

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing pemerintah daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam NKRI.

Lemahnya rencana pengeluaran mempengaruhi tingkat efektivitas dan efisiensi unit-unit kerja pemerintah daerah. Pemerintah dinilai semakin efisien apabila rasio efisiensi cenderung di atas satu, Semakin besar rasio maka semakin tinggi tingkat efisiensinya.

Pemerintah daerah memiliki anggaran untuk membuat suatu perencanaan yang merupakan proses untuk menentukan tujuan organisasi yang akan dicapai dalam jangka pendek ataupun jangka panjang yang dipakai sebagai dasar dalam mengendalikan aktivitas operasinya, maka anggaran menjadi patokan sebagai alokasi sumber daya (keuangan) untuk mendanai berbagai program dan kegiatan di Indonesia. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sumber pendanaan yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Melalui data rekening belanja yang terdapat dalam anggaran belanja lembaga/organisasi pemerintah, akan dilihat apakah anggaran yang telah direncanakan telah terserap dengan baik terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah.

Rencana-rencana tersebut disusun secara matang yang nantinya dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas unit kerja pemerintah daerah oleh karena itu, maka rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan unit kerja pemerintah perlu dibuat rencana dan di tuangkan dalam bentuk laporan realisasi anggaran.

Laporan realisasi anggaran disajikan sedemikian rupa sehingga menonjolkan berbagai unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar. Laporan realisasi anggaran menyandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit LRA dan pembiayaan dengan anggarannya. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan dan belanja dalam bentuk yang paling sederhana, Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari sudut organisasi meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang.

Belanja pada umumnya di gunakan pada sektor publik atau pada pemerintahan terkait dengan penganggaran , yaitu menunjukkan jumlah anggaran yang telah di keluarkan selama satu tahun anggaran belanja di akui pada saat terjadinya pengeluaran dari rekening kas umum Negara/daerah. Belanja adalah pengurangan ekuitas dana lancar pemerintah untuk pengeluaran yang telah ditetapkan dalam dokumen otoritas kredit anggaran (allotment). Dalam manajemen anggaran, pada prinsipnya belanja baru bisa dibayarkan setelah barang atau jasa yang dibeli telah diterima pemerintah. Belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari rekening kas umum Negara/Daerah (Halim 2012 :287). Belanja pada pemerintah atau daerah ini dapat berbentuk belanja langsung dan belanja tidak langsung, Belanja langsung terkait langsung dengan kegiatan atau terkait dengan tujuan produktivitas. Contohnya belanja pegawai, sedangkan belanja tidak langsung belanja yang secara tidak langsung terkait dengan produktivitas atau tujuan organisasi.

Dinas Pekerjaan Umum adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di pemerintahan Kota Bandung instansi pemerintahan ini merupakan instansi yang bertugas untuk memberikan pelayanan dalam hal penyediaan fasilitas-fasilitas umum yang dibutuhkan oleh masyarakat dan pemerintah, misalnya pembangunan dan perbaikan jalan, jembatan, pengairan, serta sarana dan parasana lingkungan. Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung mempunyai tugas pokok fungsi :

1. Merumuskan Kebijakan teknik kebinamargaan dan sumber daya air.
2. Melaksanakan tugas teknik operasional kebinamargaan dan sumber daya air yang meliputi perencanaan, pembangunan dan pemeliharaan kebinamargaan dan sumber daya air.
3. Pembinaan dan Pelaksanaan tugas operasional kebinamargaan dan sumber daya air.
4. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai bidang tugasnya.

Berdasarkan wilayah kerjanya, Dinas pekerjaan umum merupakan salah satu Dinas yang memiliki peranan penting terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat yang mendapatkan anggaran seperti anggaran belanja dari pemerintah yang harus di tuntut untuk memaksimalkan anggaran serta direalisasikan dengan baik serta efektif dan efisiensi dengan tugas dan fungsi dinas pekerjaan umum menyelenggarakan pembangunan insfrastuktur di bidang jalan, jembatan, dan irigasi yang dijabarkan dalam bentuk program/kegiatan yang ada di Dinas. Untuk melaksanakan program/kegiatan dinas tersebut diperlukan anggaran yang cukup besar sehingga hasil dari program/kegiatan tersebut dapat dinikmati masyarakat.

Dalam hal memenuhi persentasi penyerapan anggaran yang baik yaitu diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Pasal 2 yang menjelaskan bahwa Kementerian negara/lembaga yang tidak sepenuhnya melaksanakan anggaran belanja dapat dikenakan pemotongan pagu belanja pada tahun anggaran berikutnya, yang selanjutnya disebut dengan sanksi.

Kemudian kriteria penyerapan anggaran diatur pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK.02/2015 Pasal 3 Ayat 2 menjelaskan bahwa persentase penyerapan anggaran paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen). persentasi realisasi capaian *output* paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen) dan laporan keuangan kementerian negara/lembaga berpredikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Adapun data realisasi anggaran dari beberapa Dinas Kota Bandung oleh peneliti dicantumkan dibawah ini datanya sebagai perbandingan, untuk memudahkan peneliti dalam mengolah data. Berikut ini peneliti lampirkan data realisasi anggaran dari beberapa SKPD di Kota Bandung.

Tabel 1.1

Realisasi Anggaran Belanja Pada Beberapa Dinas Kota Bandung

TAHUN	DINAS PU Persentasi Pencapaian (%)	DISKOMINFO Persentasi Pencapaian (%)	DISHUB Persentasi Pencapaian (%)	DISDIK Persentasi Pencapaian (%)	DISTARU Persentasi Pencapaian (%)
2015	70,43	89,07	67,08	82,94	69,09
2016	69,65	83,45	59,20	83,89	60,63

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Dinas Kota Bandung

Dari data di atas dapat di lihat bahwa realisasi anggaran belanja beberapa Dinas Kota Bandung Mengalami fluktuaktif dalam presentasi pencapaiannya. Realisasi Anggaran belanja setiap tahunnya belum terealisasikan dengan baik karena masih dibawah 95% pencapaiannya. Merujuk pada Pasal 3 ayat 2 Pemenkeu Nomor 258 tahun 2015 tentang tata cara pemberian penghargaan dan pengenaan

sanksi atas pelaksanaan anggaran belanja kementerian/lembaga , “ penghargaan diberikan dengan ketentuan capaian kinerja penganggaran kementerian negara/lembaga t.a sebelumnya : persentase penyerapan anggaran paling sedikit 95%, persentase realisasi capaian output paling sedikit 95% dan laporan keuangan K/L berpredikat wajar tanpa pengecualian

Dalam penelitian ini fokus yang digunakan peneliti adalah laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung pada tahun 2014-2018. Komponen-komponen dalam laporan tersebut dapat di jadikan bahan untuk menghitung anggaran belanja pada rasio keuangan. Laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah di dalamnya terdapat pendapatan di dalam nya terdiri pendapatan asli daerah, belanja di dalamnya terdiri belanja langsung dan belanja tidak langsung. Dalam penyelenggaraan pemerintah yang akuntabel maka diperlukan usaha untuk meningkatkan kemampuan yakni dengan upaya meningkatkan penerimaan anggaran belanja pemerintah.

Berikut realisasi anggaran belanja pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung :

Tabel 1.2
Realisasi anggaran belanja Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung
Tahun 2014 - 2018

Tahun	Anggaran Belanja	Realisasi	Presentasi Pencapaian
2014	728.190.171.567	464.866.472.465	63,84 %
2015	810.687.609.130,32	570.931.805.713,00	70,43 %
2016	899.876.249.915	626.771.434.611	69,65 %
2017	654.321.336.756	432.706.823.958	66,13 %
2018	541.683.944.526,48	360.317.382.660,-	66,52 %

Sumber Data : Lakip Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung 2014-2018

Dari data di atas dapat dilihat bahwa realisasi anggaran belanja Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Mengalami fluktuaktif dalam presentasi pencapaiannya. Pada tahun 2014 realisasi anggaran belanja mencapai 63,84% kemudian pada tahun 2015 realisasi anggaran belanja mengalami kenaikan yang cukup signifikan mencapai 70,43% kemudian pada tahun 2016 anggaran realisasi belanja mengalami penurunan kembali mencapai 69,65% namun sangat disayangkan pada tahun 2017 mengalami penurunan yang cukup signifikan yaitu presentase pencapaiannya hanya mencapai 66,13% hal ini menyebabkan bahwa dinas pekerjaan umum kota bandung tidak dapat merealisasikan anggaran dengan baik pada setiap tahun meskipun pada tahun 2018 mencapai presentase pencapaian mengalami kenaikan yang tidak begitu signifikan yaitu hanya mencapai 66,52%. Hal ini yang menyebabkan anggaran belanja fluktuaktif atau mengalami kenaikan dan penurunan.

Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung dilansir dari berita online Tempo.com masih terdapat beberapa masalah juga Bahwa Pada tahun 2014 anggaran Dinas pekerjaan Umum kota bandung akan ditingkatkan setiap tahunnya mulai pada tahun 2015 karena hampir seluruh jalan yang ada di kota bandung rusak dan berlubang walaupun anggaran ditambahkan tetapi masih saja belum terealisasi semua, lalu pada tahun 2016 anggaran ditambahkan lagi dilansir dari berita online sindonews.com tetapi masih saja terbengkalai dalam program perbaikan jalan nya, lalu sesuai dengan indikator kinerja utama Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2017 yang tidak mencapai target salah satu nya tingkat minimal keterbangunan insfrastruktur jalan ppk Gedebage yang hanya mencapai 69,59% dilihat dari indikator tersebut jelas membuktikan bahwa program yang mendukung indikator tidak terrealisasikan dengan baik. Serta dilihat sesuai dengan indikator utama Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung pada tahun 2015 ada juga yang tidak mencapai target salah satu nya yaitu indikator kinerja presentase minimal banjir terrealisasikan yang hanya mencapai 29,40 % hal ini membuktikan bahwa program yang mendukung indikator kinerja utama tidak terrealisasi dengan baik.

Dengan menganalisis data dan permasalahan di atas dapat diketahui bahwa Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung terlihat jelas bahwa realisasi anggaran belanja Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Kurang Baik.

Jika dilihat dari uraian di atas masih belum bisa memenuhi persentasi penyerapan anggaran yang baik yaitu diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Pasal 2 yang menjelaskan bahwa Kementerian negara/lembaga yang tidak sepenuhnya melaksanakan anggaran belanja dapat

dikenakan pemotongan pagu belanja pada tahun anggaran berikutnya, yang selanjutnya disebut dengan sanksi.

Kemudian kriteria penyerapan anggaran diatur pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK.02/2015 Pasal 3 Ayat 2 menjelaskan bahwa persentase penyerapan anggaran paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen). persentasi realisasi capaian *output* paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen) dan laporan keuangan kementerian negara/lembaga berpredikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Penggunaan anggaran belanja merupakan anggaran yang paling dominan dalam penggunaannya. Maka anggaran belanja memiliki peranan yang besar terutama pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung yang tugas pokoknya menyediakan fasilitas umum dengan begitu pengeluaran belanja akan besar. Jika penggunaan anggaran baik serta sesuai dengan peraturan ataupun kebijakan yang ada maka fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilitasi akan terlaksana dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul : **Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah kemukakan sebelumnya, penulis dapat mengidentifikasi permasalahan yang akan diteliti, yaitu sebagai berikut :

1. Realisasi anggaran belanja Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung pada tahun 2014 - 2018 dilihat dari laporan Realisasi anggaran, anggaran belanjanya belum terealisasi dengan baik.
2. Terdapat persentase penyerapan yang fluktuatif atau naik turun.
3. Penyerapan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum kota Bandung belum efisien
4. Implementasi kebijakan pelaksanaan anggaran belanja pada Dinas Pekerjaan Umum yang belum optimal

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan kepada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik masalah mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja Dinas pekerjaan Umum Kota Bandung ?
2. Bagaimana karakteristik kejelasan isi kebijakan mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja Dinas pekerjaan Umum Kota Bandung ?

3. Bagaimana kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan kemajuan teknologi mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja Dinas pekerjaan Umum Kota Bandung ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut .:

1. Mengetahui karakteristik masalah mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja Dinas pekerjaan Umum Kota Bandung.
2. Mengetahui karakteristik kejelasan isi kebijakan mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja Dinas pekerjaan Umum Kota Bandung.
3. Mengetahui kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan kemajuan teknologi mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja Dinas pekerjaan Umum Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian ini peneliti mengharapkan beberapa manfaat bagi pihak-pihak yang terkait, diantaranya :

1. Teoritis

Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti selanjutnya dan menambah keilmuan Administrasi Publik yang secara khusus mengkaji mengenai pelaksanaan belanja anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum pada tahun 2014 - 2018.

2. Praktis

a. Untuk peneliti

Untuk menambah wawasan, dan pengetahuan penulis dalam Bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh penulis antara teori dengan kenyataan dilapangan.

b. Untuk instansi

Sebagai bahan masukan dalam mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan belanja anggaran.

c. Untuk peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan dan referensi mengenai teori-teori implementasi kebijakan pelaksanaan belanja anggaran untuk penelitian selanjutnya dengan bidang yang sama secara lebih mendalam.

F. Kerangka Pemikiran

Administrasi menurut The Liang Gie yang dikutip dari buku Harbani Pasolong (2017:3), administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan

yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Administrasi Publik menurut Harbani Pasolong (2017:9) Administrasi Publik adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik tidak hanya memberikan suatu pelayanan jasa tetapi memberikan suatu pelayanan berupa laporan mengenai keuangan.

Kebijakan merupakan upaya atau tindakan yang dilakukan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat.

Kebijakan yang telah dibuat oleh para perumus kebijakan haruslah diimplementasikan agar kebijakan tersebut tidak semata-mata hanya menjadi catatan-catatan elit saja.

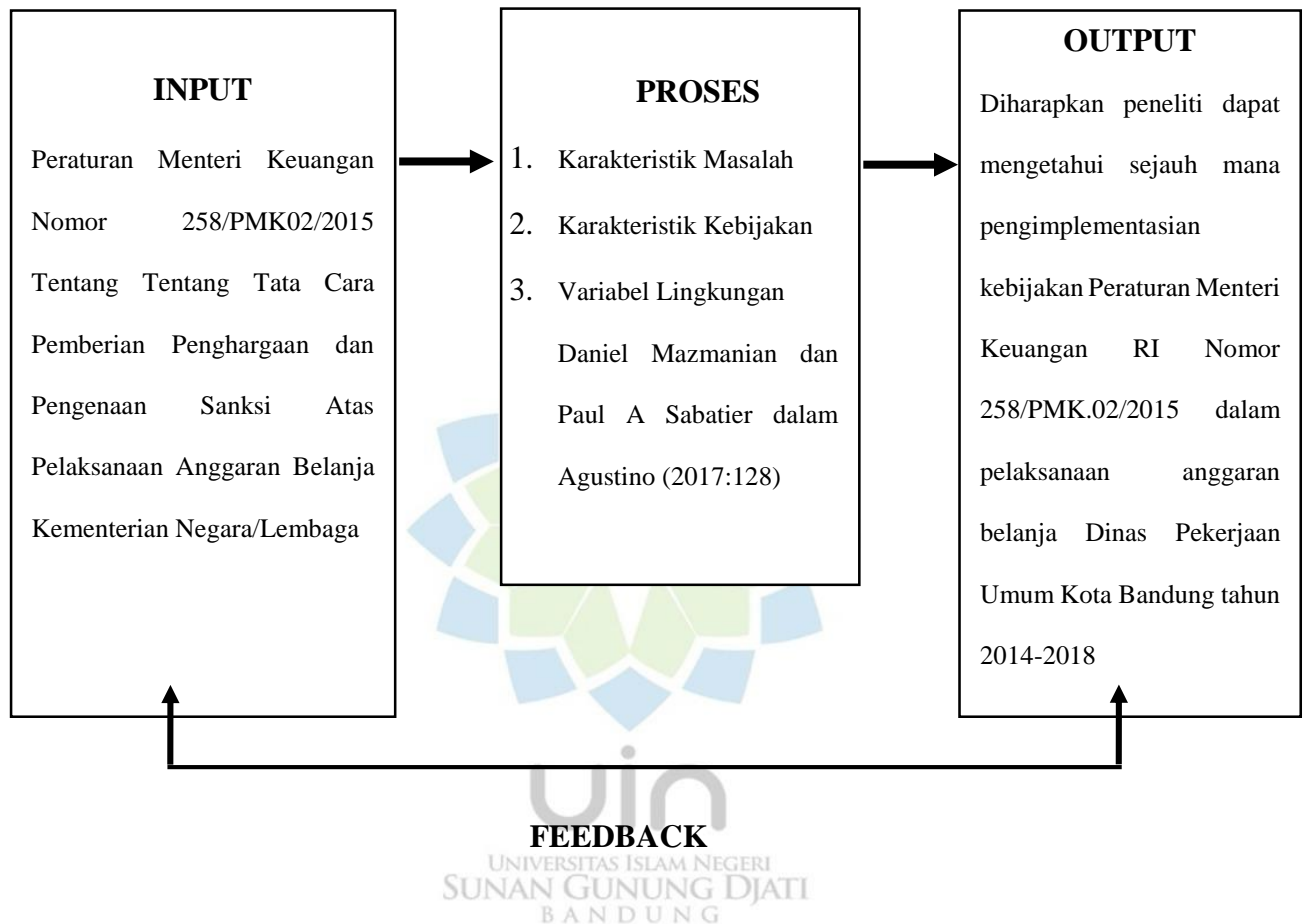
Implementasi kebijakan publik ialah tahapan yang cukup penting karena merupakan realisasi dari apa yang telah dirancang pemerintah untuk mengatasi persoalan masyarakat serta untuk kepentingan umum. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, Karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Implementasi kebijakan publik adalah sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintahan maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-

keputusan kebijakan sebelumnya. Dalam penelitian ini untuk mempermudah melihat proses implementasi peraturan menteri keuangan republik Indonesia nomor 258/PMK 02/2015 dalam pelaksanaan anggaran belanja. Maka dalam hal ini peneliti menggunakan teori yang kemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2017:128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Model manajemen implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmanian & Sabatier dalam Agustino (2017:128) mengungkapkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga yaitu : 1. karakteristik masalah, 2. Karakteristik kebijakan/undang-undang dan 3. Variabel lingkungan.

Gambar 1
Kerangka Pemikiran



G. Proposisi Penelitian

Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK 02/2015 Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung akan berhasil dengan baik apabila sesuai 3 (tiga) dimensi : 1) Karakteristik dari Masalah, 2) Karakteristik Kebijakan, 3) Variabel Lingkungan berjalan dengan baik.