

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

Pemerintah Kabupaten Bandung merupakan Pemerintah Daerah yang melaksanakan otonomi daerah melalui kewenangan pemerintah daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintah. Pemerintah Daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah yang

dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem keuangan daerah.

Dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dilingkungan pemerintah setiap pengelolaan keuangan negara harus menyampaikan laporan pertanggung jawaban dengan cakupan yang lebih luas dan tepat waktu. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara menegaskan atas pelaksanaan APBD, kepada daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggung jawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan Keuangan.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belanja daerah dikenal dengan pengeluaran pemerintah daerah yang merupakan salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Disamping pos pendapatan pemerintah daerah, belanja daerah menjadi salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah daerah. Semakin besar belanja daerah maka akan semakin meningkat kegiatan perekonomian daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 menegaskan, bahwa belanja daerah merupakan semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah digunakan untuk pelaksanaan urusan

pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (provinsi ataupun kabupaten/kota) yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga telah menentukan struktur belanja terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Masalah yang sering terjadi dalam kajian belanja adalah rendahnya penyerapan anggaran belanja, baik itu belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Berikut dapat dilihat dari data realisasi anggaran belanja langsung dan belanja tidak langsung Pemerintah Kabupaten Bandung.

**Tabel 1.1**

**Realisasi Anggaran Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung  
Pemerintah Kabupaten Bandung Tahun 2015-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Belanja</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>	<b>Capaian</b>
<b>2015</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>4.549.584.748.534,00</b>	<b>4.043.372.225.623,00</b>	<b>88%</b>	<b>Tidak Tercapai</b>
	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>2.460.837.805.025,00</b>	<b>2.192.547.010.119,00</b>	<b>89%</b>	<b>Tidak Tercapai</b>
<b>2016</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>4.506.579.133.815,00</b>	<b>2.716.488.807.135,00</b>	<b>60%</b>	<b>Tidak Tercapai</b>
	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>2.459.049.457.101,00</b>	<b>2.236.554.21.0637,00</b>	<b>89%</b>	<b>Tidak Tercapai</b>
<b>2017</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>4.866.695.326.437,00</b>	<b>4.290.811.143.429,00</b>	<b>88%</b>	<b>Tidak Tercapai</b>
	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>2.636.643.637.248,00</b>	<b>2.332.230.089.538,00</b>	<b>88%</b>	<b>Tidak Tercapai</b>

*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten*

*Bandung Tahun Anggaran 2015-2017.*

Berdasarkan tabel 1.1 diatas, dapat dilihat bahwa realisasi anggaran belanja langsung masih berada dibawah realisasi anggaran belanja tidak

langsung yaitu pada tahun 2015 belanja langsung 88% lebih kecil dari belanja tidak langsung sebesar 89% , kemudian pada tahun 2016 belanja langsung mengalami penurunan sebesar 28% dari tahun sebelumnya yaitu menjadi 60%. Dan pada tahun 2017 anggaran belanja tidak langsung mengalami penurunan sebesar 1,2% menjadi 88% akan tetapi pada belanja langsung mengalami kenaikan sebesar 27% menjadi 88%.

**Tabel 1.2**

**Realisasi Anggaran Belanja Daerah Kabupaten Bandung Tahun 2015-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Belanja</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>
<b>2015</b>	<b>Belanja Operasi</b>	<b>3.937.819.063.750,00</b>	<b>3.518.534.216.321,00</b>	<b>89%</b>
	<b>Belanja Modal</b>	<b>806.526.950.510,00</b>	<b>708.464.526.697,00</b>	<b>87%</b>
	<b>Belanja Tak Terduga</b>	<b>10.121.217.312,00</b>	<b>2.820.015.000,00</b>	<b>27%</b>
<b>2016</b>	<b>Belanja Operasi</b>	<b>3.973.813.394.964,00</b>	<b>3.583.459.552.261,00</b>	<b>90%</b>
	<b>Belanja Modal</b>	<b>622.720.836.776,00</b>	<b>569.467.789.004,00</b>	<b>91%</b>
	<b>Belanja Tak Terduga</b>	<b>9.000.000.000,00</b>	<b>4.013.637.734,00</b>	<b>44%</b>
<b>2017</b>	<b>Belanja Operasi</b>	<b>4.471.223.376.646,00</b>	<b>3.981.126.661.924,00</b>	<b>89%</b>
	<b>Belanja Modal</b>	<b>718.450.739.078,00</b>	<b>628.497.495.405,00</b>	<b>87%</b>
	<b>Belanja Tak Terduga</b>	<b>16.466.484.036,00</b>	<b>74.310.500,00</b>	<b>0,4%</b>

*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten*

*Bandung tahun 2015-2017*

Data pada tabel 1.2 diatas memperlihatkan realisasi anggaran belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten Bandung pada tahun 2015-2017 tingkat realisasi belanja baik belanja operasional dan juga belanja modal masih berada

pada kisaran persentasi sebesar 84%. Akan tetapi pada tahun 2017 realisasi belanja mengalami penurunan dari tahun-tahun sebelumnya yaitu pada belanja operasi sebesar 1,4% menjadi 89%, dan pada belanja modal sebesar 3,9% menjadi 87% dari tahun sebelumnya.

Hambatan dan kendala dalam pencapaian target yang telah ditetapkan Pemerintah Kabupaten Bandung pada tahun 2015-2017, yaitu:

1. Lemahnya pengawasan dan pembinaan teknis aparatur dinas dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan belum maksimal.
2. Belum lengkapnya sarana dan prasarana pada SKPD tertentu dalam pelaksanaan program dan kegiatan.
3. Belum memahaminya proses Pengendalian barang dan Jasa sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
4. Belum maksimalnya pengelolaan anggaran belanja langsung SKPD.

Mahmudi (2016:153) mengatakan Belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran merupakan komponen penting yang mengundang perhatian publik. Hal itu disebabkan karena masyarakat sebagai pemberi dana publik (*public Fund*) melalui pajak daerah yang mereka bayarkan berkepentingan untuk mengetahui apakah dana tersebut telah digunakan dengan semestinya, efisien, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Dari latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian berjudul **“Analisis Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Bandung Tahun 2015-2017”**

### **1.2 Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas maka fokus penelitian ini yaitu analisis belanja daerah pada pemerintah Kabupaten Bandung Tahun 2015-2017 dengan menggunakan analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efesiensi belanja.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan fokus penelitian diatas, maka rumusan masalah yang dapat diambil penulis yaitu,

1. Bagaimana analisis belanja daerah pada pemerintah Kabupaten Bandung Tahun 2015-2017 dengan menggunakan analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efesiensi belanja?
2. Bagaimana upaya pemerintah Kabupaten Bandung dalam meningkatkan pengelolaan belanja daerah?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu:

1. Untuk mengetahui kinerja belanja daerah pada pemerintah kabupaten bandung tahun 2015-2017 dengan menggunakan analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efesiensi belanja.

2. Untuk mengetahui upaya pemerintah Kabupaten Bandung dalam meningkatkan pengelolaan belanja daerah.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak terhadap pengembangan terhadap ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi secara teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang hendak melakukan penelitian lebih mendalam atau lebih lanjut mengenai permasalahan yang peneliti angkat dalam penelitian ini sebagai penambah sumber pustaka yang telah ada.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

#### **a) Bagi Instansi**

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan masukan dan gambaran kepada Pemerintah Kabupaten Bandung dalam menentukan arah dan strategi untuk perbaikan dalam merealisasikan anggaran belanja daerah yang sudah dianggarkan dalam APBD pada masa yang akan datang.

#### **b) Bagi Penulis**

Penelitian ini berguna bagi penulis untuk memenuhi tugas akhir dan memberikan pengetahuan bagaimana cara menghitung analisis laporan keuangan pada belanja daerah, sehingga penulis dapat mengetahui bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten Bandung dalam mengelola laporan keuangan daerah dari tahun ke tahun.

#### **c) Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara transparan kepada masyarakat mengenai akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dikelola baik oleh pemerintah daerah atau SKPD.

d) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan bagi peneliti-peneliti selanjutnya sebagai bahan perbandingan dalam rangka melakukan penelitian lebih lanjut pada bidang kajian yang sama.

### 1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam kerangka pemikiran yang peneliti lakukan, peneliti menggunakan konsep pemikiran segitiga terbalik. Dimana konsep ini dimulai dari Grand Theory yaitu Keuangan Daerah, Middle Theory yaitu Kinerja Keuangan, dan Operasional Theory yaitu Belanja Daerah. Seperti dibawah ini:

Gambar 1.1

Kerangka Teori



Dimana Grand Theory yang digunakan yaitu Keuangan Negara yaitu menggunakan teori. Anggara (2016:11) keuangan negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai dengan uang; dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh



pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan maupun institusi lainnya.

Menurut Menurut Suyatna (2011:13) mengatakan bahwa Administrasi Keuangan, dalam bagian ini menyangkut semua kegiatan keuangan yang termasuk segala masalah administrasi keuangan. Administrasi keuangan berkaitan dengan anggaran belanja negara atau naik turunnya anggaran belanja negara, pelaksanaan anggaran belanja negara, belanja negara, pengawasan terhadap realisasi anggaran belanja negara dan hal-hal serupa yang lain.

Adapun Middle Theory yang peneliti gunakan menurut Bastian (2001:329) bahwa Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi terutang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi. Menurut Irhan Fahmi (2012:2) kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar.

Operasional Theory yang peneliti gunakan yaitu menurut Menurut Mahmudi (2016:153) bahwa Belanja Daerah dapat didefinisikan sebagai semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah daerah. Belanja dapat dipahami sebagai kewajiban pemerintah daerah yang mengurangi kekayaan bersih yang terjadi akibat transaksi masa lalu.

Wempy (2017:102-103), Belanja daerah merupakan pengeluaran untuk membiayai berbagai urusan pemerintah daerah, berupa berikut ini:

- a. Urusan wajib, yaitu merupakan urusan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah, meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan, pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertahanan, kependudukan/catatan sipil, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana, sosial, tenaga kerja, koperasi/UKM, penanaman modal, kebudayaan, pemuda/olahraga, kesatuan bangsa/poldagri, pemerintahan umum, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat/desa, statistic, kearsipan, komunikasi/informasi.
- b. Urusan pilihan, yaitu urusan yang dapat dilaksanakan sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah masing-masing, meliputi: pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Alat yang digunakan untuk menganalisis realisasi penyerapan anggaran belanja daerah guna untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (value for money) yaitu dengan menggunakan Analisis Kinerja Belanja Daerah menurut Mahmudi (2016:153) yang menyatakan bahwa, analisis anggaran belanja dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Analisis Varians Belanja

Analisis varians belanja merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran. Berdasarkan laporan

realisasi anggaran yang disajikan, pembaca laporan dapat mengetahui secara langsung besarnya varians anggaran belanja dengan realisasinya yang bisa dinyatakan dalam bentuk nilai nominalnya atau persentasenya.

## 2. Rasio Pertumbuhan belanja

Rasio pertumbuhan belanja dilakukan untuk mengetahui berapa besar pertumbuhan masing-masing belanja juga bermanfaat untuk mengetahui perkembangan belanja dari tahun ke tahun.

## 3. Analisis Keserasian Belanja

Analisis keserasian bermanfaat kepada pembaca laporan keuangan untuk mengetahui keseimbangan antar belanja. Antara lain:

### a) Analisis Belanja Operasi Terhadap Total Belanja

Rasio belanja operasi terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Rasio ini menginformasikan kepada pembaca laporan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi.

### b) Analisis Belanja Modal terhadap Total Belanja

Rasio belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Dengan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal.

Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin/belanja operasi berarti presentase belanja modal atau

pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

c) Analisis Belanja Langsung dan Tidak Langsung

Analisis proporsi belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk mengendalikan biaya dan pengendalian anggaran (*cost & budgetary*).

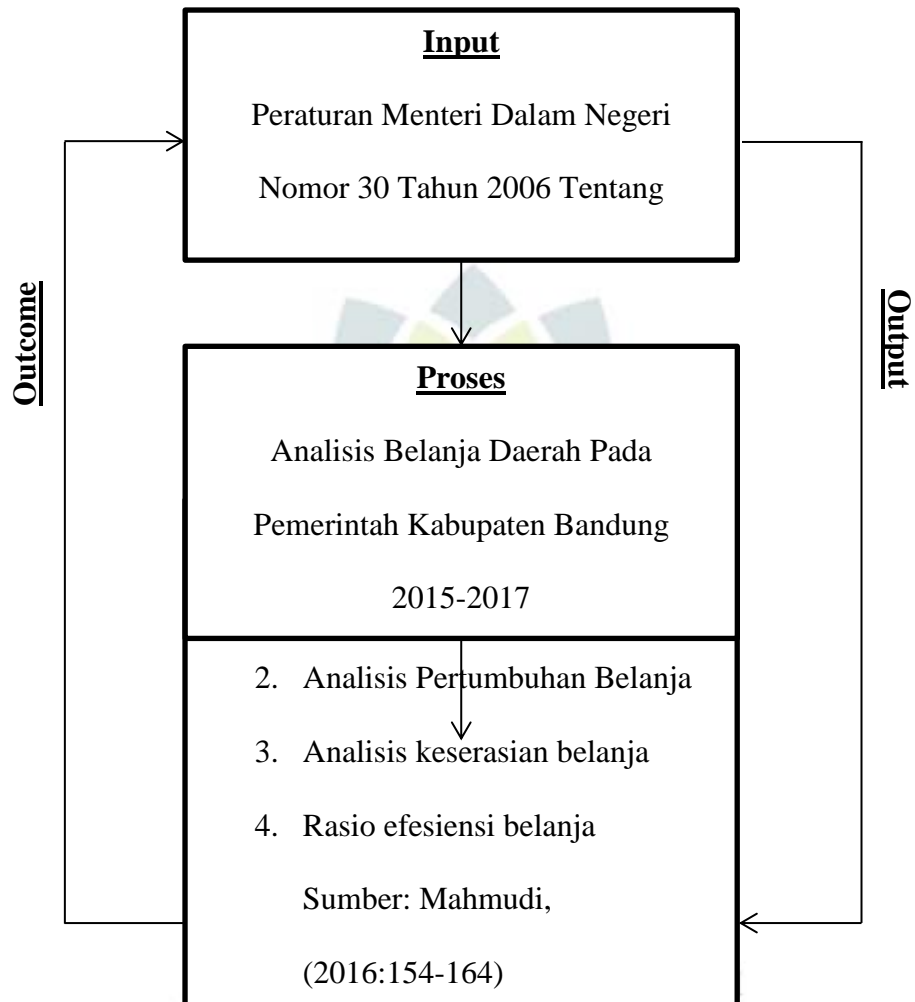
4. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah.



Gambar 1.2

## Kerangka Pemikiran Penelitian



SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG