

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era desentralisasi, pelaksanaan otonomi daerah menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari Pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersangkutan. Pengelolaan pemerintah daerah, memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah.

Pemerintah daerah setiap tahunnya diminta untuk membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran. Pemerintah harus mendorong agar proses penetapan APBD (Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah) dapat dilakukan tepat waktu guna mempercepat realisasi belanja daerah karena keterlambatan realisasi belanja daerah dapat berdampak pada penumpukan dana daerah yang belum terpakai serta kecenderungan daerah dalam melakukan perubahan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) pada saat menjelang akhir tahun anggaran berjalan bisa diantisipasi.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung merupakan badan yang berfungsi dan bertugas dalam mengelola keuangan dan aset daerah yang meliputi anggaran. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahap pertama yang dilakukan adalah perencanaan dan penganggaran daerah. Perencanaan dan penganggaran daerah merupakan cermin dari efektifitas pengelolaan keuangan daerah yang baik untuk menunjang keberhasilan desentralisasi fiskal. Proses perencanaan ini dimulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk setiap jangka waktu 5 (lima) tahun. Setelah RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) ditetapkan, pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah. Kepala daerah berdasarkan RKPD

(Rencana Kerja Pemerintah Daerah) menyusun kebijakan umum APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Rancangan kebijakan umum APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA). Berdasarkan kebijakan umum APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah. Kemudian kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD berdasarkan nota kesepakatan. Setelah RKA-SKPD dibuat, selanjutnya adalah menyusun rencana peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rencana peraturan tersebut akan dievaluasi kemudian ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber penerimaan APBD berasal dari pendapatan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan lain-lain PAD yang sah serta penerimaan pusat yang terdiri dari dana perimbangan dan otonomi khusus. Berikut ini disajikan mengenai APBD Kota Bandung dari tahun 2013-2017.

Tabel 1.1
Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Bandung
Tahun Anggaran 2013-2017

Uraian	Tahun				
	2013 (Rp)	2014 (Rp)	2015 (Rp)	2016 (Rp)	2017 (Rp)
Pendapatan	4.349.877.954.232	5.302.471.398.707	5.455.361.616.094	6.684.129.617.384	6.345.545.693.082
Belanja	4.755.244.946.717	5.717.545.328.505	6.553.368.797.049	7.360.848.469.022	6.752.914.685.771
Surplus/(Defisit)	(405.366.992.485)	(415.073.929.797)	(1.098.007.180.955)	(676.718.851.38)	(407.368.992.689)
Pembiayaan					
1. Penerimaan	432.448.611.338	710.156.377.543	1.213.007.180.955	994.140.890.638	532.128.992.689
2. Pengeluaran	27.081.618.853	26.640.000.000	115.000.000.000	317.422.039.000	124.760.000.000
3. Jumlah Pembiayaan Netto	405.366.992.485	683.516.377.543	1.098.007.180.955	676.718.851.638	407.368.992.689

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung (diolah oleh peneliti tahun 2018)

Berdasarkan tabel 1.1 selama lima tahun terakhir Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandung mengalami fluktuatif. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandung selalu mengalami perubahan, perubahan anggaran Pemerintah Kota Bandung dilakukan mengingat terdapatnya beberapa hal yang harus diakomodasi dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang sedang berjalan. Kondisi-kondisi tersebut diantaranya:

1. Terjadinya perubahan pendapatan yang disebabkan adanya Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya serta adanya perubahan pencapaian target pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan, maupun Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.
2. Perubahan belanja perlu dilakukan karena adanya kebijakan-kebijakan strategis yang harus diakomodir, disamping adanya pergeseran-pergeseran antar kegiatan yang menyebabkan terjadinya perubahan kode rekening pada pos belanja sehingga target kinerja dari pelaksanaan program/kegiatan dapat tercapai.
3. Terjadinya perubahan pembiayaan terutama disebabkan adanya perhitungan sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya setelah pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia pada bulan Mei.

Sumber pengeluaran APBD yaitu dari belanja daerah. Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi pemerintah daerah dalam menggunakan APBD secara ekonomis, efisien dan efektif. Dengan digunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja, maka pemerintah harus melakukan efisiensi

atas setiap belanja. Pemerintah tidak perlu lagi berorientasi untuk menghabiskan anggaran, akan tetapi berorientasi pada *output* dan *outcome* dari anggaran. Belanja daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), untuk pemerintah daerah, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, belanja diklasifikasikan berdasarkan jenis belanja sebagai belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Belanja langsung merupakan belanja yang terkait langsung dengan kegiatan atau pencapaian tujuan organisasi. Belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai; belanja barang dan jasa; dan belanja modal. Berikut disajikan jenis-jenis dari belanja langsung.

Tabel 1.2
Jenis-jenis Belanja Langsung

No	Kelompok Belanja Langsung	Jenis Belanja Langsung
1	Belanja Pegawai	<ul style="list-style-type: none"> • Honorarium panitia pengadaan kegiatan/program • Administrasi pembelian/pembangunan
2	Belanja Barang dan Jasa	<ul style="list-style-type: none"> • Barang pakai habis • Bahan/material • Jasa kantor • Premi asuransi • Perawatan kendaraan bermotor • Cetak/penggadaan • Sewa rumah/gedung/gudang/parkir • Sewa sarana mobilitas • Sewa alat berat • Sewa perlengkapan dan peralatan kantor • Makanan dan minuman • Pakaian dinas dan atributnya • Pakaian kerja • Pakaian khusus dan hari-hari tertentu

		<ul style="list-style-type: none"> • Perjalanan dinas • Perjalanan dinas pindah tugas, dan • Pemulangan pegawai
3	Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah • Peralatan dan mesin • Gedung dan bangunan • Jalan, irigasi dan jaringan • Aset tetap lainnya

Berikut ini disajikan mengenai jumlah anggaran belanja langsung Kota Bandung dari tahun 2013 sampai 2017.

Tabel 1.3
Anggaran Belanja Langsung Kota Bandung
Tahun Anggaran 2013-2017

Tahun	Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase (%)
2013	Belanja Langsung	2.389.049.473.401	1.911.473.775.634	80,01
	1. Belanja Pegawai	183.403.623.334	162.332.577.849	88,51
	2. Belanja Barang dan Jasa	776.478.011.824	684.295.757.477	88,13
	3. Belanja Modal	1.429.167.838.243	1.064.845.440.308	74,51
2014	Belanja Langsung	3.014.489.965.941	2.095.559.367.125	69,51
	1. Belanja Pegawai	209.987.702.032	186.785.578.770	88,95
	2. Belanja Barang dan Jasa	1.196.988.185.036	937.333.189.024	78,31
	3. Belanja Modal	1.607.514.078.873	971.440.599.331	60,43
2015	Belanja Langsung	3.769.110.380.336	2.818.307.902.431	74,77
	1. Belanja Pegawai	273.230.201.390,29	242.324.489.985	88,69
	2. Belanja Barang dan Jasa	1.587.229.827.290,90	1.288.180.584.635	81,16
	3. Belanja	1.908.650.351.654,8	1.287.802.827.811	67,47

	Modal	1		
2016	Belanja Langsung	4.426.415.089.655	3.274.318.478.243	73,97
	1. Belanja Pegawai	300.786.465.358	264.955.083.903	88,09
	2. Belanja Barang dan Jasa	2.130.060.453.431,4 7	1.755.341.609.077	82,41
	3. Belanja Modal	1.995.568.170.865,5 3	1.254.021.785.263	62,84
2017	Belanja Langsung	3.926.876.633.666,8 9	2.852.858.809.531, 75	72,65
	1. Belanja Pegawai	313.363.604.691	283.731.744.763	90,54
	2. Belanja Barang dan Jasa	2.193.250.029.058,1 5	1.650.252.048.699, 75	75,24
	3. Belanja Modal	1.420.262.999.917,7 4	918.875.016.069	64,70

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung (diolah oleh peneliti tahun 2018)

Berdasarkan tabel 1.3 anggaran dan realisasi belanja langsung Kota Bandung tahun 2013-2017 mengalami fluktuatif, jika dilihat dari nominalnya realisasi anggaran belanja langsung Kota Bandung mengalami kenaikan yang cukup signifikan kecuali pada tahun 2017 mengalami penurunan. Jika dilihat dari persentasenya, dari data diatas selama lima tahun terakhir realisasi belanja langsung selalu tidak tercapai dari target minimal 90% dari 100%, penyerapan anggaran dibawah 90% bisa jadi dinilai kurang baik karena mengesankan adanya kelemahan dalam perencanaan anggaran. Termasuk paling rendah yaitu pada tahun 2014 sebesar 69,52% diduga karena pada tahun tersebut penyerapan anggaran belanja modal mengalami penurunan, peneliti menduga penurunan tersebut disebabkan karena tidak terlaksananya program yang ditujukan untuk pelayanan publik seperti pembangunan infrastruktur. Pada tahun 2016, meskipun

realisasi penyerapan anggaran mengalami kenaikan. Akan tetapi, persentase anggaran mengalami penurunan karena pada tahun tersebut penyerapan realisasi anggaran belanja pegawai dan belanja modal mengalami penurunan karena Pemerintah Kota Bandung melakukan efisien belanja karena terjadi defisit di tahun sebelumnya. Selain itu, terkendalanya keterlambatan lelang Pembangunan Gedung Pusat Pelayanan Kesejahteraan Sosial mengakibatkan rendahnya tingkat penyerapan. Dan pada tahun 2017, meskipun target anggaran pada tahun tersebut diturunkan, akan tetapi masih saja tidak memenuhi target yang dianggarkan dan hanya menyerap 72,65% disebabkan penyerapan realisasi anggaran belanja barang dan jasa serta belanja modal mengalami penurunan.

Selain mengalami penurunan, pada tahun 2015 belanja langsung mengalami peningkatan jika dilihat dari segi persentase maupun penyerapan realisasi anggarannya. Kenaikan tersebut diduga karena pada tahun tersebut akun belanja langsung dari mulai belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal mengalami peningkatan.

Dilihat dari tabel 1.3 di atas, belanja modal merupakan jenis belanja langsung yang mengalami fluktuatif setiap tahunnya. Seperti pada tahun 2014 mengalami penurunan sampai dengan 60,43%, diduga karena adanya pembangunan yang tidak terselesaikan di tahun tersebut atau melanjutkan pembangunan di tahun sebelumnya. Selain itu, pada tahun 2016 juga mengalami penurunan sampai dengan 62,84%, diduga karena keterlambatan Lelang Pembangunan Gedung Pusat Pelayanan Kesejahteraan Sosial (Puskesos), yang

mengakibatkan adanya keterbatasan waktu dalam pembangunan Gedung Pusat Pelayanan Kesejahteraan Sosial.

Kegiatan atau program yang belum selesai dikerjakan oleh setiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dalam tahun anggaran tersebut akan dibebankan kepada tahun anggaran ditahun berikutnya serta terlambatnya proses pelelangan membuat daya serap anggaran belanja langsung di Kota Bandung masih rendah dalam APBD menjadi permasalahan yang harus diselesaikan. Selain itu, karena APBD yang dikelola belum optimal seperti harapan publik. Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian tentang Belanja Langsung Kota Bandung dan bermaksud menuangkannya kedalam skripsi yang berjudul: *“Evaluasi Belanja Langsung Pada Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017”*.

B. Fokus Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang diatas, fokus masalah penelitian meliputi daya serap anggaran belanja langsung yang masih rendah dan target belanja langsung yang sangat tinggi serta terlambatnya proses pelelangan dalam belanja modal.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang menjadi pokok dari permasalahan yaitu:

1. Bagaimana evaluasi belanja langsung pada Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017?
2. Bagaimana hambatan dalam evaluasi belanja langsung di Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan dalam evaluasi belanja langsung di Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian yang peneliti lakukan yaitu:

1. Untuk mengetahui evaluasi belanja langsung pada Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam evaluasi belanja langsung di Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan evaluasi belanja langsung di Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017.

E. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan serta dalam penerapannya. Adapun kegunaan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Dapat dipergunakan untuk menelaah atau menambahkan khasanah keilmuan khususnya bidang administrasi publik yang secara khusus mengkaji mengenai belanja langsung.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

- 1) Memperoleh gambaran langsung mengenai belanja langsung.
- 2) Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti selanjutnya.
- 3) Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti antara teori dengan kenyataan yang terjadi di lapangan, dan melengkapi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana administrasi publik program studi administrasi publik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

b. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan evaluasi bagi Instansi khususnya Pemerintah Daerah Kota Bandung untuk pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah direncanakan juga perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

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

F. Kerangka Pemikiran

Pemerintah Daerah Kota Bandung dalam menyelenggarakan pemerintahannya memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangannya termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu sumber pendanaan untuk alokasi belanja adalah penerimaan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Hanif Nurcholis (2007: 197) merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (Siregar, 2015: 12).

Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran (Halim, 2016: 213). Dalam penggunaannya, belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan

urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan. Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Se jauh mana pemerintah daerah telah melakukan efisiensi anggaran, menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Dengan digunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja, semangat untuk melakukan efisiensi (penghematan) atas setiap belanja mutlak harus tertanam dalam jiwa setiap pegawai pemerintah daerah. Pemerintah tidak perlu lagi berorientasi untuk menghabiskan anggaran yang berakibat terjadinya pemborosan anggaran, tetapi hendaknya berorientasi pada *output* dan *outcome* dari anggaran (Mahmudi, 2016: 154). Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, klasifikasi belanja daerah menurut kelompok belanja yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja (Mursyidi, 2009: 299) yang terdiri dari:

1. Belanja pegawai

Digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

2. Belanja barang dan jasa

Digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

3. Belanja modal

Digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

Istilah evaluasi menurut William Dunn (2000: 608), mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Kemudian dimensi dan indikator evaluasi dapat dilihat dari:

1. Efektivitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Pemerataan
5. Responsivitas
6. Ketepatan

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka model penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran

