

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Beriringan dengan terbitnya UU No. 9 Tahun 2019 dan UU No. 25 Tahun 1999, era baru hadir dalam pengelolaan pemerintah daerah baik di tingkat kabupaten dan kota maupun di tingkat provinsi, dalam UU tersebut mengatur perihal pemerintah daerah dan juga perimbangan dana antara pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat dimana kebijakan ini merupakan peluang serta tantangan bagi pemerintah daerah karena pemerintah daerah memiliki wewenang yang lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri dengan efektif dan efisien.

Tolak ukur kesiapan pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah adalah kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota itu sendiri. Namun kenyataannya fenomena yang sering muncul setelah di terapkannya otonomi daerah adalah ke tidak siapan para pemerintah kabupaten/kota terkhusus dalam menjalankan pengelolaan keuangan.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) merupakan badan yang mempunyai peran yang sangat penting diantaranya adalah dalam mengelola keuangan dan barang milik daerah di Kota Bandung. Peran yang dimilikinya memiliki kontribusi yang sangat penting dalam pencapaian pendapatan daerah serta mengoptimalkan pengelolaan keuangan dan pendapatan daerah secara efektif dan efisien serta dapat dipertanggung jawabkan.

Pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah diatur dalam Pengelolaan Keuangan Daerah serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) demi mewujudkan desentralisasi dan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Seperti dalam PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang idealnya pelaksanaan belanja daerah dilakukan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi kepada prestasi kerja dengan memperhatikan hubungan antara pendanaan dengan pengeluaran serta timbal balik yang diharapkan dari program yang dijalankan sehingga mencerminkan efektifitas dan efisiensi dari pelayanan publik. Anggaran belanja daerah dapat menjadi peran yang nyata dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik serta apabila dapat terealisasi dengan baik maka akan sekaligus menjadi stimulus bagi perekonomian daerah.

Maka dari itu, pemerintah harus mendorong agar proses penetapan Peraturan Daerah (Perda) APBD dapat dilaksanakan tepat waktu untuk mempercepat realisasi belanja daerah sebab keterlambatan belanja daerah bisa menjadi dampak pada penumpukan dana daerah yang belum dipakai, dan menimbulkan kecenderungan daerah untuk melakukan suatu perubahan APBD pada saat menjelang akhir tahun anggaran belanja. Apabila realisasi belanja daerah dilakukan dengan tepat waktu, maka hal-hal tersebut dapat diantisipasi sehingga tidak akan mengurangi kemampuan Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) di tahun sebelumnya, karena kecenderungan melakukan perubahan APBD setelah diketahuinya hasil audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ditahun sebelumnya. Maka pemerintah daerah harus lebih bisa

menciptakan belanja daerah yang berkualitas dengan cara konsisten mengarahkan sumber daya agar dapat dipergunakan secara baik, teratur, efektif dan juga efisien guna mencapai target yang telah ditetapkan.

Di dalam era desentralisasi fiskal ini sangat diharapkan peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama dalam sektor publik. Peningkatan pelayanan ini diharapkan dapat menjadi daya tarik untuk para investor agar membuka usaha di daerah. Untuk mewujudkannya, tentunya harus ada upaya serius dari pemerintah salah satunya dengan memberikan fasilitas pendukung, dengan konsekuensi pemerintah memberikan anggaran belanja yang lebih besar untuk mencapai tujuan ini.

Belanja modal merupakan anggaran yang digunakan untuk menambah atau memperoleh aset tetap serta aset lainnya dalam suatu periode akuntansi yang ditetapkan oleh pemerintah. Dimana aset tersebut diperuntukan untuk kepentingan publik, untuk menunjang operasional kegiatan sehari-hari dan bukan untuk dijual. Aset tetap yang dimiliki yang diperoleh dari belanja modal, merupakan syarat utama dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas oleh pemerintah daerah. Untuk memperoleh aset tetap, pemerintah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Pengeluaran belanja modal tersebut di dasarkan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana untuk menunjang pelaksanaan tugas pemerintah maupun fasilitas yang di gunakan oleh masyarakat. Aset tetap biasanya diadakan setiap tahun oleh pemerintah daerah disesuaikan dengan prioritas anggaran dan

pelayanan publik yang memberikan dampak untuk jangka waktu yang panjang secara finansial.

Berikut ini adalah data mengenai jumlah alokasi Belanja Modal Kota Bandung tahun 2014 – 2019

**Tabel 1 Target dan Realisasi Belanja Modal Kota Bandung tahun 2014-2019**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Presentase	Target	Keterangan
2014	1.607.514.078.873	971.440.599.331	60,43%	95%	Tidak tercapai
2015	1.908.650.351.654	1.287.802.827.811	67,47%	95%	Tidak tercapai
2016	1.995.568.170.865	1.254.021.785.263	62,84%	95%	Tidak tercapai
2017	1.420.262.999.917	918.875.016.069	64,69%	95%	Tidak tercapai
2018	1.524.463.659.063	1.049.696.223.623	68,85%	95%	Tidak tercapai
2019	1.405.556.637.182	1.179.429.469.424	83,91%	95%	Tidak Terapai

Berdasarkan tabel realisasi belanja modal pada pemerintahan Kota Bandung selama kurun waktu 5 tahun terakhir mengalami fluktuatif. Dari data tersebut, realisasi belanja modal dari tahun 2014 hingga tahun 2019 berada di bawah target yaitu pada tahun 2014 sebesar 60,43 %, tahun 2015 sebesar 67,47 %, tahun 2016 sebesar 62,84%, tahun 2017 sebesar 64,69 %, tahun 2018 sebesar 68,85 %, dan tahun 2019 83,91%

Faktor yang mempengaruhi tidak terealisasinya belanja modal dari target yang telah di rencanakan yaitu :

1. Lemahnya pengawasan dan pembinaan teknis aparatur dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan.

2. beberapa program yang direncanakan untuk pelayanan publik namun tidak terealisasi seperti pembangunan infrastruktur sehingga menyebabkan anggaran menumpuk di akhir tahun.

Anggaran daerah menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik juga menjadi output pengalokasian sumber daya. Yang menjadi masalah utama dalam pengalokasian belanja daerah adalah keterbatasan sumber daya. Untuk menambah aset tetap, pemerintah mengalokasikan dana dalam bentuk belanja modal. Pengalokasian belanja modal itu didasarkan pada kebutuhan daerah itu sendiri seperti sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan pemerintahan dalam melakukan pelayanan publik.

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*) melaluipajak daerah yang mereka bayarkan berkepentingan untuk mengetahui apakah dana tersebut telah digunakan dengan semestinya, efektif, efisien, serta berorientasi pada kepentingan publik.

Maka, dari latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian berjudul **“Analisis Belanja Modal Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Bpkad) Kota Bandung Tahun 2014-2019”**

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas maka fokus penelitian ini yaitu analisis belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Asset Daerah Kota Bandung Tahun 2014-2019 dengan menggunakan analisis

varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efisiensi belanja.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan fokus penelitian diatas, maka rumusan masalah yang dapat diambil penulis yaitu bagaimana analisis belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Bandung Tahun 2014-2019 dengan menggunakan analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efisiensi belanja?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu untuk mengetahui kinerja belanja modal pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Bandung Tahun 2014-2019 dengan menggunakan analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efisiensi belanja.

### **E. Kegunaan Penelitian**

#### **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.

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

a. Bagi Penulis

Untuk melatih serta membangun pola pikir ilmiah dan menerapkannya kedalam suatu karya ilmiah yang tertulis serta mencoba untuk membandingkan teori yang di dapatkan di dalam perkuliahan dengan realita yang ada. Juga untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh Ujian Akhir Sarjana Administrasi Publik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

b. Bagi BPKAD Kota Bandung

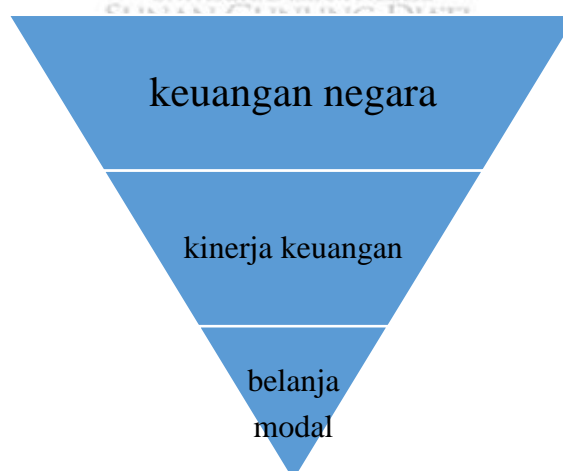
Penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi serta masukan yang dapat di jadikan bahan pertimbangan.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian yang selanjutnya.

**F. 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 Modal. Seperti dibawah ini :



**Gambar 1 Konsep Teori Segita Terbalik**

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.

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 Erlina dan Rasdianto (2013:121) Belanja Modal merupakan anggaran yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tetap serta aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi tanah, gedung dan bangunan dan lain sebagainya yang sifatnya berupa aset tetap atau untuk menambah aset tetap/investasi, yang mana didalamnya termasuk anggaran untuk biaya pemeliharaan yang bertujuan untuk mempertahankan atau menambah masa manfaat dan meningkatkan kualitas aset.

Menurut Erlina dan Rasdianto (2013:121) Belanja Modal dikelompokkan menjadi beberapa jenis, yaitu sebagai berikut :



### 1) Belanja Modal Tanah

Belanja modal tanah yaitu biaya yang digunakan untuk pembebasan/pembelian/pengadaan, penyelesaian, pengurangan, perataan, pematangan tanah, dan lain sebagainya yang berhubungan dengan perolehan hak atas tanah yang diperoleh dengan dimaksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional dan dalam kondisi siap pakai.

### 2) Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Peralatan serta mesin yang mencakup mesin-mesin dan kendaraan bermotor, inventaris kantor, alat elektronik serta alat lainnya yang bernilai signifikan dan masa manfaatnya lebih dari 12 bulan, serta dalam kondisi siap pakai.

### 3) Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Mencakup keseluruhan gedung dan bangunan yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi yang siap pakai.

### 4) Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan

Mencakup jalan, irigasi, serta jaringan yang dibangun oleh pemerintah serta dimiliki oleh pemerintah dalam kondisi siap pakai.

### 5) Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja modal fisik lainnya merupakan pengeluaran yang di gunakan untuk penambahan / pengadaan / peningkatan / penggantian, pembangunan, pembuatan, serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak

dapat dikategorikan kedalam kriteria belanja modal seperti tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, serta belanja modal irigasi, jalan, dan jaringan.

Alat yang digunakan untuk menganalisis realisasi penyerapan anggaran belanja modal guna untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (value for money) yaitu dengan menggunakan Analisis Kinerja Belanja 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.

Pengalokasian belanja modal secara tepat dapat berkontribusi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus juga dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Pengalokasian yang lebih banyak pada belanja modal nantinya dapat membantu masyarakat dalam pembangunan dan juga diharapkan diperolehnya sumber-sumber keuangan yang berguna untuk meningkatkan pendapatan daerah

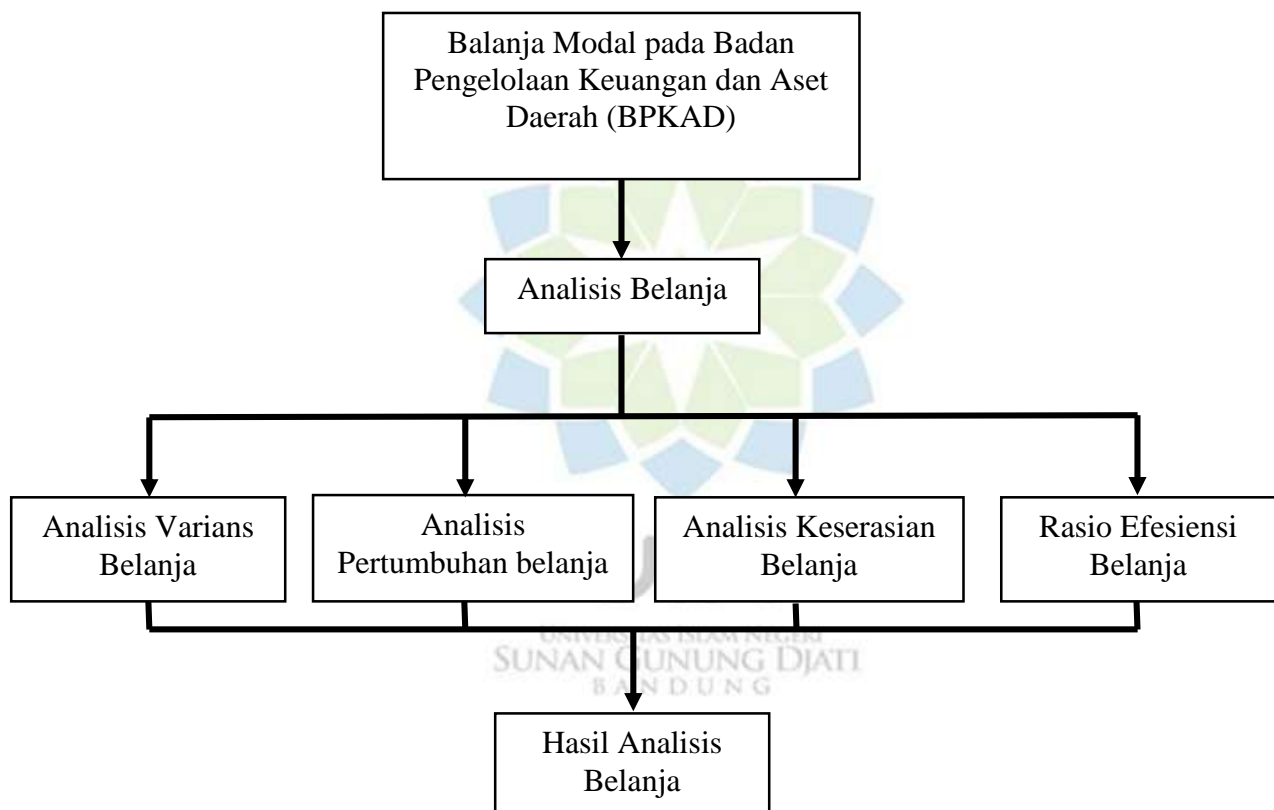
c) Analisis Belanja Langsung dan Tidak Langsung

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.

Dari pemaparan diatas maka peneliti akan bagan dari kerangka pemikiran pada penelitian ini sebagai berikut:



**Gambar 2 Bagan Kerangka Pemikiran**

#### G. Proposisi

Analisis belanja modal pada badan pengelolaan keuangan dan asset daerah kota bandung tahun 2014-2019 di dalam pelaksanaannya akan baik, apabila hasil analisa sesuai dengan kriteria yang telah dibentuk dalam setiap analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, dan rasio efisiensi belanja.