

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pada dasarnya, anggaran merupakan pernyataan mengenai apa yang diharapkan dan direncanakan dalam periode tertentu di masa yang akan datang. Optimalisasi anggaran harus dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif (*value for money*) dalam rangka pertanggungjawaban publik (Kennis, (1979) dalam Danepo (2013)). Sedangkan menurut Herbert (1987) dalam Hisyam (2012), menjelaskan bahwa anggaran merupakan sebuah pernyataan keuangan secara tertulis yang dibuat oleh pemerintah dan terdiri atas sejumlah pendapatan yang dapat diantisipasi/diperkirakan akan diterima, program/kegiatan yang telah disetujui untuk dilaksanakan, disertai dengan alokasi belanja untuk menjalankan kegiatan tersebut dalam suatu periode tertentu. Sebagai perwujudan kebijakan pemerintah, anggaran menurut Herbert harus secara jelas menyatakan program/kegiatan apa saja yang akan dilaksanakan oleh pemerintah (aktivitas), berapa besar biaya yang diperlukan untuk melaksanakan program/kegiatan tersebut (belanja) dan dari mana saja sumber-sumber penerimaan negara untuk membiayainya (pendapatan). Ketiga unsur anggaran pemerintah inilah yang kemudian berkembang dalam proses penyusunan anggaran di periode-periode selanjutnya. Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga berfungsi sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menggunakan hasil dari pembelanjaan dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi yang bersangkutan.

Anggaran memiliki berbagai macam jenis anggaran seperti anggaran penjualan, anggaran belanja, anggaran produksi, dan lain-lain. Penyusunan anggaran pada umumnya melewati beberapa tahap anggaran yaitu persiapan, ratifikasi, implementasi, evaluasi dan pelaporan (Yuliantoro dalam Andrianto, 2015).

Pelaporan anggaran meliputi pada saat anggaran disusun (laporan anggaran) maupun sesudah anggaran terlaksana (laporan realisasi anggaran). Laporan realisasi anggaran (LRA) merupakan bagian yang sangat penting dalam suatu perusahaan/instansi, dimana fungsinya untuk mengetahui keadaan keuangan suatu perusahaan/instansi (Dien, et.al, 2015). Berdasarkan PP No.71 tahun 2010, manfaat laporan realisasi anggaran yaitu menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan, realisasi belanja, realisasi transfer, surplus/defisit dan realisasi pembiayaan dari satu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran, dengan menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh dapat berguna dalam mengevaluasi penggunaan anggaran yang efisien dan efektif. Faqihudin (2011) menjelaskan bahwa efisiensi belanja digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak absolut, tetapi relatif. Lain halnya pada efektivitas, Lubis dan Huseini (1987:55) dalam Reski (2012), menyatakan bahwa efektivitas sebagai konsep yang sangat penting dalam organisasi karena menjadi ukuran keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. Karenanya, pengukuran efektivitas bukanlah hal yang sederhana mengingat perbedaan tujuan masing-masing organisasi dan keragaman tujuan organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, arti kata efektivitas tidak dapat disamakan dengan efisiensi, karena keduanya memiliki arti yang berbeda walaupun dalam berbagi penggunaan kata efisiensi lekat dengan kata efektivitas. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan.

Penelitian mengenai efisiensi dan efektivitas realisasi anggaran belanja telah banyak dilakukan di berbagai instansi pemerintah daerah di Indonesia, seperti yang dilakukan oleh Tamasoleng (2015), yang meneliti tentang Efektivitas Pengelolaan Anggaran di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro Provinsi Sulawesi

Utara, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa laporan realisasi anggaran untuk waktu 5 (lima) tahun paling banyak terjadi di triwulan IV atau akhir tahun, penyerapan anggaran berdasarkan anggaran kas SKPD kurang merata, akibatnya ketidakseimbangan kinerja SKPD kurang maksimal karena menumpuk di akhir tahun. Sedangkan penelitian lain dilakukan oleh Julita (2015), tentang Analisis Efektivitas dan Efisiensi Anggaran Pendapatan dan Belanja pada Badan Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa; berdasarkan analisis varians secara umum dapat dikatakan sudah baik dan berdasarkan rasio efektivitas dan rasio efisiensi menunjukkan kinerja instansinya dinilai sangat efektif dan efisien dalam pengelolaan anggaran belanja. Dari beberapa penelitian tersebut tentunya mempunyai kondisi yang berbeda jika dibandingkan dengan pengalokasian dana anggaran di instansi pemerintah pada sektor pelayanan dan jasa di bidang pendidikan, khususnya pada perguruan tinggi negeri.

Pengelolaan dana bukan hanya sekedar mengarah pada penyelenggaraan pendidikan yang efektif dan efisien, tetapi juga dengan dana tersebut perguruan tinggi harus mampu meningkatkan mutu lulusannya dan mampu bersaing dengan perguruan tinggi yang lainnya. Dalam Pasal 48 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa “Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik”. Transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan pendidikan maksudnya tidak harus semua terbuka tetapi ada beberapa hal yang hanya diketahui oleh beberapa pimpinan saja dengan tujuan untuk menghindarkan kecurigaan. Dalam rangka keterbukaan, program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh perguruan tinggi perlu diinformasikan kepada *stakeholders*, agar dana yang digunakan tepat sasaran dalam melaksanakan program dan kegiatannya, seberapa besarnya dana yang dibutuhkan dan sasaran yang ingin dicapainya. Melalui keterbukaan ini diharapkan instansi dapat lebih bertanggungjawab dan lebih berkomitmen dalam menyelesaikan program dan kegiatan yang telah diurusnya, sehingga *stakeholders* dapat mengetahui secara rinci dana yang dibutuhkan dan dana yang sudah digunakan oleh instansi tersebut, guna

untuk evaluasi perkembangan kinerja instansi agar dapat ditingkatkan di periode anggaran berikutnya. Banyak organisasi ataupun lembaga pendidikan yang tidak mampu bertahan akibat pengelolaan manajemen dan pengelolaan keuangan yang kurang tepat atau bahkan tidak benar. Adanya perencanaan keuangan yang tidak didukung oleh data dan laporan yang tepat serta disesuaikan dengan kebutuhan, dapat mengakibatkan kesalahan dalam pengambilan keputusan. Sedangkan yang terjadi adalah penumpukan aktivitas belanja di akhir periode anggaran guna untuk menghabiskan dana anggaran. Oleh sebab itu, berkaitan langsung dengan dana anggaran yang diperoleh dari *stakeholder* selaku pemberi dana anggaran, instansi harus mengoptimalkan anggaran belanja serta realisasinya secara efisien dan efektif.

Tingkat efisiensi, tingkat efektivitas, kriteria berdasarkan nilai varians, dan tingkat pertumbuhan anggaran belanja merupakan hal yang sangat penting dalam mengukur pelaksanaan anggaran belanja khususnya belanja langsung, karena belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Oleh sebab itu secara keseluruhan dapat dianalisis dan digunakan sebagai koreksi atau evaluasi terhadap penyerapan anggaran belanja langsung untuk periode berikutnya, yang dapat dilakukan disebuah instansi pemerintah pada sektor pelayanan dan jasa dibidang pendidikan tinggi negeri. Hasil dari analisis realisasi anggaran belanja langsung dapat menentukan baik atau tidaknya dalam merealisasikan anggaran belanja langsung, serta dapat menentukan realisasi anggaran belanja langsung telah dialokasikan secara efektif, efisien dan mengalami pertumbuhan atau bahkan sebaliknya. Tingkat efisiensi yaitu untuk mengukur tingkat penghematan anggaran, berdasarkan pada laporan realisasi anggaran. Organisasi dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika tingkat efisiensinya kurang dari 80%. Sebaliknya jika melebihi 80% maka mengindikasikan terjadinya pemborosan anggaran (Mahmudi, 2010:166). Sedangkan efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya berdasarkan laporan realisasi anggaran. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan cara membandingkan realisasi anggaran belanja langsung dengan target anggaran belanja langsung (Mardiasmo, 2013:132). Dengan

menggunakan standar efisiensi menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900.327 tahun 1996 tentang penilaian dan pencapaian kinerja keuangan, dapat diketahui efisien atau tidaknya anggaran belanja langsung pada sebuah instansi pemerintah, apabila tingkat efisiensi pengelolaan anggaran belanja langsung mencapai persentase bawah 80%, maka dapat dikatakan bahwa realisasi anggaran belanja langsung pada instansi tersebut telah mencapai kriteria efisien, dan sebaliknya jika diatas 80% masuk dalam kriteria tidak efisien. Tingkat efektivitas juga mempunyai standar efektivitas menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900.327 tahun 1996 tentang penilaian dan pencapaian kinerja keuangan, anggaran belanja langsung pada sebuah instansi pemerintah dapat diketahui efektif dengan memenuhi kriteria penilaian diatas 90%, apabila persentase tingkat efektivitas dibawah 90% maka anggaran belanja langsung masuk dalam kriteria tidak efektif.

Perkiraan keadaan yang akan terjadi di masa mendatang menjadi pertimbangan penting dalam penyusunan anggaran. Keadaan internal yang berada dibawah kendali semestinya bisa diakomodasikan dengan baik. Persoalan yang muncul adalah perubahan-perubahan eksternal yang berada di luar kendali sehingga sulit di perkirakan. Kemampuan melihat jauh ke depan semacam ini yang akan menentukan ketepatan anggaran dengan realisasinya. Selisih (*varians*) antara anggaran dengan realisasinya menjadi indikator keberhasilan penyusunan anggaran. Sebagai konsekuensinya, penyusun cenderung selalu bersikap mencari aman dengan menetapkan anggaran pada angka yang relatif rendah dengan harapan agar dapat dengan mudah dicapai realisasinya. Selisih besaran antara realisasi dengan anggaran yang ditetapkan ini menjadi perhatian utama (Kuncoro, 2008).

Instansi pemerintah pada sektor pelayanan dan jasa dibidang pendidikan, yaitu di perguruan tinggi negeri di Indonesia terbagi dalam 3 (tiga) kelompok, meliputi; perguruan tinggi negeri yang dikelola oleh Kementerian Riset, Teknologi, dan pendidikan tinggi Republik Indonesia, perguruan tinggi Islam negeri yang berada di

bawah tanggung jawab Kementerian Agama, dan Perguruan tinggi kedinasan yang bernaung di bawah kementerian/LPNK tertentu. Pada penelitian ini cenderung meneliti pada salah satu perguruan tinggi Islam negeri yang terbesar yang terdapat di provinsi Lampung yaitu Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Pemilihan Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung sebagai objek penelitian ini didasarkan dari segi perkembangan fasilitasnya yang begitu pesat, serta diikuti dengan penambahan fakultas-fakultas baru. Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung merupakan institusi pendidikan yang berlandaskan Islam, dengan jenjang pendidikan strata 1, 2, dan 3, yang beralamatkan di Jalan Letnan Kolonel H. Endro Suratmin, Kecamatan Sukarame dan Jalan Yulius Usman No.20, Kecamatan Kedaton, Kota Bandar Lampung. Pada bulan April 2017 mengalami perubahan status dari Institut Agama Islam Negeri Raden Intan Lampung menjadi Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Sebelum perubahan status tersebut, lebih dahulu mengalami perubahan menjadi Instansi Pemerintah yang menerapkan pola pelayanan keuangan yakni Badan Layanan Umum (BLU), yang memberikan konsekuensi terhadap iklim kerja pada instansi tersebut.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Santoso (2011) yang berjudul Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Ngawi, dari tahun 2005-2010. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada Objek penelitian, yaitu Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, dan tahun penelitian yang menggunakan tahun anggaran 2013-2017, sebab sejauh ini peneliti tidak menemukan penelitian lain mengenai analisis efisiensi dan efektivitas realisasi anggaran belanja langsung di instansi pemerintah dibidang pendidikan, seperti di perguruan tinggi negeri (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung). Agar tujuan dapat tercapai dengan maksimal, setiap organisasi maupun institusi pendidikan seperti di Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung membutuhkan perencanaan atau pengendalian anggaran yang efektif dan efisien dalam pengelolaan keuangan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada *stakeholder* atau pemerintah selaku pemberi dana anggaran. Namun yang

menjadi permasalahannya adalah bagaimana tingkat efisiensi dan efektivitas pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung berdasarkan laporan realisasi anggaran, sebab sejauh ini hanya menampilkan target anggaran belanja, anggaran belanja yang diperoleh, realisasi anggaran belanja yang telah dilakukan serta sisa dana anggaran yang tidak terealisasi didalam laporan realisasi anggaran belanja tersebut, tanpa menganalisis dan mengetahui tingkat efisiensi dan tingkat efektivitas dari realisasi anggaran belanjanya. Oleh karena itu, hal tersebut menarik peneliti untuk menganalisis lebih dalam mengenai perkembangan tingkat efisiensi, tingkat efektivitas serta tingkat pertumbuhan realisasi anggaran belanja dari tahun ke tahun yang dalam hal ini adalah realisasi anggaran belanja langsung, dari periode sebelum menjadi universitas hingga setelah menjadi universitas, yang dapat dilihat dan dianalisis berdasarkan pada laporan realisasi anggaran belanja langsung yang terdapat di Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Berdasarkan latar belakang tersebut maka penelitian ini mengambil judul **“Analisis Efisiensi dan Efektivitas Laporan Realisasi Anggaran Belanja Langsung pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi bahwa;

- 1) Sebagai instansi pemerintah dalam sektor pendidikan, diindikasi belum menentukan tingkat efisiensi berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan pemerintah sebagai alat ukur penyerapan anggaran belanja langsung yang terdapat dalam laporan realisasi anggaran belanja.
- 2) Sebagai instansi pemerintah dalam sektor pendidikan, diindikasi belum menentukan tingkat efektivitas berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah untuk mengukur target anggaran belanja langsung yang terealisasi yang terdapat dalam laporan realisasi anggaran belanja.
- 3) Diindikasi belum menentukan kriteria nilai varians sebagai alat ukur penyerapan anggaran berdasarkan laporan realisasi anggaran belanja.

- 4) Berdasarkan peralihan dari Institut Agama Islam Negeri menjadi Universitas Islam Negeri terindikasi pertumbuhan realisasi anggaran belanja langsung yang kurang stabil.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah disebutkan diatas maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tingkat efisiensi dalam laporan realisasi belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung ?
2. Bagaimana tingkat efektivitas dalam laporan realisasi belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung ?
3. Bagaimana kriteria nilai varians antara anggaran belanja langsung dengan realisasinya tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung ?
4. Bagaimana tingkat pertumbuhan realisasi belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung ?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk menganalisis dan mengetahui:

1. Menentukan tingkat efisiensi dalam laporan realisasi anggaran belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900.327 tahun 1996.
2. Menentukan tingkat efektivitas dalam laporan realisasi anggaran belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900.327 tahun 1996.
3. Menentukan kriteria pada nilai varians antara anggaran belanja langsung dengan realisasi anggaran belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

4. Mengetahui tingkat pertumbuhan realisasi belanja langsung tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

#### **1) Manfaat bagi Instansi yang terkait**

Dengan mengetahui kondisi riil dalam realisasi anggaran belanja langsung yang terdapat pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung di tahun anggaran 2013-2017, dan dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan suatu kontribusi, yaitu dengan membuat suatu rekomendasi (masukan/saran) terhadap penyusunan maupun dalam menganalisis laporan realisasi anggaran belanja langsung, agar dapat terwujudnya realisasi anggaran atas program-program kegiatan secara efisien dan efektif. Dengan adanya penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi untuk dimasa mendatang, dan agar dapat memperbaiki sistem yang ada agar dapat mempertemukan kebutuhan *stakeholder* dengan memanfaatkan tata kelola keuangan dari institusi itu sendiri (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung).

#### **2) Manfaat bagi peneliti selanjutnya;**

Sebagai referensi penelitian, apabila ada peneliti lain yang tertarik mengadakan penelitian yang hampir sama, sebaiknya meneliti tentang anggaran belanja langsung dan anggaran belanja tidak langsung secara lebih mendalam dan lebih rinci (misalnya anggaran belanja per-triwulan dalam satu periode anggaran atau dalam beberapa periode anggaran), serta dapat meneliti tentang proses jalannya program kegiatan anggaran belanja langsung yang dilakukan, sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah. Selain menggunakan analisis efisiensi, efektivitas, varians dan tingkat pertumbuhan yang dijadikan sebagai patokan dalam penelitian ini, peneliti menyarankan untuk menambah analisis lain seperti analisis aktivitas sebagai pendukung dari analisis diatas.

## **1.6 Ruang Lingkup Penelitian**

Mengingat luasnya ruang lingkup obyek dalam penelitian ini, maka penelitian ini akan dibatasi hanya pada laporan realisasi anggaran belanja langsung dengan menganalisis efisiensi dan efektivitas, nilai varians dan tingkat pertumbuhan dari tahun 2013-2017 pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900.327 tahun 1996.

## **1.7 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini memiliki maksud dan tujuan, yaitu untuk mempermudah para pembaca dalam mengikuti uraian penulisan di setiap bab-nya. Dalam penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan antara bab yang satu dengan bab yang lain. Sistematika ke lima bab tersebut adalah sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : LANDASAN TEORI**

Pada bab ini membahas tentang teori-teori, penelitian terdahulu, kerangka berpikir yang mendukung penelitian ini.

### **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Di bagian bab ini, memuat uraian yang berisi tentang jenis metode penelitian, objek dan subjek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data yang digunakan.

### **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bagian bab ini berisikan tentang gambaran subjek penelitian, juga mengenai pembahasan-pembahasan berdasarkan rumusan masalah yang diteliti, dengan tetap berpedoman terhadap landasan teori yang berada pada bab sebelumnya (bab dua) dan menggunakan metode yang telah dijelaskan dibagian bab tiga, lalu kemudian diperoleh hasil dari pembahasan tersebut.

## **BAB V : SIMPULAN DAN SARAN**

Simpulan merupakan rangkuman dari pembahasan, yang setidaknya meliputi jawaban terhadap rumusan masalah dan tujuan penelitian.

Saran merupakan alat juga sebagai sarana prasarana penyampaian pendapat, ataupun ide berdasarkan ilmu pengetahuan, setidaknya memberikan saran kepada instansi (objek penelitian), juga sebagai hasil dari pemikiran penelitian atas keterbatasan penelitian yang dilakukan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Pada bagian ini berisi tentang daftar buku-buku, hasil penelitian orang lain (seperti; artikel, jurnal, tesis), dan bahan-bahan lain yang dijadikan sebagai referensi dalam pembahasan pada penelitian ini.

## **LAMPIRAN**

Dalam bagian ini berisi mengenai data-data yang dapat mendukung atau memperjelas pembahasan atau uraian yang dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya. Data tersebut berupa gambar, tabel, dll.