

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada saat ini perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat dengan adanya era baru dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena daerah dapat menjadi daerah yang kuat serta mampu berkembang atau tidak, tergantung pada cara mengelola keuangannya. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan membuat aset daerah terjaga juga keutuhannya.

Berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 memberikan definisi bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Ditetapkan Peraturan Pemerintah tersebut, untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintahan tersebut Merujuk pada

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 04 tahun 2012 tentang pokok-pokok pengelolaan APBD dijelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan upaya untuk mewujudkan otonomi daerah dalam pembiayaan, pembangunan, pertumbuhan ekonomi serta peningkatan kapasitas dan kesejahteraan masyarakat.

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) merupakan laporan yang mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBD. Salah satu unsur yang terdapat dalam Laporan Realisasi Anggaran adalah belanja yang secara definitif berarti semua pengeluaran yang dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Belanja Daerah merupakan pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Laporan keuangan yang baik adalah laporan keuangan yang relevan dan dapat dipertanggung jawabkan. Dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD) Kabupaten Cianjur tahun 2015 sampai dengan 2017 mendapatkan predikat penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Menurut Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Kabupaten merupakan pembagian wilayah administratif di Indonesia yang lebih kecil dari Provinsi dan dipimpin oleh seorang Bupati. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota. Kota adalah satuan administrasi negara otonom di bawah provinsi dan di atas kecamatan, selain kabupaten yang dipimpin oleh Walikota. Secara umum, baik kabupaten maupun kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukan bawahan dari provinsi, maka Bupati atau Wali Kota tidak bertanggung jawab kepada Gubernur.

Dilihat dari segi wilayah, pemerintah daerah kabupaten relatif lebih luas daripada wilayah kota. Sehingga, di wilayah kabupaten banyak terdapat desa tertinggal dan untuk menjangkau pemerataan pembangunan dibutuhkan anggaran yang lebih besar. Dari segi kependudukan, kepadatan penduduk di kabupaten lebih rendah daripada kota. Kepadatan penduduk sangat berpengaruh terhadap penyediaan lapangan kerja, pendidikan, kesehatan dan penanggulangan masalah-masalah sosial.

Dilihat dari aspek mata pencaharian penduduk, penduduk kabupaten umumnya bergerak di bidang pertanian atau bersifat agraris, sementara penduduk perkotaan bergerak dalam bidang perdagangan dan jasa. Dalam pembuatan kebijakan pembangunan daerah, prioritas di pemerintah daerah kabupaten akan berbeda dengan pemerintah kota. Menurut Halim (2004: 190) rata-rata Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di kabupaten lebih rendah daripada PDRB di kota. PDRB adalah total nilai barang dan jasa yang diproduksi wilayah tertentu

dalam kurun waktu tertentu. Hal ini berimplikasi pada Sumber Pendapatan Asli Daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan pandangan yang diungkapkan oleh Pamudji dan Kabo (1998) dalam Susantih dan Saftiana (2007), menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Sumber daya keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 (Bab 1 Pasal 1 ayat 16) Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (Bab 1 Pasal 1 ayat 16) Belanja daerah adalah semua kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 (Bab 1 Pasal 1) Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.

Laporan keuangan yang baik adalah laporan keuangan yang relevan dan dapat dipertanggung jawabkan. Namun, dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD) Kabupaten Cianjur tahun 2015 sampai dengan 2017 mendapatkan predikat penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Tabel 1.1

Tabel Anggaran dan Realisasi Belanja Pemerintah Kabupaten Cianjur Tahun 2013 - 2017

| No | Tahun | Anggaran (Rp) | Realisasi (Rp) | Target (%) |
|----|-------|-------------------|-------------------|---------------|
| 1 | 2013 | 2.345.418.900.173 | 2.157.007.359.077 | 91,75 |
| 2 | 2014 | 2.760.930.567.393 | 2.585.016.019.356 | 93,63 |
| 3 | 2015 | 2.947.246.688.850 | 2.688.902.100.237 | 91,23 |
| 4 | 2016 | 2.987.735.114.967 | 2.598.919.130.797 | 81,24 |
| 5 | 2017 | 3.307.389.462.129 | 3.074.361.632.933 | 90,95 |

Sumber: Data diolah

Realisasi Anggaran Belanja Kabupaten Cianjur selama tahun 2013–2017 terlihat cukup baik. Bisa terlihat di tahun 2013 dan 2014 realisasi anggaran belanja cukup baik dengan adanya kenaikan. Namun di tahun 2014 dan 2015 realisasi belanja tersebut menurun dan menurun kembali di tahun 2016. Meskipun adanya penurunan di tahun 2014, 2015 dan 2016. Tetapi hal ini tetap saja membuat realisasi anggaran belanja Kabupaten Cianjur dikatakan cukup baik. Hal ini ditunjukkan dengan angka rata-rata persentase Realisasi Anggaran Belanja Daerah mencapai 93,84%. Realisasi tertinggi terjadi pada tahun 2014 yaitu 93,63%, sedangkan realisasi terendah terjadi pada tahun 2016 yaitu 81,24%.

Tabel 1.2
Tabel Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Kabupaten Cianjur
Tahun Anggaran 2013-2017

| Tahun | Belanja | Anggaran | Realisasi | Persentase |
|-------|--------------------|-------------------|-------------------|------------|
| 2013 | 1. Belanja operasi | 1.966.764.970.530 | 1.839.744.150.875 | 93,54 |
| | 2. Belanja modal | 376.056.704.863 | 309.901.421.702 | 82,41 |
| 2014 | 1. Belanja operasi | 2.239.213.861.246 | 2.113.754.058.801 | 94,50 |
| | 2. Belanja modal | 516.574.943.330 | 468.387.520.155 | 88,65 |
| 2015 | 1. Belanja operasi | 2.327.471.531.631 | 2.107.546.463.767 | 90,55 |
| | 2. Belanja modal | 617.202.561.081 | 581.323.220.540 | 87,19 |
| 2016 | 1. Belanja operasi | 2.478.224.438.537 | 2.282.140.271.976 | 92,09 |
| | 2. Belanja modal | 671.832.472.356 | 616.244.510.821 | 91,73 |
| 2017 | 1. Belanja operasi | 2.385.576.934.690 | 2.249.814.919.299 | 94,31 |
| | 2. Belanja modal | 906.132.570.701 | 823.214.700.634 | 89,85 |

Sumber: LRA Kabupaten Cianjur

Untuk tabel di atas memperlihatkan realisasi anggaran belanja operasi pemerintah daerah kabupaten Cianjur pada tahun 2013-2017 setiap tahunnya mengalami peningkatan nominal. Namun, tingkat realisasi belanja modal masih berada pada kisaran 89% hanya di tahun 2016 yang menyentuh angka 90,24%

Kemampuan pemerintah daerah kabupaten Cianjur dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Cianjur baik langsung maupun tidak langsung menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan sosial kemasyarakatan. Dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik khususnya dalam pengelolaan belanja daerah maka pemerintah daerah diuntut untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkelanjutan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan informasi laporan penyelenggaraan Pemerintahan daerah kepada masyarakat.

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. Sehingga penting diuji kembali kualitas laporan pada Pemerintah Kabupaten Cianjur.

Dengan adanya presentase di atas, maka peneliti ingin mengetahui keserasian belanja pemerintah kabupaten Cianjur periode 2013-2017. Yaitu dengan menggunakan analisis keserasian belanja yang memang bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antar belanja. Keseimbangan antar belanja dapat dilihat

dari hasil perhitungan rasio-rasio dalam keserasian belanja. Keserasian belanja perlu dihitung untuk mengetahui keseimbangan apakah APBD telah dikelola dengan baik di pos belanja dan juga untuk mengetahui apakah dana yang dimiliki telah dikelola dengan sesuai. Keserasian belanja dihitung dengan menggunakan tiga rasio, yaitu rasio belanja operasi terhadap total belanja, rasio belanja modal terhadap total belanja dan rasio belanja langsung dan tidak langsung.

Berdasarkan telaah yang dilakukan peneliti dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Cianjur, masalah yang terjadi dalam kajian sisi belanja adalah rendahnya penyerapan anggaran belanja baik itu belanja langsung maupun tidak langsung. Kemudian permasalahan lain juga dilihat dari anggaran belanja modal yang diduga melebihi standar proporsi belanja modal terhadap total belanja, serta masalah keserasian belanja tidak langsung yang lebih besar daripada belanja langsung sehingga mengakibatkan kurangnya keserasian belanja daerahnya.

Merujuk pada 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 diberikan sesuai dengan peraturan tersebut. Sanksi jika penyerapan anggaran yang ada tidak mencapai presentasi yang ditetapkan yaitu sebesar 90% yaitu berupa pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran pada tahun berikutnya.

Berdasarkan fenomena-fenomena atas permasalahan yang telah diuraikan serta gejala-gejala yang ditemukan dalam data, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul “**ANALISIS KESERASIAN BELANJA DAERAH DALAM LAPORAN REALISASI ANGGARAN KABUPATEN CIANJUR TAHUN ANGGARAN 2013 - 2017**”

B. Fokus Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas maka yang menjadi fokus masalah berkenaan dengan Keserasian Belanja Daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) kabupaten Cianjur tahun Anggaran 2013-2017.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah diuraikan, maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Berapa besar nilai belanja operasi terhadap total belanja di Pemerintah daerah Kabupaten Cianjur?
2. Berapa besar nilai belanja modal terhadap total belanja di Pemerintah daerah kabupaten Cianjur?
3. Bagaimana besaran belanja langsung dan tidak langsung di Pemerintah daerah kabupaten Cianjur?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui besaran belanja operasi terhadap total belanja pemerintah kabupaten Cianjur dilihat dari analisis rasio belanja operasi terhadap total belanja.
2. Untuk mengetahui besaran belanja modal terhadap total belanja pemerintah kabupaten Cianjur dilihat dari analisis rasio belanja modal terhadap total belanja.
3. Untuk mengetahui besaran belanja langsung dan tidak langsung pemerintah kabupaten Cianjur.

E. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, manfaat yang dapat diperoleh antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini serta menambah sumber pustaka yang telah ada.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah di dalam menentukan kebijakan serta menentukan arah dan strategi untuk perbaikan Anggaran Belanja Daerah pemerintahan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di masa yang akan datang.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan informasi yang berguna bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti oleh peneliti.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

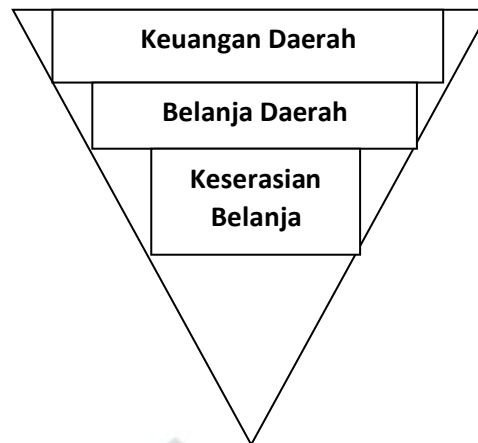
Sebagai pembelajaran terutama bagi mahasiswa sebagai dasar pembandingan dalam rangka melakukan penelitian lebih lanjut pada bidang kajian ini.

d. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai belanja sebagai sumber utama belanja daerah

F. Kerangka Pemikiran

Konsep teori yang peneliti gunakan adalah konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Daerah, *Middle Theory* yaitu Belanja Daerah, dan *Operasional Theory* yaitu Kesenjangan Belanja. Skema konsep teori tersebut dapat digambarkan oleh Peneliti sebagai berikut :



Gambar 1.1
Gambaran Kerangka Konsep
Sumber: Mahmudi

1. Keuangan Daerah

Menurut Suwanda (2013: 45) dalam buku Strategi mendapatkan opini WTP Laporan Keuangan Daerah Pemda. Keuangan Daerah:

“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan keleluasaan untuk membiayai rumah tangganya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah harus mampu memprioritaskan keuangan daerah, salah satunya dalam pengurangan untuk mengoptimalisasikan fungsi dan tugas perangkat daerah melalui Belanja daerah.

2. Belanja Daerah

M. Ramli Faud (2015:11) dalam buku Pengantar Akuntansi Keuangan Daerah.

Belanja Daerah :

“Semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah meliputi belanja langsung, yaitu belanja yang terkait langsung dengan pelaksanaan program, belanja tidak langsung, yaitu belanja tugas pokok dan fungsi yang tidak dikaitkan dengan pelaksanaan program”.

Belanja daerah yaitu pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka sebagai perwujudan asas desentralisasi. Besar pengeluaran belanja diklasifikasikan dalam Belanja langsung dan Belanja tidak langsung.

3. Keserasian Belanja

Mahmudi, (2016:160) Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

Keserasian Belanja

“Keserasian Belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antar belanja. Hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilisasi. Agar fungsi anggaran tersebut berjalan dengan baik maka pemerintah daerah perlu membuat harmonisasi belanja. Di mana perhitungannya dilihat dengan menggunakan (1) rasio Belanja Operasi terhadap Total Belanja, (2) Belanja Modal terhadap Total Belanja, (3) Belanja Langsung dan Tidak Langsung.”

Pemerintah Daerah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perlu adanya keserasian belanja untuk menghindari

pengeuaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Dasar pemikiran dari penelitian ini, adalah mengetahui tingkat keserasian belanja daerah.



Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran

Keserasian belanja dalam mengukur kinerja keuangan daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan aset daerah Pemerintah Kabupaten Cianjur sebagai pihak yang menjalankan roda pemerintahan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggung jawaban keuangan daerahnya. Dalam pelaksanaan kinerja keuangan daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset daerah Kabupaten Cianjur akan berjalan baik apabila terdapat keseimbangan antar

belanjanya yang meliputi belanja noperasi, belanja modal, serta belanja langsung dan tidak langsung.





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG