

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Era reformasi saat ini telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaruan paradigma diberbagai bidang kehidupan. Di era reformasi juga ternyata membawa hal positif bagi daerah dimana selama ini dominasi pusat terhadap daerah begitu kuat sehingga menimbulkan ketimpangan perekonomian antara daerah, tuntutan daerah untuk mengarahkan sistem sentralistik kepada sistem desentralisasi menuju otonomi daerah yang semakin kuat. Dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintah daerah menyebutkan pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan peberdayaan dan peran serta masyarakat.

Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah, untuk itu efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan diperlukan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Dengan terciptanya adminitrasi keuangan yang baik akan mendorong terciptanya keuangan yeng lebih tertata dan lebih baik lagi.

Kemandirian daerah berarti pemerintah harus mampu mengelola keuangan sendiri sebab segala aktivitas daerah mayoritas terkait dengan pengelolaan, penerimaan, dan pengeluaran kas yang pada dasarnya tersaji dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Kegiatan pengelolaan bermula pada tahun anggaran setelah anggaran dipisahkan dengan perkiraan kebutuhan.

Anggaran pendapatan pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penyusunan APBD, dimana dalam penyusunan anggaran pendapatan mempunyai arti penting bagi pemerintah daerah dalam membantu kelancaran roda pembangunan dan memberikan isi dan arti kepada tanggung jawab pemerintah daerah khususnya sehingga tercipta perencanaan dan pelaksanaan yang efektif .

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban daerah perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah juga harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Dalam

pengelolaan keuangan daerah pemerintah dituntut harus mampu memberikan informasi yang akurat tentang arah dan tujuan penggunaan anggaran belanja. Dengan kata lain pengelolaan keuangan harus bertumpu pada kepentingan publik dan diharapkan daerah mampu mengelola dana belanja daerah sesuai dengan asas keuangan daerah yang tertib, transparan, efektif, efisien, ekonomis dan bertanggung jawab. Ditetapkan peraturan tersebut, untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut Merujuk pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjelaskan bahwa laporan keuangan sektor publik merupakan hasil representasi dari porsi keuangan begitu juga dengan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pada sektor publik, tujuannya adalah untuk memberikan dan juga menjelaskan mengenai informasi-informasi kepada informan guna untuk memberikan penjelasan mengenai arah dan juga posisi keuangan yang berpengaruh terhadap pengambilan Keputusan.

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) mempunyai peran yang sangat penting daripada dengan neraca, karena adanya LRA ini pada dasarnya menyajikan antara anggaran dan juga realisasi dalam satu periode dalam suatu laporan keuangan. Adapun unsur-unsur yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) berupa pendapatan, belanja, *surplus/defisit* dan pembiayaan. Dengan adanya LRA nantinya akan berguna bagi atau para

pembaca laporan keuangan dalam membuat analisis kinerja pada laporan keuangan berupa analisis pendapatan, analisis belanja dan analisis pembiayaan.

Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah pada suatu periode anggaran. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah dipergunakan untuk rangka mendanai seluruh kegiatan dan program pemerintah daerah. Peningkatan belanja harus disesuaikan dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah baik khususnya dalam pengelolaan belanja daerah maka pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkelanjutan. Pelaksanaan otonomi daerah membuat seluruh daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga daerahnya sendiri untuk mengelola pendapatan serta belanja daerahnya masing-masing termasuk Kabupaten Garut. Kabupaten Garut merupakan salah satu kota yang ada di Jawa Barat yang mendapatkan predikat Laporan keuangan “Wajar Tanpa Pengecualian” tiga kali berturut-turut dari 2014 sampai tahun 2017. Namun dalam predikat “Wajar Tanpa Pengecualian” (WTP) Pemkab Garut masih menyisahkan masalah.

Berdasarkan GGW (*Garut Governance Watch*) mempertanyakan penilaian Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diraih Pemerintah Kabupaten Garut selama tiga tahun berturut-turut. Pasalnya, GGW menilai

kondisi pengelolaan keuangan di Pemkab Garut masih terbilang carut marut. “Temuan masih ada saat pemeriksaan BPK RI, diantaranya kesalahan penganggaran belanja barang dan modal TA 2017 pada Dinas PUPR dan Dispora”. Menurut Sekretaris Jenderal GGW, Yuda Ferdinal, Jumat (13/7/2018).

(<http://www.galamedianews.com/daerah/193098/ggw-predikat-wtp-pemkab-garut-masih-menyisakan-masalah.html>)

65% APBD Kabupaten Garut Dinikmati PNS, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Garut 2015 sebesar Rp 3,2 triliun, ternyata 65 persen di antaranya dinikmati oleh PNS di lingkungan Pemkab Garut untuk kepentingan belanja pegawai. Sisanya untuk kepentingan masyarakat.

Dedi Rosadi, Ketua Garut Governance Watch mengungkapkan, ada dua jenis belanja dalam APBD yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Untuk belanja langsung, besarnya dalam APBD Garut mencapai Rp 1,2 triliun lebih. Sementara, untuk belanja tidak langsung nilainya mencapai Rp 2,051 triliun lebih yang alokasinya untuk gaji PNS serta tunjangan-tunjangan lainnya bagi PNS.

Sementara itu, dari anggaran belanja langsung, menurut Dedi, PNS juga masih mendapatkan jatah dalam bentuk honorarium kegiatan, honorarium tim pengadaan barang dan jasa, panitia pelatihan dalam berbagai kegiatan. Makanya, menurut Dedi APBD Garut sebesar Rp 3,2 triliun yang paling banyak menikmatinya adalah PNS.

(<http://jabarekspres.com/2016/65-apbd-kabupaten-garut-dinikmati-pns/>)

Permasalahan daya serap anggaran yang rendah, karena seringkali pejabat daerah yang bermasalah hukum, hal tersebut menimbulkan keengganan dari pelaksana kegiatan dalam melaksanakan tupoksinya. Para pejabat publik gamang untuk melaksanakan kegiatannya, banyak dari pejabat publik khawatir dan was-was akhirnya cenderung mencari jalan aman dengan tidak melaksanakan kegiatannya. Hal tersebut berdampak pada rendahnya daya serap anggaran.

Salah satu faktor penyebab penyerapan anggaran masih belum maksimal yaitu masih banyak kehati-hatian dan keraguan yang berlebihan dalam menggunakan anggaran sehingga terjadi penyerapan anggaran yang masih belum maksimal 100%

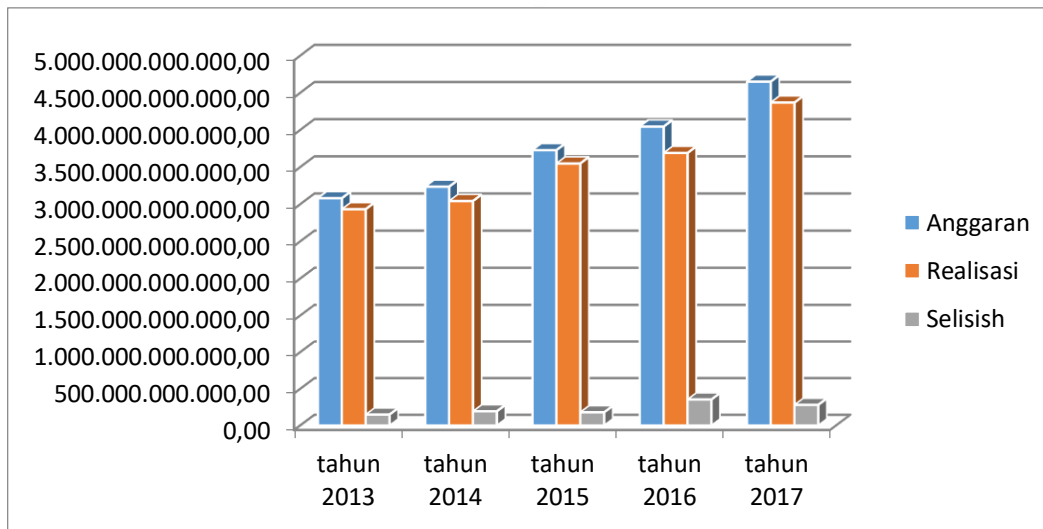
Berkaitan dengan itu anggaran belanja pemerintah kabupaten Garut setiap tahunnya meningkat, namun terdapat nominal yang cukup besar dalam selisih antara dan realisasinya. Sisa lebih anggaran pemerintah kabupaten Garut dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1. 1 Anggaran dan Realisasi Belanja Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017**

Tahun	Anggaran	Realisasi	%	Sisa/ Lebih Anggaran
2013	3,082,495,644,933.00	2,934,073,591,407.00	95,19%	148,422,053,526.00
2014	3,237,124,283,157.00	3,044,084,138,136.00	94,04%	193,040,145,021.00
2015	3,728,596,591,093.00	3,549,252,715,590.00	95,19%	179,343,875,503.00
2016	4,046,134,278,152.35	3,691,518,655,216.00	91,24%	354,615,622,936.35
2017	4,651,090,960,780.17	4,369,933,640,924.00	93,96%	281,157,319,856.17

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Garut

**Grafik 1. 1 Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun Anggaran 2013-2017**



*Sumber: LRA Pemkab Garut (Data diolah)*

Berdasarkan tabel 1.1 dan grafik 1.1 dapat dilihat total anggaran dan realisasi belanja di pemerintah kabupaten Garut Tahun Anggaran 2013-2017 selalu mengalami kenaikan, namun belum terealisasi sepenuhnya, pada tahun 2014 anggaran belanja kabupaten Garut adalah sebesar Rp 3.237.124.283.157 tetapi dalam realisasinya hanya sebesar 94,04% dan sekitar Rp 193.040.145.021 tidak terealisasi dari total yang dianggarkan pada tahun tersebut. Pada tahun 2016 anggaran belanja kabupaten Garut adalah sebesar Rp 4.046.134.278.152 dalam realisasinya mengalami penurunan yang hanya sebesar 91,24% dan sekitar Rp 354.615.622.936 tidak terealisasi dari total yang dianggarkan pada tahun tersebut. Begitu juga halnya dengan anggaran tahun 2017 anggaran belanja kabupaten Garut adalah sebesar Rp 4.651.090.960.780 tetapi dalam

realisasinya hanya terserap 93,24% meskipun mengalami peningkatan dari pada tahun 2016 namun belum mencapai 95%, sekitar Rp 281.157.319.856 tidak terealisasi dari total anggaran pada tahun tersebut.

Kemampuan pemerintah daerah kabupaten Garut dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten Garut menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan serta pelayanan sosial kemasyarakatan.

Laporan keuangan digunakan sebagai dasar pengambilan Keputusan, maka laporan keuangan pemerintah daerah harus disajikan secara tepat waktu dan dapat diandalkan. Selain itu laporan keuangan tersebut juga perlu dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi Keputusan.

Pertumbuhan belanja daerah dari tahun ketahun menunjukkan perubahan yang cukup besar yang selanjutnya akan dianalisis untuk mengetahui belanja mana yang menjadi alasan kenaikan dan penurunan pada pertumbuhan belanja daerah Kabupaten Garut. Sehingga penting diuji kembali kualitas laporan pada Pemerintah kabupaten Garut. Dengan adanya presentase di atas, maka peneliti ingin mengetahui pertumbuhan belanja pemerintah kabupaten Garut periode 2013-2017.

Berdasarkan telaah yang dilakukan peneliti dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Garut. Masalah yang sering terjadi dalam kajian sisi



belanja adalah penyerapan anggaran tidak sesuai dengan pagu anggaran. Kemudian permasalahan lain juga dilihat dari Laporan Realisasi Anggaran Tahun Anggaran 2016 masih bermasalah, yaitu selisih lebih anggaran belanja dalam alokasi belanja daerah APBD kabupaten Garut pada tahun tersebut memiliki sisa lebih anggaran yang lumayan banyak dan persentasenya pun menurun. Dan dalam persentasenya pun dalam lima tahun kebelakang persentasenya belum semuanya mencapai 95% serta mengalami fluktuasi.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga, dengan demikian Kementerian/Lembaga dituntut secara sah dan formal untuk berfokus pada pelaksanaan realisasi anggarannya, jika tidak terpenuhi maka akan ada sanksi yang akan diberikan sesuai dengan peraturan tersebut. Sanksi jika penyerapan anggaran yang ada tidak mencapai persentase yang ditetapkan yaitu sebesar 95% yaitu berupa pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran pada tahun berikutnya.

Jika dilihat dari laporan realisasi anggaran belanja pemerintah Kabupaten Garut realisasi anggaran belanja belum mencapai persentase 95% yang disebabkan masih adanya permasalahan dari segi belanja. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut peneliti tertarik untuk menganalisis belanja daerah di Pemerintah Kabupaten Garut. tersebut peneliti tertarik untuk mengetahui realisasi anggaran belanja dengan menggunakan analisis rasio belanja tersebut peneliti tertarik untuk mengetahui realisasi anggaran belanja

dengan menggunakan analisis rasio belanja bertujuan untuk menilai belanja daerah ditinjau dari analisis varians, analisis pertumbuhan belanja dan efisiensi belanja Pemerintah Kabupaten Garut. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul: Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul: **“Analisis Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun Anggaran 2013-2017”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas yang diuraikan sebelumnya, maka yang menjadi identifikasi masalah berkaitan dengan,

1. Penyerapan anggaran tidak sesuai dengan pagu anggaran
2. Terjadinya peningkatan anggaran belanja setiap tahunnya, namun belum terealisasi sepenuhnya dengan sisa lebih anggaran yang nominalnya cukup besar.
3. Realisasi belanja daerah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) kabupaten Garut tingkat realisasi belanja daerah masih banyak di bawah 95%.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah

1. Bagaimana tingkat varians belanja daerah Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017?

2. Bagaimana tingkat pertumbuhan belanja pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017?
3. Bagaimana tingkat Efisiensi belanja pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan tingkat varians belanja pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan tingkat pertumbuhan belanja pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017
3. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan tingkat Efisiensi belanja pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain sebagai berikut :

##### **1) Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan untuk menelaah atau mengembangkan keilmuan khususnya bidang Administrasi publik konsentrasi administrasi keuangan yang secara khusus mengkaji mengenai Analisis belanja di kabupten Garut

## 2) Kegunaan Praktis

### a. Untuk Penulis

Penelitian ini Membantu penulis untuk memenuhi tugas akhir dan memperoleh gambaran langsung mengenai analisis belanja daerah di kabupaten Garut serta untuk memperoleh wawasan dan pengetahuan penulis dalam bidang administrasi publik secara teoritis maupun praktik.

### b. Untuk Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi instansi, khususnya Pemerintahan Kabupaten Garut dalam hal laporan keuangan belanja daerah untuk pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah direncanakan juga perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

### c. Untuk Penulis Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dan sebagai referensi dengan bidang yang sama secara mendalam.

## 1.6 Kerangka Teori

Kerangka pemikiran yang akan digunakan adalah dengan menggunakan konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Daerah, *Middle Theory* yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, dan *Operasional Theory* yaitu Belanja Daerah

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Konseptual**



*(Sumber: Data diolah peneliti, 2019)*

### **Keuangan daerah**

Menurut Mahmudi (2011:177), mendefinisikan keuangan daerah sebagai berikut:

“Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”

Dapat disimpulkan bahwa hak merupakan hak daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa pungutan pajak daerah, retribusi atau sumber penerimaan lain yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan kewajiban adalah kewajiban daerah untuk mengeluarkan uang dalam rangka melaksanakan semua urusan pemerintah di daerah

### **Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Dadang Suwanda (2015:66), mendefinisikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai berikut :

“Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Merupakan salah satu wujud pertanggungjawaban atas penggunaan keuangan daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan penyelenggaraan operasional

pemerintah. Hal ini tersebut menjadi tolak ukur kinerja pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan pada setiap anggaran”.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana anggaran pendapatan dan belanja daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan serta pelayanan sosial kemasyarakatan

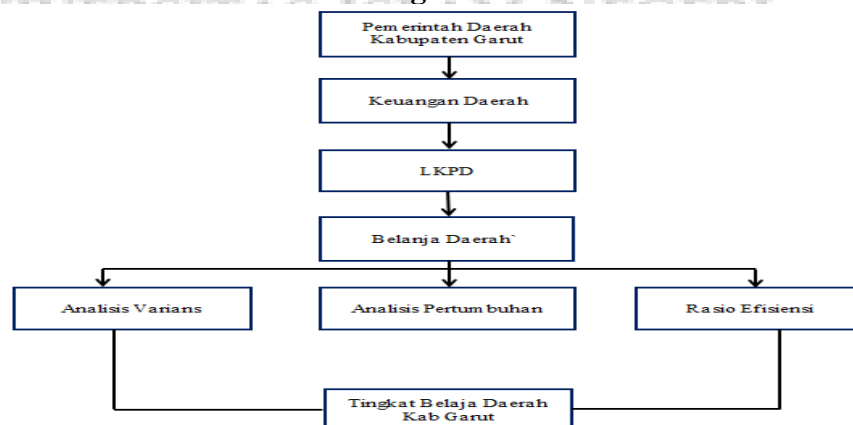
### **Belanja Daerah**

Menurut Wempy Banga (2017: 102), mendefinisikan Belanja Daerah sebagai berikut:

“Belanja daerah diartikan sebagai keseluruhan pengeluaran keuangan daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, guna membiayai penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan publik daerah”

Dapat disimpulkan bahwa belanja daerah merupakan pengeluaran keuangan daerah yang dilakukan untuk membiayai kegiatan pembangunan, tugas-tugas pemerintah dan pelayanan publik.

**Gambar 1.2**  
**Kerangka Teori**



*Sumber: Data Diolah Peneliti 2018*

## 1.7 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, bahwa dapat dirumuskan bahwa keberhasilan pencapaian kinerja belanja pemerintah daerah dapat diketahui menggunakan Analisis Varians, Analisis pertumbuhan dan Rasio Efisiensi. Kinerja belanja daerah dikatakan baik menurut analisis varians apabila realisasi belanja tidak melebihi dari yang dianggarkan. Dan untuk mengetahui kecenderungan kenaikan dan penurunan kinerja belanja daerah dalam waktu kewaktu dilakukan menggunakan analisis pertumbuhan. Serta dalam pengukuran tingkat penghematan anggaran dapat dikatakan efisien jika apabila rasio efisiensi kurang dari 100%

