

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah merupakan lembaga yang memiliki kewajiban untuk mengatur dan mengelola roda pemerintahan di daerah, pembangunan daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat luas. Pemerintah daerah harus mampu dan lebih aktif dalam mengelola daerahnya serta mengoptimalkan segala sumber daya yang dimilikinya dengan baik dan penuh tanggung jawab. Untuk mewujudkan tata kelola yang baik (*good governance*), pemerintah melakukan upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dalam laporan keuangan.

Setiap laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah harus dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai (*disclosure*) mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi suatu keputusan. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 pasal 66 ayat 1 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat. Jika anggaran tersebut tidak memperhatikan kepentingan publik, maka sangat tidak adil untuk masyarakat. Untuk itu informasi dalam laporan keuangan tersebut perlu dibantu dengan analisis laporan keuangan. Analisis laporan keuangan dimaksudkan untuk membantu bagaimana cara memahami laporan keuangan, bagaimana menafsirkan angka-angka dalam

laporan keuangan dan bagaimana mengevaluasi laporan keuangan. Selain itu tujuan analisis adalah untuk mengetahui posisi keuangan pada masa lalu dan sekarang yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan tentang kebijakan masa datang.

Keberadaan laporan keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk menciptakan budaya transparansi dan akuntabilitas dalam rangka menciptakan *good governance*. Laporan Realisasi Anggaran (LRA) mempunyai peran yang sangat penting dibandingkan dengan neraca, karena LRA adalah jenis laporan keuangan daerah yang paling pertama dihasilkan sebelum membuat atau menyusun laporan neraca, laporan operasional serta laporan arus kas. 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.

Anggaran memiliki peran penting sebagai alat stabilisasi, distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja. LRA sebagai alat ukur finansial dinilai mampu menggambarkan pencapaian kinerja pemerintah daerah. Salah satu komponen yang merupakan indikator penting dalam penilaian kinerja berdasarkan LRA adalah komponen belanja daerah. Belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum pemerintah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.

Masalah yang biasanya sering terjadi dalam laporan realisasi anggaran kajian sisi belanja pada pemerintah daerah ataupun satuan kerja perangkat daerah adalah rendahnya penyerapan anggaran belanja baik itu belanja langsung maupun tidak langsung, di mana masih adanya sisa anggaran belanja yang tidak direalisasikan. Oleh karena itu penyerapan anggaran yang kurang, maka akan menimbulkan masalah-masalah lain dalam hal kinerja belanja seperti semakin menurunnya pertumbuhan belanja, belanja daerah yang tidak efisien dan juga tidak serasinya antara belanja modal dan operasional.

Salah satu SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Kota Bandung yang menunjukkan adanya permasalahan belanja adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung, hal ini dapat dilihat dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA), di mana dari tahun 2013-2017 mengalami kenaikan dan penurunan yang tidak stabil pada realisasi belanja namun dalam sisi anggaran selalu naik yang dapat diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi
Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung
Tahun 2013-2017

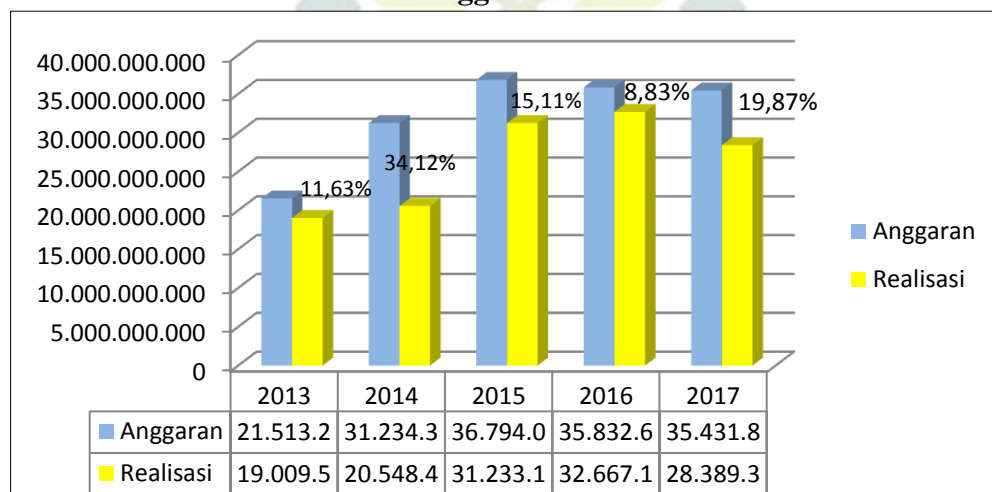
Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2013	Rp. 21.513.270.034,00	Rp. 19.009.511.162,00	88,36
2014	Rp. 31.234.348.573,00	Rp. 20.548.471.709,00	65,79
2015	Rp. 36.794.064.407,97	Rp. 31.233.184.621,00	84,89
2016	Rp. 35.832.662.292,00	Rp. 32.667.112.569,00	91,72
2017	Rp. 35.431.846.728,00	Rp. 28.389.334.186,00	80,12

Sumber: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

(Data Diolah Peneliti, 2019)

Berdasarkan tabel 1.1 Anggaran dan Realisasi Belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu tahun anggaran 2013-2017 secara umum dapat dikatakan bahwa kinerja belanja daerah tergolong rendah dan mengalami fluktuasi. Realisasi belanja pada tahun 2013 tercatat sebesar 88,36%, tahun 2014 turun cukup signifikan menjadi 65,79%, tahun 2015 meningkat menjadi 84,89%, meningkat kembali tahun 2016 menjadi 91,72%, dan menurun kembali pada tahun 2017 sebesar 80,12%.

Grafik 1.1
Anggaran dan Realisasi Belanja
Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
Tahun Anggaran 2013-2017



Sumber: Data Diolah Peneliti, 2019

Berdasarkan grafik 1.1 tersebut dapat dilihat grafik yang berwarna kuning merupakan realisasi belanja yang berada di bawah grafik berwarna biru yaitu anggaran belanja menandakan bahwa realisasi belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017 tergolong rendah karena belum mencapai target yang telah ditetapkan. Pada tahun 2013 sisa anggaran belanja mencapai 11,63% yang tidak terealisasikan, pada tahun 2014

mencapai 34,12% yang merupakan sisa anggaran belanja yang paling tinggi dibanding tahun-tahun lainnya, pada tahun 2015 mencapai 15,11%, sedangkan pada tahun 2016 mencapai 8,83% yang merupakan sisa anggaran belanja yang paling rendah namun pada tahun 2017 capaian realisasi menurun dengan sisa anggaran belanja sebesar 19,87%. Adanya peningkatan anggaran pun bisa berakibat pada ketidakstabilan belanja dengan mengetahui sisa lebih anggaran melalui analisis belanja dengan mengetahui selisih anggaran tersebut, karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat terealisasi.

Permasalahan yang terjadi pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu selain adanya fluktuasi atau adanya penurunan dan kenaikan persentase realisasi belanja yang tidak stabil, daya serap anggaran yang rendah, di mana masih ada sisa lebih anggaran belanja yang belum terealisasi, adanya keterlambatan penetapan APBD dan APBD perubahan tahun 2013-2017, adanya keterlambatan dalam perencanaan program kegiatan yang berdampak pada tidak tercapainya program kegiatan tersebut, dan ketidakseimbangan antara belanja langsung dan tidak langsung yang dapat diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1.2
Belanja Langsung dan Tidak Langsung
Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung
Tahun 2013-2017

Jenis Belanja	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Lebih / (Kurang)
2013			
Belanja Langsung	9.950.138.390	8.099.612.562	(1.850.525.828)
Belanja Tidak Langsung	11.563.231.644	10.909.898.600	(653.333.044)
2014			
Belanja Langsung	19.200.000.000	9.319.075.848	(9.880.924.152)
Belanja Tidak Langsung	12.034.348.573	11.229.395.861	(804.952.712)
2015			
Belanja Langsung	20.986.449.481	17.812.642.808	(3.173.806.673)

Belanja Tidak Langsung	15.807.614.926	13.420.541.813	(2.387.073.113)
2016			
Belanja Langsung	18.380.004.004	16.938.177.987	(1.441.826.017)
Belanja Tidak Langsung	17.452.658.288	15.926.934.592	(1.525.723.696)
2017			
Belanja Langsung	13.587.221.378	9.416.146.751	(4.171.074.627)
Belanja Tidak Langsung	21.844.625.350	18.973.187.435	(2.871.437.915)

Sumber: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Data Diolah Peneliti, 2019)

Berdasarkan tabel 1.2 tersebut memperlihatkan realisasi dan anggaran belanja langsung dan tidak langsung pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, bahwa belanja langsung pada tahun 2013 lebih kecil dari belanja tidak langsung dari segi anggaran dan realisasinya, berbeda dengan tahun 2014-2016 belanja langsung lebih besar dari pada belanja tidak langsung dari segi anggaran dan realisasi, kecuali pada tahun 2014 dalam segi realisasi belanja langsung lebih kecil dari belanja tidak langsung, dan pada tahun 2013 dan tahun 2017 belanja langsung lebih kecil dari belanja tidak langsung. Semestinya belanja langsung lebih besar dari pada belanja tidak langsung, sebab belanja langsung sangat mempengaruhi kualitas *output* kegiatan. (Mahmudi, 2016:163) dan informasi mengenai belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat bagi manajemen internal daerah untuk pengendalian anggaran.

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 Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu tahun 2013-2017 realisasi anggaran belanja belum mencapai persentase 95% yang disebabkan masih adanya permasalahan dari segi belanja, seperti adanya kenaikan dan penurunan yang tidak stabil pada realisasi belanja namun dalam sisi anggaran selalu naik, adanya sisa anggaran yang tidak terealisasi, realisasi belanja yang belum mencapai target dan adanya ketidakseimbangan antara belanja langsung dan tidak langsung. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti ingin mengetahui hasil kinerja belanja daerah dan penyebab masalah belanja yang timbul pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dengan menggunakan analisis *varians* (selisih) belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja dan rasio efisiensi belanja. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengambil judul **“Analisis Belanja Daerah Dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung Tahun 2013-2017”**.

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, peneliti akan memfokuskan masalah di antaranya rendahnya daya serap anggaran belanja di mana masih adanya sisa anggaran belanja yang cukup signifikan, adanya peningkatan dan penurunan persentase realisasi belanja yang tidak stabil,

ketidakserasian antara belanja langsung dan tidak langsung, di mana masih adanya realisasi belanja langsung yang lebih kecil daripada belanja tidak langsung, dan realisasi belanja yang belum mencapai persentase 95%.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja belanja daerah berdasarkan varians atau selisih pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017?
2. Bagaimana kinerja belanja daerah berdasarkan pertumbuhan belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017?
3. Bagaimana kinerja belanja daerah berdasarkan keserasian belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017?
4. Bagaimana kinerja belanja daerah berdasarkan rasio efisiensi pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui kinerja belanja berdasarkan:

1. Varians (selisih) belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017.

2. Pertumbuhan belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017.
3. Keserasian belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017.
4. Rasio efisiensi belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun 2013-2017.

1.5 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak terhadap pengembangan ilmu pengetahuan tentang kinerja anggaran belanja khususnya pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu ataupun lembaga pemerintahan daerah lainnya. Serta dapat menambah keilmuan yang berguna bagi ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan dan referensi di masa yang akan datang.

2. Kegunaan Praktis

1. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara transparan dan akuntabel kepada masyarakat mengenai laporan pertanggungjawaban keuangan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah atau SKPD khususnya tentang kinerja belanja daerah.

2. Bagi Lembaga

- a. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi instansi pada Pemerintahan Kota Bandung

khususnya pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam hal penyajian laporan keuangan untuk pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah direncanakan juga perbaikan kinerja belanja di masa yang akan datang.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan masukan dan gambaran kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung dalam menentukan anggaran belanja daerah yang sudah dianggarkan dalam APBD pada masa yang akan datang.

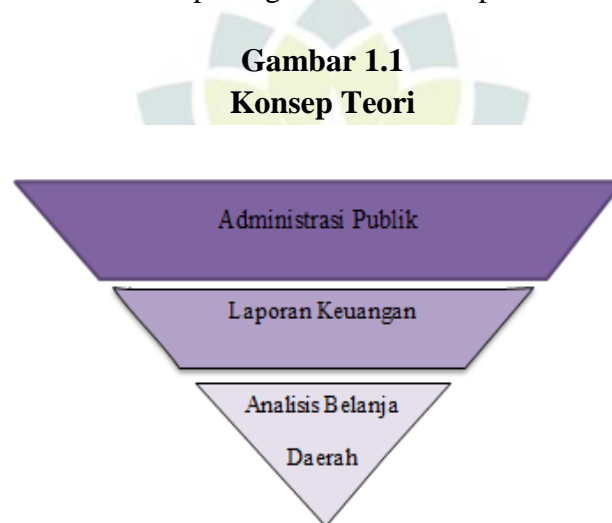
3. Bagi Peneliti

- a. Memperoleh gambaran langsung mengenai kinerja anggaran belanja daerah.
- b. Mengetahui bagaimana cara menganalisis belanja daerah dan alasan mengapa adanya masalah dalam kajian sisi belanja pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung tahun 2013-2017.
- c. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang analisis laporan keuangan secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti antara teori yang yang diperoleh peneliti dengan kenyataan yang terjadi di lapangan, dan melengkapi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana program studi

Administrasi Publik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

1.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang akan digunakan adalah konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Administrasi Publik, *Middle Theory* yaitu Laporan Keuangan, dan *Operasional Theory* yaitu Analisis Belanja Daerah. Skema konsep teori tersebut dapat digambarkan oleh peneliti sebagai berikut:



(Sumber: Data diolah peneliti, 2018)

Chandler dan Plano dalam Pasolong, (2013: 7), mendefinisikan administrasi publik adalah seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi sebagai ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

Administrasi sebagai ilmu yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik salah satunya perbaikan di bidang keuangan. Untuk mengelola suatu

keuangan negara atau daerah diperlukannya penyelenggaraan pelaporan keuangan yang baik. Dalam laporan keuangan akan disajikan bagaimana pemerintah mengelola keuangan dan setiap warga berhak untuk mengetahui dan menilai hasil kinerja pemerintahan dengan cara menganalisis laporan keuangan.

Menurut Suwanda (2015:66) Laporan keuangan merupakan laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh entitas pelaporan.

Laporan keuangan merupakan komponen terpenting dalam pengukuran kinerja pemerintah daerah bidang finansial karena menyajikan informasi mengenai posisi keuangan dalam laporan neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Untuk mengetahui bagaimana penggunaan dan pengelolaan uang dalam laporan keuangan, salah satunya yaitu dalam laporan realisasi anggaran yang menyajikan informasi mengenai pelaksanaan APBD yang menunjukkan ketaatan pemerintah terhadap APBD. Untuk mengetahui ketaatan pemerintah dalam pengelolaan APBD yaitu dengan cara menganalisis sisi belanja daerah dari LRA.

Untuk menganalisa kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan berbagai rasio keuangan, di antaranya Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan. (Halim, 2012: 230).

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis belanja daerah menurut Mahmudi (2016:154) adalah analisis yang dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*Value for Money*).

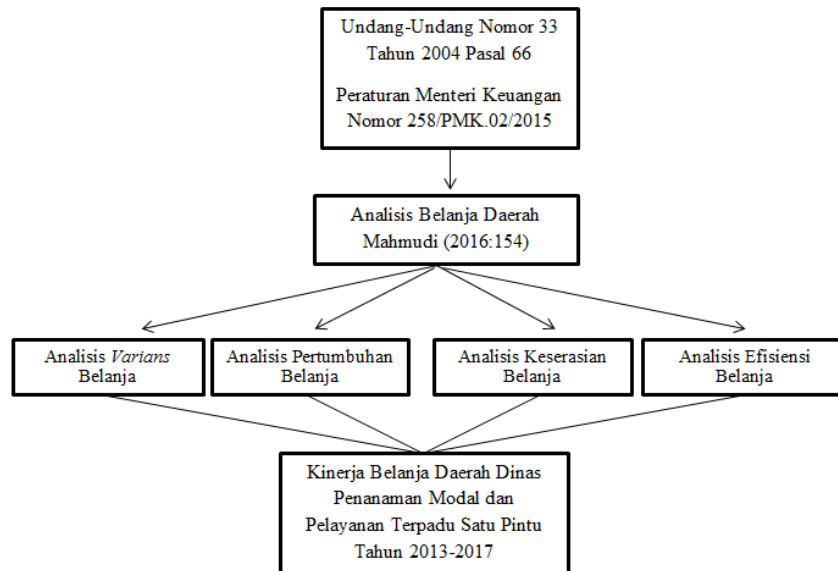
Dapat disimpulkan bahwa kinerja anggaran belanja daerah dinilai baik apabila realisasi belanja lebih rendah dari jumlah yang dianggarkan, yang hal itu mengesankan adanya efisiensi. Namun perlu juga diteliti lebih lanjut apakah realisasi belanja yang lebih rendah dari anggaran tersebut karena adanya efisiensi ataukah hanya karena ada beberapa program dan kegiatan yang tidak dijalankan yang menyebabkan tidak terserapnya anggaran. (Mahmudi, 2016:234)

Berdasarkan informasi pada Laporan Realisasi Anggaran, kita dapat membuat analisis anggaran khususnya analisis belanja antara lain:

1. Analisis Varians Belanja
2. Analisis Pertumbuhan Belanja
3. Analisis Keserasian Belanja
4. Rasio Efisiensi Belanja
5. Rasio Belanja terhadap PDRB

(Mahmudi, 2016:155)

Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran



(Sumber: Data diolah peneliti, 2019)

1.7 Proposisi

Kinerja belanja daerah pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung tahun 2013-2017 dapat diketahui berdasarkan (1) analisis varians belanja yang dinilai baik kinerja belanjanya apabila realisasi belanja tidak melebihi dari yang dianggarkan (2) analisis pertumbuhan belanja akan positif jika mengalami kenaikan atau lebih kecil dari tahun sebelumnya dan negatif jika mengalami penurunan (3) analisis keserasian belanja: a) pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi belanja daerah yaitu antara 60-90%, b) pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah adalah 5-20%, c) belanja langsung sebaiknya lebih besar dari belanja tidak langsung dan (4) rasio efisiensi belanja dapat dinilai baik apabila telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya jika lebih maka telah terjadi pemborosan anggaran.