

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Keuangan daerah merupakan kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pembiayaan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pelaporan, dan pengendalian dalam rangka melaksanakan seluruh urusan pemerintah daerah, yang erat kaitannya dengan keberhasilan program pembangunan daerah. Oleh karena itu, kebijakan keuangan daerah harus sesuai dengan arah kebijakan pembangunan. Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan penerimaan daerah dan pengeluaran alokasi belanja serta upaya-upaya untuk mendapatkan sumber-sumber pembiayaan dari pemerintah pusat maupun provinsi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam 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 tersebut, untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut Merujuk pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjelaskan bahwa laporan keuangan sektor publik merupakan hasil representasi dari porsi keuangan begitu juga dengan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh

suatu entitas pada sektor publik, tujuannya adalah untuk memberikan dan juga menjelaskan mengenai informasi-informasi kepada informan guna untuk memberikan penjelasan mengenai arah dan juga posisi keuangan yang berpengaruh terhadap pengambilan Keputusan.

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. Namun, dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Garut tahun 2015 sampai dengan 2017 mendapatkan predikat penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

*Garut Governance Watch* (GGW), merupakan salah satu unsur di kabupaten Garut yang mempertanyakan raihan WTP oleh pemerintah kabupaten Garut. Menurut Yuda selaku sekjen GGW, menilai raihan predikat WTP pemerintah kabupaten Garut masih banyak yang diragukan. Temuan BPK RI di kabupaten Garut antara lain kesalahan penganggaran belanja barang dan belanja

modal TA 2017 pada dinas PUPR Dispora. maka dengan hal itu, GGW menilai penghargaan yang didapat Pemkab Garut saat ini hanya untuk kepentingan pencitraan pucuk pimpinan semata. **(Sumber: Aep Hendy S. Kabarpriangan.co.id Garut Governace Watch masih mempertanyakan predikat WTP yang diraih kabupaten Garut diakses pada 6 November 2018 pukul 21:51 melalui website <https://kabarpriangan.co.id/ggw-pertanyakan-predikat-wtp-yang-diraih-kabupaten-garut/>)**

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) kabupaten Garut 2015 sebesar Rp 3,2 triliun, 65 persen di antaranya dinikmati oleh PNS di lingkungan Pemkab Garut untuk kepentingan belanja pegawai. Dedi Rosadi, Ketua Garut Governance Watch mengungkapkan, Ada dua jenis belanja dalam APBD yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Jika melihat ringkasan penjabaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2015, dana anggaran kebanyakan habis dipakai untuk belanja pegawai.

Sekretaris Jenderal Masyarakat Peduli Anggaran Ustad Edy Surachman menyampaikan, belanja pegawai dalam APBD, murni hanya dinikmati PNS dan honorer. Yang bisa digunakan untuk masyarakat banyak adalah sisa dari belanja pegawai. **(Sumber: Her/rie JabarEkspres.com Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) kabupaten Garut dinikmati PNS diakses 06 November 2018 Pukul 22:44 melalui website <http://jabarekspres.com/2016/65-apbd-kabupaten-garut-dinikmati-pns/>)**

Kemudian anggaran belanja pemerintah kabupaten Garut setiap tahunnya meningkat. Namun terdapat nominal yang cukup besar dalam selisih antara dan

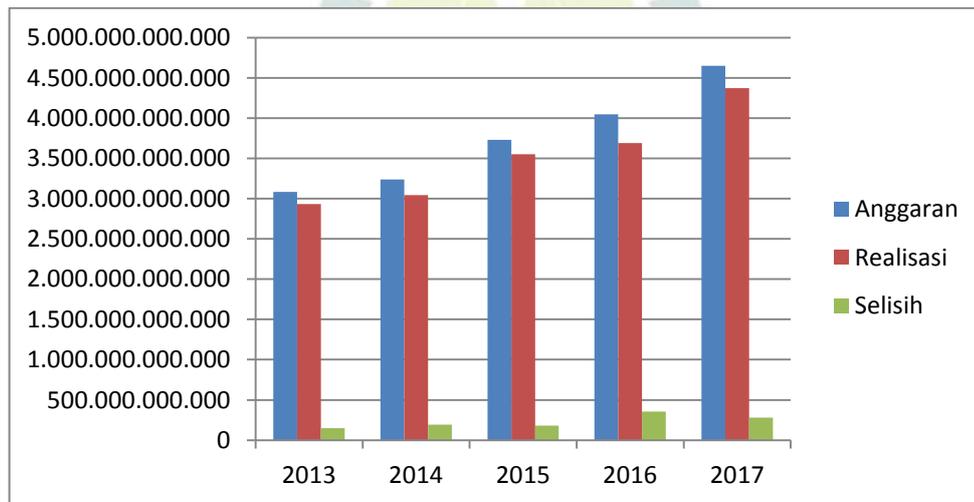
realisasinya. Sisa lebih anggaran pemerintah kabupaten Garut dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Gambar 1. 1**  
**Tabel Anggaran dan Realisasi Belanja Pemerintah Kabupaten Garut Tahun 2013-2017**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Persentase Realisasi Anggaran	Selisih
2013	3.082.495.644.933	2.934.073.591.407	95,19%	148.422.053.526
2014	3.237.124.283.157	3.044.084.138.136	94,04%	193.040.145.021
2015	3.728.596.591.093	3.549.252.715.590	95,19%	179.343.875.503
2016	4.046.134.278.152	3.691.518.655.216	91,24%	354.615.622.936
2017	4.651.090.960.780	4.369.933.640.924	93,96%	281.157.319.856

*Sumber: Data Diolah*

**Gambar 1. 2**  
**Grafik Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten Garut Tahun t Anggaran 2013-2017**



*Sumber: LRA Pemkab Garut (Data diolah)*

Berdasarkan tabel dan grafik dapat dilihat total anggaran dan realisasi belanja di pemerintah kabupaten Garut Tahun Anggaran 2013-2017 selalu mengalami kenaikan, namun belum terealisasi sepenuhnya, pada tahun 2014 anggaran belanja kabupaten Garut adalah sebesar Rp 3.237.124.283.157 tetapi dalam realisasinya hanya sebesar 94,04% dan sekitar Rp 193.040.145.021 tidak

teralisasi dari total yang dianggarkan pada tahun tersebut. Pada tahun 2016 anggaran belanja kabupaten Garut adalah sebesar Rp 4.046.134.278.152 dalam realisasinya mengalami penurunan yang hanya sebesar 91,24% dan sekitar Rp 354.615.622.936 tidak terealisasi dari total yang dianggarkan pada tahun tersebut. Begitu juga halnya dengan anggaran tahun 2017 anggaran belanja kabupaten Garut adalah sebesar Rp 4.651.090.960.780 tetapi dalam realisasinya hanya terserap 93,24% meskipun mengalami peningkatan dari pada tahun 2016 namun belum mencapai 95%, sekitar Rp 281.157.319.856 tidak terealisasi dari total anggaran pada tahun tersebut.

**Gambar 1. 3**  
**Tabel Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Kabupaten Garut Tahun Anggaran 2013-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Belanja</b>	<b>Anggaran</b>	<b>realisasi</b>	<b>Persentase</b>
2013	1. Belanja Operasi	2,311,690,400,755.00	2,240,039,318,386.00	96,90%
	2. Belanja Modal	767,237,915,223.00	692,368,428,641.00	90,24%
2014	1. Belanja Operasi	2,666,767,549,349.00	2,547,803,710,955.00	95,54%
	2. Belanja Modal	560,846,113,328.00	487,453,748,076.00	86,91%
2015	1. Belanja Operasi	3,067,393,868,932.46	2,968,337,362,275.00	96,77%
	2. Belanja Modal	659,552,695,180.54	578,732,262,315.00	87,88%
2016	1. Belanja Operasi	3,336,012,918,186.34	3,093,029,023,520.00	92,72%
	2. Belanja Modal	706,977,400,259.00	597,238,158,316.00	84,48%
2017	1. Belanja Operasi	3,950,396,052,221.17	3,745,060,004,329.00	94,80%
	2. Belanja Modal	688,280,781,653.00	615,046,392,421.00	89,36%

*Sumber: LKPD Kabupaten Garut Tahun 2013-2017 (Data Olahan)*

Untuk tabel di atas memperlihatkan realisasi anggaran belanja operasi pemerintah daerah kabupaten Garut pada tahun 2013-2017 setiap tahunnya mengalami peningkatan nominal. Namun tingkat realisasi belanja modal masih berada pada kisaran 88% hanya tahun 2013 yang menyentuh angka 90,24%.

Kemampuan pemerintah daerah kabupaten Garut dalam mengelola keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di mana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Garut 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 Pemerintahan 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 Garut. Dengan adanya presentase di atas, maka peneliti ingin

mengetahui keserasian belanja pemerintah kabupaten Garut periode 2013-2017. Yaitu dengan menggunakan analisis keserasian belanja 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 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 Garut, 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 kepada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Penenaan 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 akan diberikan sesuai dengan peraturan tersebut. Sanksi jika penyerapan anggaran yang ada tidak mencapai presentasi yang ditetapkan yaitu sebesar 95%

yaitu berupa pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran pada tahun berikutnya.

Dalam hal ini peneliti tertarik untuk menganalisis keserasian dari belanja daerah di pemerintah kabupaten Garut karena kegiatan dan anggaran yang dibuat oleh SKPD kabupaten Garut yang di dasarkan pada prinsip-prinsip anggaran kinerja dan untuk mengetahui kesiapannya, maka perlu diadakan suatu analisis keserasian belanja yang bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antar belanja agar fungsi anggaran tersebut dapat berjalan dengan baik demi terwujudnya tingkat kemandirian dalam era otonomi daerah. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

“Analisis Keserasian Belanja Daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Garut 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 Garut tahun Anggaran 2013-2017.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, penulis mencoba merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Berapa besar nilai belanja operasi terhadap total belanja di Pemerintah daerah kabupaten Garut?
2. Berapakah besaran nilai belanja modal terhadap total belanja di Pemerintah daerah kabupaten Garut?

3. Bagaimana besaran belanja langsung dan tidak langsung di Pemerintah daerah kabupaten Garut?

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

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka peneliti ini memiliki tujuan :

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

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Secara teoritis tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui keserasian belanja terhadap total belanja pemerintah kabupaten Garu di tinjau dari analisis rasio keserasian belanja. Serta
  - b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih untuk pengembangan serta referensi keilmuan Administrasi Publik dalam hal

pengkajian keuangan daerah khususnya yaitu mengenai Keserasian belanja daerah.

## 2. Kegunaan Praktis

### a. Bagi Peneliti

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

### b. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan dalam mencari jalan keluar untuk memecahkan masalah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Garut.

### c. Bagi Umum

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan informasi bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti oleh peneliti.

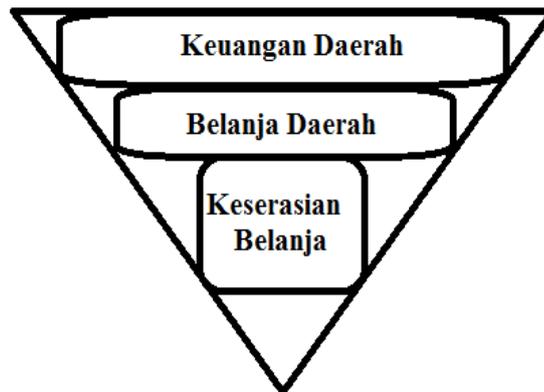
### d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk studi-studi lanjutan para peneliti dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama secara lebih mendalam.

## E. 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 Keserasian Belanja. Skema konsep teori tersebut dapat digambarkan oleh Peneliti sebagai berikut:

**Gambar 1. 4**  
**Gambaran Kerangka Konsep Peneliti**



Sumber: Penelitian dilakukan Tahun 2018

#### 1. Keuangan Daerah

Menurut Suwanda, (2013: 45) dalam buku Startegi Mendapatkan Opini WTP

Laporan Keuangan 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 mengoptimalkan 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 dikalsifikasikan dalam Belanja Langsung dan belanja tidak langsung. Dalam belanja daerah perlu adanya keseimbangan antar belanja. Agar belanja tersebut berjalan dengan baik, maka untuk itu pemerintah daerah perlu membuat harmonisasi belanja melalui keserasian belanja.

### 3. Keserasian Belanja

Mahmudi, (2016:160) Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

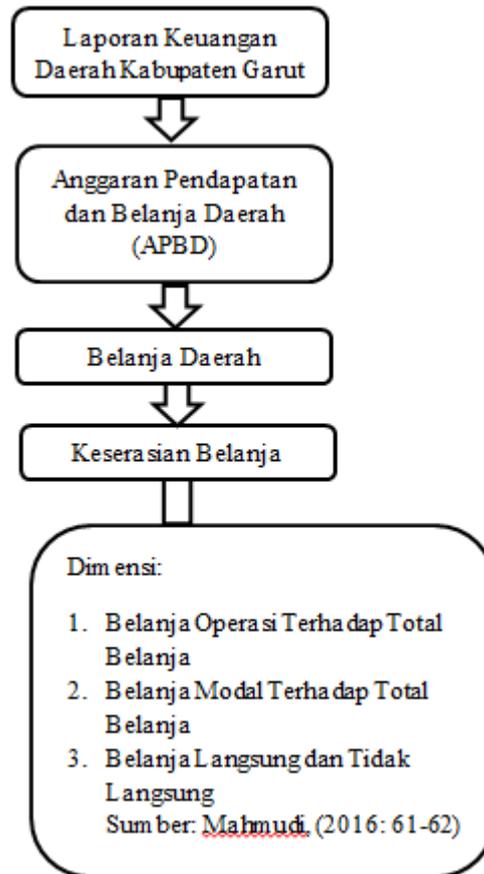
Keserasian Belanja:

“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 Belanja Daerah (APBD) perlu adanya keserasian belanja untuk menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran.

Dasar pemikiran dari penelitian ini, adalah mengetahui tingkat keserasian belanja daerah.

**Gambar 1. 5**  
**Kerangka Pemikiran Penelitian**



Sumber: Penelitian Dilakukan Tahun 2018

## F. Proposisi

Keserasian belanja dalam mengukur kinerja keuangan daerah pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kabupaten Garut 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 Garut akan berjalan dengan baik apabila terdapat keseimbangan antar belanjanya yang meliputi belanja operasi, belanja modal, serta belanja langsung dan tidak langsung.