

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diganti lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah yang berisi bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Penyerahan segala urusan pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat daerahnya masing-masing. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan keberhasilan suatu daerah. Maju tidaknya suatu daerah dapat dilakukan dengan cara meningkatkan

kesejahteraan masyarakat dan menciptakan manajemen keuangan yang baik.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka keuangan wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah diberi kebebasan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah untuk mewujudkan pembangunan yang merata dan mensejahterakan masyarakat. Oleh karena itu pengelolaan keuangan yang profesional dan transparan sangat penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah di Kota Bandung diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 07 tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 07 tahun 2016 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Setelah pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, aparatur pemerintah daerah mendapat sorotan tajam dari masyarakat khususnya mengenai keuangan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) selalu menjadi pusat perhatian masyarakat untuk mengetahui kinerja pemerintah daerah masing-masing. Sehingga dapat menganalisis apakah penyusunan dan realisasi APBD sudah sesuaikah atau belum dengan harapan masyarakat.

Dalam mencapai keberhasilannya, pemerintah daerah perlu membuat suatu perencanaan untuk menentukan program dan kegiatan apa saja yang akan dicapai dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Pemerintah daerah akan mendapatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber keuangan untuk mendanai berbagai program dan kegiatan yang telah direncanakan. Melalui laporan keuangan yang terdapat dalam suatu lembaga/organisasi pemerintah, akan dilihat apakah anggaran telah terserap dengan baik terhadap perencanaan program dan kegiatan yang telah disusun sebelumnya.

Proses penyusunan anggaran dapat mendukung terciptanya tata pemerintahan yang baik dan bersih. Dinas Penataan Ruang Kota Bandung berusaha mewujudkan pemerintah yang produktif, serasi, selaras, dan seimbang. Untuk itu diperlukan suatu pengelolaan penganggaran kepegawaian yang baik melalui proses fungsi manajemen, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian. Untuk mencapai tujuan tersebut, digunakan salah satu fungsi manajemen yaitu perencanaan yang merupakan fungsi utama dari anggaran yakni anggaran sebagai alat perencanaan, maksudnya digunakan sebagai alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi.

Selama pelaksanaan setiap program dan kegiatan pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung tidak dapat dihindarkan dengan ketidaksesuaian antara realisasi dengan anggaran yang telah direncanakan. Meskipun dalam penyusunan perencanaan telah dilaksanakan dengan baik dan sesuai prosedur yang ada, tapi masih saja dikatakan kurang efektif.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, maka pengukuran penilaian kinerja dapat dilihat pada Tabel 1.1 sebagai berikut:

**Tabel 1.1**

**Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga**

<b>Persentase (%)</b>	<b>Kriteria</b>
90-100	Sangat Baik
80-90	Baik
60-80	Cukup atau Normal
50-60	Kurang
<50	Sangat Kurang

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan No. 249/PMK.02/2011 (diolah penulis, 2019).

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 Pasal 3 Ayat 2 mengenai Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, bahwa presentase penyerapan anggaran paling sedikit 95%. Jika kementerian negara/lembaga mendapatkan presentase lebih dari 95% maka akan diberikan penghargaan berupa tambahan alokasi anggaran pada tahun berikutnya.

Sedangkan jika terdapat sisa anggaran belanja tahun anggaran sebelumnya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan maka dikenakan sanksi.

Besarnya rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung adanya ketidaksesuaian antara penyerapan anggaran dengan perencanaan anggaran pada tahun 2013-2017 yang tidak mencapai persentase yang telah ditetapkan dari Peraturan Menteri Keuangan yaitu sebesar 95%. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1.2, sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Laporan Realisasi Anggaran Dinas Penataan Ruang Kota Bandung**

Tahun	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Presentase	Keterangan
2013	358.135.409.363	304.519.185.472	85,03 %	Baik
2014	250.174.347.706	114.429.154.331	45,74 %	Kurang
2015	190.751.499.959	131.790.652.908	69,09 %	Cukup
2016	276.235.582.052	167.475.695.540	64,53 %	Cukup
2017	108.275.653.372	71.235.712.721	60,63 %	Cukup

Sumber : Dinas Penataan Ruang Kota Bandung (diolah penulis), 2019.

Presentase pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung tahun 2013-2017 tidak mencapai 95%. Berdasarkan tabel di atas, presentase terbesar pada tahun 2013 sebesar 85% dan dikatakan baik. Sedangkan pada tahun 2015-2017 dikatakan cukup. Dan presentase penyerapan anggaran terendah yaitu pada tahun 2014 yang hanya mencapai 45,74% dan dikatakan tidak efektif. Hal ini

dapat diartikan bahwa Dinas Penataan Ruang Kota Bandung mengalami kelebihan anggaran pada tahun 2013-2017.

Berdasarkan tabel 1.2, dapat diketahui bahwa dalam pembuatan perencanaan anggaran belum dapat dikatakan optimal karena masih banyak anggaran yang belum terserap dengan baik. Belum optimalnya penyerapan anggaran mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang sudah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Adapun fenomena-fenomena yang terjadi yaitu sebagai berikut:

Pertama, belum terlaksananya program/kegiatan yang telah direncanakan dan penyerapan anggarannya 0%. Hal ini dapat dilihat pada tidak terlaksananya kegiatan pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung yang mengakibatkan tidak mendapatkan penyerapan anggaran.

Kedua, penyusunan dan penggunaan anggaran belum optimal. Hal ini terlihat pada pencapaian program/kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan belum optimal dan mendapatkan presentase kurang dari 95%.

Ketiga, tidak sesuainya antara perencanaan anggaran dan penyerapan anggaran pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung ini mengakibatkan adanya sisa anggaran pada setiap tahunnya.

Berdasarkan fenomena, data dan fakta yang telah diperoleh pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul **“Pengaruh Perencanaan Anggaran Terhadap Penyerapan Anggaran Pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung”**.

### **B. Identifikasi Masalah**

1. Tidak terealisasinya program/kegiatan pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung, sehingga tidak mendapat penyerapan anggaran atau penyerapan anggarannya 0%.
2. Belum Optimalnya penyusunan dan penggunaan anggaran. Hal ini terlihat pada pencapaian program/kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan dan mendapatkan presentase kurang dari 95%.
3. Tidak sesuainya antara perencanaan anggaran yang sebelumnya telah dibuat terhadap penyerapan anggarannya. Hal ini mengakibatkan adanya sisa anggaran pada setiap tahunnya.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu seberapa besar pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, yang menjadi tujuan penelitian dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui seberapa besar pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoretis**

- a. Secara teoretis, yaitu hasil penelitian digunakan untuk pengembangan ilmu, dan di dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau menjadi arsip penting bagian akademik yang dapat digunakan sebagai acuan civitas akademika.
- b. Dengan adanya hasil penelitian ini diinginkan dapat memberikan acuan baru untuk peneliti selanjutnya khususnya bagi mahasiswa Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Kegunaan praktis, merupakan hasil penelitian digunakan sebagai upaya penyelesaian sebuah fenomena atau di dalam penelitian disebut masalah.

###### **a. Kegunaan Bagi Penulis**

- 1) Penelitian ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.



- 2) Untuk mengembangkan pandangan yang berdasarkan teori pada suatu pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada suatu instansi pemerintah yang berkaitan dengan ilmu yang di dapat selama perkuliahan.
- b. Kegunaan bagi Intansi Terkait
- 1) Hasil penelitian dimaksudkan akan menyumbangkan kontribusinya berupa masukan yang bersifat positif dalam menyusun perencanaan anggaran agar terserapnya anggaran dengan optimal pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.
  - 2) Hasil penelitian diharapkan memberikan manfaat baik dari segi isi dan sumbangan pemikirannya bagi Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.

#### **F. Kerangka Penelitian**

Menurut Siagian dalam Silalahi (2013:9) administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.

Sedangkan keuangan negara menurut Anggara (2016:5), adalah:

“kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki; hak dan kewajiban yang dapat dinilai 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”.

Perencanaan secara konvensional didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan untuk masa mendatang yang lebih baik dengan memperhatikan keadaan sekarang maupun sebelumnya. Menurut Robbins dan Coulter dalam Bastian (2010:165) perencanaan (*planning*) merupakan:

“proses yang dimulai dari penetapan tujuan organisasi, yaitu menentukan strategi untuk pencapaian tersebut secara menyeluruh serta merumuskan sistem perencanaan yang menyeluruh untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan seluruh pekerjaan organisasi, hingga terciptanya tujuan organisasi”.

Menurut Fattah (2006:47) Perencanaan anggaran adalah suatu rencana operasi dari suatu kegiatan yang mengandung perinci pengeluaran biaya untuk satu periode tertentu agar dapat dimanfaatkan secara optimal untuk menunjang tercapainya tujuan.

Menurut Pamungkas (2013:19) untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan:

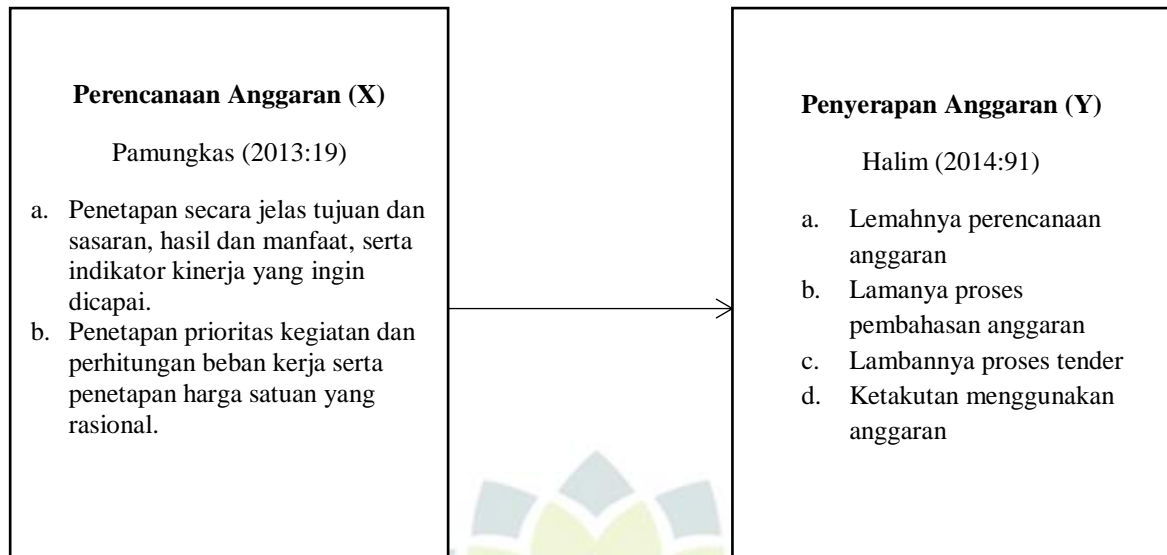
1. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai.
2. Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Halim (2014:84) menjelaskan bahwa penyerapan anggaran adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu (realisasi dari anggaran). Secara lebih mudah orang awam menyebutnya pencairan anggaran. Oleh karena yang

diamati adalah organisasi sektor publik atau entitas pemerintahan, maka penyerapan anggaran disini dapat diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada saat periode tertentu.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya penyerapan anggaran menurut Halim (2014:91) adalah sebagai berikut.

1. Lemahnya perencanaan anggaran. Rendahnya daya serap anggaran mencerminkan pelaksanaan program pemerintah yang lemah dan kurang matang. Adanya revisi-revisi menyebabkan kegiatan sulit atau terlambat dieksekusi.
2. Lamanya proses pembahasan anggaran. Seharusnya pembahasan anggaran sudah final sampai rincian alokasi anggaran sampai dengan bulan Desember, sehingga bulan Januari tahun berikutnya pemerintahan daerah sudah siap melaksanakan program yang telah disepakati. Tarik ulur ini efeknya juga menjadikan kegiatan yang diusulkan menjadi tidak tepat sasaram.
3. Lambannya proses tender. Beberapa peraturan yang berkaitan dengan barang dan jasa perlu disosialisasikan lebih luas.
4. Ketakutan menggunakan anggaran. Sikap ketakutan pemerintah yang berlebihan menyebabkan alokasi pendanaan untuk pembangunan menjadi stagnan.



**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**

## H. Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah:

Ho : Tidak terdapat pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.

Ha : Terdapat pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.