belanja pada APBD-P Pemkab Gunungkidul TA 2016 menurun sebesar Rp36.034.910.360,72 atau 2,05%. Efisiensi anggaran belanja pada Belanja Tidak Langsung terutama dari Belanja Pegawai. Efisiensi anggaran belanja pada Belanja Langsung terutama dari sisa lelang Belanja Modal maupun kegiatan yang tidak bisa dilaksanakan.

Efisiensi Belanja Pegawai dilakukan antara lain dengan memperhitungkan

pegawai pensiun sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Kita kan sekitar 350 orang, itu kan tidak semua pensiun di akhir tahun, ada Januari, Februari, Maret, April, gaji orang segitu, kita bagi dua masih berani.” (Pegawai Sekda)

Hal tersebut juga dikonfirmasi partisipan lain sebagaimana petikan wawancara berikut.

“terus kita sebenarnya kalau yang di DAU...kegiatan itu nggak begitu banyak, cuma yang banyak di gaji di belanja tidak langsung, kita memang berkurang banyak.” (Pegawai Disdikpora)

Perhitungan kembali anggaran Belanja Tidak Langsung menghasilkan penurunan anggaran belanja sebesar Rp50.240.604.997,32. Penghematan Belanja Tidak Langsung berupa Belanja Pegawai sebesar Rp68.616.851.677,00 atau 6,89% dari anggaran semula.

Perubahan pada anggaran Belanja Langsung berupa pergeseran anggaran belanja dan memfokuskan anggaran belanja pada kegiatan prioritas sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“...*Maksude* ada usulan itu, itu *urgent* sih, tapi kok ada uang gitu lho. Kebetulan juga kita masih, ternyata setelah pemotongan DAU yang dulu masih ada lagi yang, ternyata bisa diefisienkan lagi.” (Pegawai DPPKAD)

Efisiensi anggaran Belanja Langsung dilaksanakan dengan pengurangan anggaran belanja modal sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Itu sebagian besar di belanja modal, tu ada di beberapa perangkat daerah. Mungkin yang di anggaran yang *apal* ya....” (Pegawai Sekda)

Anggaran Belanja Tidak Langsung pada APBD-P Pemkab Gunungkidul TA 2016 meningkat Rp14.205.694.637,00. Perubahan anggaran Belanja Langsung per jenis belanja, yaitu anggaran Belanja Pegawai menurun sebesar Rp19.475.889,00, anggaran Belanja Barang meningkat Rp24.145.312.825,00, dan anggaran Belanja Modal menurun sebesar Rp9.920.142.299,00.

### **Perencanaan Prioritas**

Efisiensi anggaran belanja dilaksanakan dengan mengurangi anggaran yang diperkirakan tidak prioritas sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Iya, yang kantor-kantor, tapi yang kira-kira tidak perlu...dikurangi, misalnya jalan kabupaten yang tidak harus dibangun, masih bisa dengan biaya pemeliharaan, ditambal itu, itu yang dilaksanakan.” (Pegawai Sekda)

Efisiensi dilaksanakan dengan memperhatikan 1) prioritas pembangunan sesuai peraturan perundangan-undangan; 2) program terkait masyarakat berpenghasilan rendah dan program pelayanan dasar; 3) tema pembangunan tahun berjalan; dan 4) faktor politik.

SKPD menghadapi beberapa kendala dalam menyusun prioritas anggaran belanja. SKDP memerlukan waktu relatif lama guna menyusun prioritas

pengurangan anggaran dengan cermat sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Jadi kalau kesulitannya justru kepada kegiatan DAK mana yang dia akan dilaksanakan...*Lha* itu kita harus... apa ya istilahnya...pencermatan untuk prioritas yang dipotong dan tidak membutuhkan waktu yang tidak sebentar....” (Pegawai Dinas PU)

Hal tersebut juga terkonfirmasi dengan hasil jawaban partisipan lain berikut.

“Kan biasanya kemarin kalau *pas* penyusunan anggaran cuma target berapa.. cepat, cepat, cepat *gitu*.” (Pegawai Dinas Kesehatan)

### **Melepaskan Kewenangan**

Salah satu kebijakan efisiensi anggaran ialah menyerahkan penyusunan prioritas anggaran kepada masing-masing SKPD sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Karena ini ketentuan dari pusat, mau tidak mau Pemda harus melaksanakan. *Lha* kemudian, kalau lihat di Pemda itu diserahkan masing-masing perangkat daerah mana yang perlu ditunda.” (Pegawai Sekda)

Hal tersebut sesuai dengan jawaban partisipan lain berikut.

“Enggak itu. Kami juga awalnya bebas jadi apakah di-*plafon* atau *penjenengan* itu, atau kah gimana....” (Pegawai DKPPAD)

Kendala yang dirasakan oleh SKPD saat diberikan kewenangan menyusun prioritas anggaran ialah sinkronisasi anggaran antar SKPD relatif lama. Hal tersebut menjadi penghambat esekusi

anggaran. Hal tersebut sesuai dengan petikan wawancara berikut.

“Intinya penyusunan perubahannya itu membuat jadwalnya kacau balau, jadi jadwal kerjanya di semua bidang itu kacau balau. Satu, dia sudah menyusun perubahan; Kedua, mengusulkan perubahan; yang menunggu eksekusi perubahan itu juga di tingkat pemerintah daerah, itu juga mereka menyinkronkan dari berbagai OPD yang lain itu juga termasuk agak lama.” (Pegawai Dinas PU)

Selain itu, sinkronisasi anggaran anggaran juga memunculkan ketegangan antar SKDP. Ketegangan tersebut karena masing-masing SKPD bersikukuh pada kepentingan internal sebagaimana petikan wawancara berikut.

“...Kemudian kedua ya sama, kepedulian... koordinasi sifatnya koordinasi antar instansi antar OPD di Pemda, harus dia semacam...itu kerjaan bersama. Tidak boleh setiap OPD terus *gegeg pokok e* kepada OPD-nya sendiri-sendiri....” (Pegawai Dinas PU)

Atas berbagai kendala tersebut, SKPD memberikan beberapa pertimbangan. Pemda diharapkan melaksanakan koordinasi pengurangan anggaran dengan baik sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Kalau misalnya ada pengurangan DAU, itu sebaiknya jauh-jauh hari sebelum akhir tahun anggaran harus dikomunikasikan dulu dengan SKPD. Sehingga kita bisa melakukan efisiensi dan efektivitas untuk kegiatan kira-kira yang mana benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan biar tidak sumbang...” (Pegawai Dinas Kesehatan)

Pemda diharapkan menetapkan target pengurangan anggaran per-SKPD sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Iya, sifatnya hanya.. mereka hanya memberikan gambaran makronya, targetnya PU turun sekian. Lha nanti masalah teknisnya itu tetap biar di OPD-nya....” (Pegawai Dinas PU)

## **Kinerja**

### **Target Kinerja**

Pengurangan target di tingkat SKPD tidak mengganggu target pemda secara keseluruhan sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Kalau kemarin, kalau nggak salah... ya walaupun ada pengurangan dana, efisiensi, target-target tetap diupayakan untuk dicapai....” (pegawai Sekda)

Beberapa kegiatan dihapus saat revisi anggaran. Kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang belum dilaksanakan maupun kegiatan yang dapat ditunda sebagaimana petikan wawancara berikut.

“Atau memang ada kegiatan yang hilang sama sekali langsung *didel*, kalau belum tersentuh dan itu bisa ditunda....” (Pegawai DPPKAD)

Pemkab Gunungkidul 2016 tidak mengubah target sasaran strategis. Sasaran strategis Pemkab Gunungkidul 2016 berjumlah 16 sasaran strategis. Masing-masing sasaran strategis tersebut diukur dengan indikator kinerja. Indikator kinerja sasaran strategis Pemkab Gunungkidul tahun 2016 sebanyak 16 indikator kinerja.

SKPD pada Pemkab Gunungkidul menyelenggarakan 676 jenis kegiatan.

Jumlah kegiatan di seluruh SKPD pada Pemkab Gunungkidul sebanyak 2.428 kegiatan. Peningkatan anggaran belanja terjadi pada 172 kegiatan. Penurunan anggaran belanja terjadi pada 419 kegiatan. Anggaran belanja tidak berubah terjadi pada 419 kegiatan. Pemkab Gunungkidul menghapus 34 kegiatan.

Target *output* pada 2 SKPD partisipan berubah. Dinas Kesehatan memiliki 93 kegiatan. Target *output* pada 1 kegiatan meningkat sedangkan target *output* pada 92 kegiatan lainnya tetap. Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga memiliki 124 kegiatan. Target *output* pada 6 kegiatan meningkat, target *output* pada 9 kegiatan turun, dan target *output* pada 109 kegiatan lainnya tetap. Dinas Pekerjaan Umum memiliki 53 kegiatan. Target *output* pada Dinas Pekerjaan Umum tidak berubah.

### **Realisasi Kinerja**

Efisiensi anggaran tidak mempengaruhi kinerja sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Mempengaruhi kinerja nggak? Enggak...” (Pegawai DPPKAD)

Hal tersebut dikonfirmasi oleh partisipan lain sesuai kutipan wawancara berikut.

“Realisasinya tercapai. Itu kita tahun yang 2016 itu, masih tetap tercapai dengan semua peristiwa itu tetap bisa dicapai”(S1-24)

Realisasi keuangan dan realisasi fisik Pemkab Gunungkidul mendekati target.

Realisasi keuangan Pemkab Gunungkidul TA 2016 sebesar 93,85% dari anggarannya. Realisasi fisik Pemkab Gunungkidul TA 2016 sebesar 96,74% dari target 100,00%. Realisasi keuangan dan realisasi fisik Belanja Tidak Langsung sebesar 96,36% dari target 100,00%. Realisasi keuangan Belanja Langsung sebesar 91,34% dari anggarannya. Realisasi fisik Belanja Langsung sebesar 96,72% dari target 100,00%.

Realisasi keuangan dan realisasi fisik Pemkab Gunungkidul tahun 2016 merupakan realisasi tertinggi pada 4 tahun terakhir. Realisasi keuangan Pemkab Gunungkidul TA 2016 sebesar 93,85% dari anggarannya. Realisasi keuangan tersebut lebih tinggi dari realisasi keuangan Pemkab Gunungkidul tahun 2013 – 2015. Realisasi fisik Pemkab Gunungkidul TA 2016 sebesar 96,74% dari target 100,00%. Realisasi tersebut lebih tinggi dibandingkan realisasi fisik Pemkab Gunungkidul tahun 2013 – 2014.

Pembkab Gunungkidul dapat mencapai sebagian besar target indikator kinerja sasaran strategis tahun 2016. Dari 16 indikator kinerja sasaran strategis, realisasi kinerja 15 sasaran strategis dikategorikan sangat berhasil dan realisasi 1 sasaran strategis dikategorikan cukup berhasil. Rincian capaian sasaran strategis Pemkab Gunungkidul tahun 2016 sebagai berikut.

1. Indikator sasaran strategis pada 15 sasaran strategis telah mencapai 100% atau sangat berhasil.
2. Indikator sasaran strategis pada 3 sasaran strategis telah mencapai lebih dari 90% atau sangat berhasil.
3. Realisasi 1 sasaran strategis mencapai 60% atau cukup berhasil.

## KESIMPULAN

APBD-P Pemkab Gunungkidul mendokumentasikan pengurangan pendapatan Dana Perimbangan, yaitu DAU dan DAK. Penurunan pendapatan tersebut menjadi permasalahan keuangan bagi Pemkab Gunungkidul. Permasalahan keuangan tersebut sebagai berikut.

1. Penundaan DAU dan pengurangan mandiri DAK tersebut mengakibatkan penurunan kemampuan Pemkab Gunungkidul untuk mendanai belanja daerah.
2. Salah satu aspek penanganan defisit anggaran ialah pengurangan anggaran belanja.

Penanganan pengurangan anggaran pada Pemkab Gunungkidul menggunakan beberapa cara.

1. Pemkab Kabupaten Gunungkidul menghitung kembali proyeksi pendapatan baik PAD, dana Bagi Hasil dari Provinsi DIY, dan Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak.
2. Pemkab Gunungkidul memberikan instruksi kepada SKPD agar

melakukan efisiensi anggaran belanja. Penerapan kebijakan efisiensi anggaran dengan tidak mengurangi layanan publik. Efisiensi anggaran pada Belanja Tidak Langsung diutamakan pada Belanja Pegawai. Perubahan pada anggaran Belanja Langsung berupa pergeseran anggaran belanja dan fokus anggaran belanja pada kegiatan prioritas.

Efisiensi anggaran belanja dilaksanakan dengan beberapa pendekatan.

1. Efisiensi anggaran dilaksanakan dengan melakukan pengurangan anggaran berdasarkan prioritas pembangunan. Pada proses ini SKPD menghadapi kendala yakni proses penyusunan prioritas efisiensi anggaran memerlukan waktu relatif lama.
2. Pemkab Gunungkidul menyerahkan penyusunan prioritas anggaran kepada masing-masing SKPD. Kendala yang dihadapi SKPD saat diberikan kewenangan menyusun prioritas anggaran ialah lamanya sinkronisasi anggaran antar SKPD dan ketegangan antar SKDP.

Pemkab Gunungkidul mampu merealisasikan sebagian besar target kinerja. Uraian kinerja dari sisi target dan realisasi sebagai berikut.

1. Target kinerja sasaran strategis Pemkab Gunungkidul tidak berubah.

Perubahan target kinerja terjadi pada tingkat *output*. Pemkab Gunungkidul mengurangi 34 kegiatan pada saat revisi anggaran. Kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang belum dilaksanakan maupun kegiatan yang dapat ditunda.

2. Pemkab Gunungkidul lebih efisien mencapai kinerjanya. Sebagian besar target indikator kinerja sasaran strategis Pemkab Gunungkidul tahun 2016 dapat dicapai. Dari 16 indikator kinerja sasaran strategis, realisasi kinerja 15 sasaran strategis dikategorikan sangat berhasil dan realisasi 1 sasaran strategis dikategorikan cukup berhasil. Realisasi keuangan Pemkab Gunungkidul tahun 2016 sebesar 93,85% dari anggarannya. Realisasi fisik Pemkab Gunungkidul tahun 2016 sebesar 96,74% dari target 100,00%. Realisasi keuangan dan realisasi fisik Pemkab Gunungkidul tahun 2016 merupakan realisasi tertinggi sepanjang 4 tahun terakhir.

Penelitian ini memiliki keterbatasan dalam hal waktu, lokasi, dan biaya, sehingga dalam penelitian ini hanya menekankan hal sebagai berikut.

1. Analisis data kegiatan dan target *output* hanya menggunakan data Penjabaran APBD Kabupaten

Gunungkidul TA 2016 dan DPA SKPD TA 2016.

2. Wawancara dilakukan kepada pejabat eselon III dan eselon IV di SKPD partisipan.
3. Penelitian ini hanya membahas mengenai problematika keuangan pada Pemkab Gunungkidul dengan melibatkan 5 SKPD untuk meyakini bahwa setiap elemen Pemkab Gunungkidul menghadapi permasalahan serupa.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bowen, Glen A. 2009. "Document Analysis as a Qualitative Research Method". *Qualitative Research Journal*. Vol. 9 No. 2 : 27 - 40.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design*. California : Sage Publication, Inc.
- Halim, Abdul. 2014. "Manajemen Keuangan Publik: Sebuah Pengantar". Dalam *Manajemen Keuangan Sektor Publik*, disunting oleh Abdul Halim, 3 - 8. Jakarta : Salemba Empat.
- Hastings, Annette, Nick Bailey, Maria Gannon, Kirsten Besemer dan Glen Bramley. 2015. "Coping with the Cuts? The Management of the Worst Financial Settlement in Living Memory". *Local Government Studies*, 41/4 : 601 - 621.
- Hennink, Monique, Inge Hutter, Ajay Bailey. 2011. *Qualitative Research Method*. California : Sage Publications, Inc.
- Jick, Todd D., Victor V. Murray. 1982. "The Management of Hard Times: Budget Cutbacks in Public Sector

- Organizations". *Organization Studies*. 3/2 : 141 - 169.
- Kementerian Dalam Negeri. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Mardiasmo. 2009. *Akutansi Sektor Publik*. Edisi 4. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Ndadari, Laras Wulan, dan Priyo Hari Adi. 2008. "Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat". *The 2nd National Conference UKWMS*.
- Pemerintah Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Pemerintah Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Pemerintah Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.
- Sekaran, Uma. *Research Methods For Business A Skill-Building Approach*. Edisi ke-4. New York : John Wiley & Sons, Inc
- Sularno, Fitria Megawati. 2013. "Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Studi Kasus pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Barat". Skripsi Gelar Sarjana Universitas Widyatama.
- Tuasikal, Askam. 2008. "Pengaruh DAU, DAK, PAD, dan PDRB Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia". *Jurnal Telaah & Riset Akuntansi* : 142 - 155.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Reserch Design and Method*. Edisi ke-4. Volume 5. California : SAGE Publications, Inc.