

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Era globalisasi saat ini merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari oleh seluruh masyarakat dunia. Bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat di dunia memiliki kewajiban untuk secara terus – menerus berpartisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang sejalan dengan prinsip demokrasi, penghindaran dari salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politikal dan administratif. Pemerintahan yang baik setidaknya ditandai dengan tiga elemen yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Transparansi dibangun atas dasar atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Partisipasi maksudnya mengikutsertakan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Sedangkan akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan perubahan paradigma pemerintahan yang mendasar dari sistem lama yang sentralistis, ketika pemerintah pusat sangat kuat dalam menentukan kebijakan. Paradigma baru tersebut menuntut suatu sistem yang mampu mengurangi ketergantungan dan bahkan menghilangkan ketergantungan pemerintah

daerah kepada pemerintah pusat, serta bisa memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi baik secara regional, nasional maupun internasional. Menanggapi paradigma baru tersebut maka pemerintah memberikan otonomi kepada daerah seluas-luasnya yang bertujuan untuk memungkinkan daerah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri agar berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara).

APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Permendagri No.13 Tahun 2006). Dengan demikian APBD merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar akan dirasakan oleh masyarakat.

Salah satu aspek penting dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah Pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Anggaran daerah yang tercermin dalam APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah, menduduki porsi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya digunakan sebagai alat untuk menentukan

besarnya pendapatan dan belanja, alat bantu pengambilan putusan dan perencanaan pembangunan serta alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang dan ukuran standar untuk mengevaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas pada berbagai unit kerja

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah daftar yang memuat rincian penerimaan daerah dan pengeluaran atau belanja daerah selama satu tahun yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) untuk masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dalam menyusun APBD dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Penyusunan Rancangan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya

penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

Peran pemerintah disini dapat dinyatakan dalam bentuk mengoptimalkan Pengelolaan potensi daerah dan sumber daya manusia yang memberikan manfaat terhadap masyarakat. Hal tersebut dapat terlaksana jika segala sesuatunya dilakukan secara efektif dan efisien, tetapi pada kenyataannya masih banyak hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat terhadap pemerintah untuk peningkatan kesejahteraan tidak dapat terpenuhi.

Salah satu faktor penyebabnya adalah rendahnya penyerapan anggaran yang masih sering terjadi. Terdapat beberapa SKPD yang penyerapan anggarannya masih rendah. Persentase mengenai serapan anggaran yang rendah ini tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai anggaran, tetapi pada saat menjelang akhir tahun anggaran instansi pemerintah berusaha menyerap anggaran mendekati 100%, agar tidak ditetapkan penyerapan anggarannya rendah. Dalam situasi seperti itu, banyak layanan publik dijalankan secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik. Sementara dana anggaran yang pada dasarnya merupakan dana publik habis dibelanjakan seluruhnya. Dalam jangka panjang kondisi seperti ini cenderung memperlemah peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan pengusaha dalam proses pembangunan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan

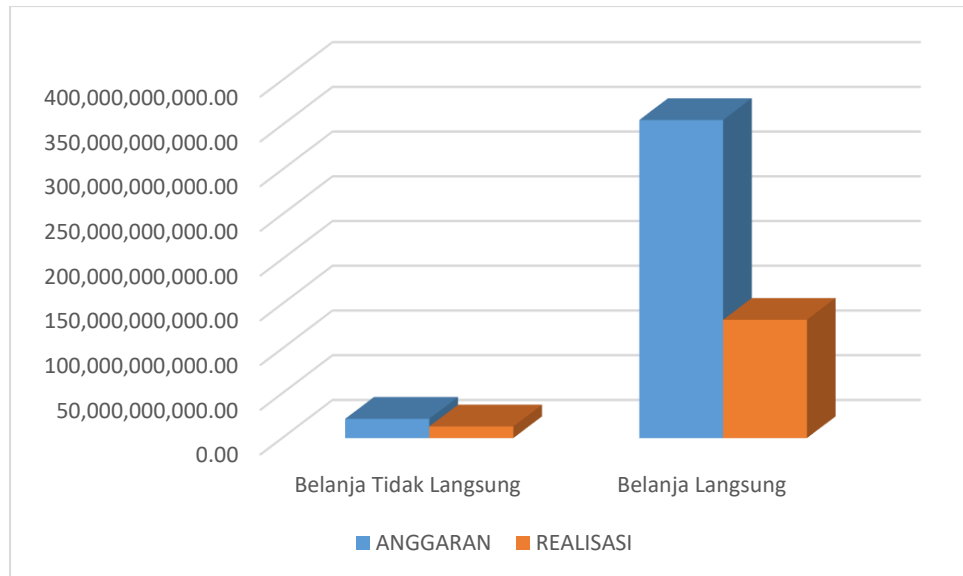
pelayanan publik, pengaturan alokasi belanja diupayakan untuk efisien, efektif dan proporsional. Belanja pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota Bandung yang dibiayai oleh APBD Kota Bandung Tahun Anggaran 2015 adalah sebesar Rp. 377.106.894.499,62 dengan realisasi sebesar Rp. 145.181.194.648,00 (38,50 %). Terdapat penurunan sebesar Rp. 21.275.573.842,00 atau 12,78 % dari realisasi belanja Tahun 2014 sebesar Rp. 166.456.768.490,00. Anggaran Belanja DPKAD Tahun 2015 tersebut terdiri dari Belanja Tidak Langsung sebesar Rp. 21.550.279.365,62 yang terealisasi sebesar Rp. 12.948.913.208,00 (60,09 %), dan Belanja Langsung dari anggaran sebesar Rp. 355.556.615.134,00 terealisasi sebesar Rp. 132.232.281.440,00 (37,19 %). Untuk lebih jelasnya mengenai perbandingan anggaran belanja langsung dan tidak langsung Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung serta realisasinya pada Tahun Anggaran 2015 dapat dilihat di bawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Perbandingan Anggaran dan Realisasi Belanja**  
**Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung**  
**Tahun 2015**

NO	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI
1	Belanja Tidak Langsung	21.550.279.365,00	12.948.913.208,00
2	Belanja Langsung	355.556.615.134,00	132.232.281.440,00

*Sumber : DPKAD Tahun 2015*

**Grafik 1.1**  
**Perbandingan Anggaran dan Realisasi Belanja**  
**DPKAD Kota Bandung**  
**TAHUN 2015**



*Sumber : DPKAD Tahun 2015*

Selama tahun 2015 pelaksanaan program dan kegiatan dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsi serta untuk mewujudkan target kinerja yang ingin dicapai Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung DPA Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung dengan total nilai Belanja Langsung adalah sebesar Rp. 355.556.615.134,00, sedangkan realisasi anggaran mencapai Rp. 132.232.281.440,00 atau dengan serapan dana APBD mencapai 37,19 % dengan demikian dapat dikatakan tahun 2015 penyerapan realisasi anggaran DPKAD masih belum sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan. Kondisi sisa anggaran adalah Silpa Rp. 223.324.333.694,00.

Adapun rincian pagu dan realisasi anggaran Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung pada tahun 2015 dapat dilihat

pada tabel berikut :

**Tabel 1.2**  
**Pagu Anggaran dan Realisasi Tahun 2015 per Sasaran**  
**DPKAD Kota Bandung**

No.	Sasaran	Pagu Anggaran (Tahun 2015)	Realisasi Anggaran (Tahun 2015)	%
1	<b>Optimalnya waktu yang diperlukan dan meningkatnya kualitas Penyusunan RAPBD sesuai ketentuan yang berlaku</b>	5.798.322.430,00	5.422.150.100,00	93,51
2	<b>Meningkatnya layanan penatausahaan keuangan sesuai peraturan perundangan</b>	3.104.349.900,00	2.956.682.640,00	95,24
3.	<b>Meningkatnya penatausahaan aset daerah sesuai peraturan perundangan</b>	337.058.356.180,00	116.332.614.766,00	34,51
4.	<b>Meningkatnya kualitas Laporan Keuangan Pemerintah daerah dan Akuntabilitas Kinerja</b>	9.595.586.624,00	7.520.833.934,00	82,14
	<b>Jumlah</b>	<b>355.556.615.134,00</b>	<b>132.232.281.440,00</b>	<b>37,19</b>

*Sumber : DPKAD Tahun 2015*

Apabila dilihat realisasi penyerapan anggaran DPKAD Kota Bandung per sasaran sampai dengan tahun 2015, baru tercapai 39,17 % hal ini menunjukkan penyerapan anggaran yang rendah dari DPKAD Kota Bandung sampai dengan Tahun 2015. Apabila dilihat dari sasaran yang paling sedikit penyerapannya adalah sasaran ketiga yaitu meningkatnya penatausahaan aset daerah sesuai peraturan perundangan.

Penyerapan anggaran Belanja Langsung Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung pada Tahun Anggaran 2015 sesuai data di atas terlihat hanya sebesar 37,19 %. Hal ini merupakan

penurunan realisasi keuangan pada tahun 2014 yang lalu sebesar 56,17 %, dikarenakan banyak kendala yang dihadapi pada Persiapan program dan kegiatan khususnya di lingkungan DPKAD Kota Bandung. Hal ini sangat tidak sesuai dengan anggaran yang tersedia dan telah ditetapkan sebelumnya dalam Time Schedule yang telah disusun.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai penyerapan anggaran belanja langsung. Judul yang diangkat peneliti sehubungan dengan penulisan ini adalah **“PENYERAPAN ANGGARAN DI DINAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH KOTA BANDUNG TAHUN ANGGARAN 2015”**

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil penulis, dapat disusun secara spesifik ke dalam pertanyaan (*Research Question*) sebagai berikut :

1. Bagaimana penyerapan anggaran khususnya penyerapan anggaran belanja langsung di DPKAD Kota Bandung?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pencapaian target yang telah ditetapkan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Bagaimana penyerapan anggaran khususnya belanja langsung di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung



2. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pencapaian target yang telah ditetapkan.

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

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti tentang ilmu Administrasi Publik khususnya Administrasi keuangan negara mengenai pengaruh penyerapan anggaran terhadap kinerja di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung.

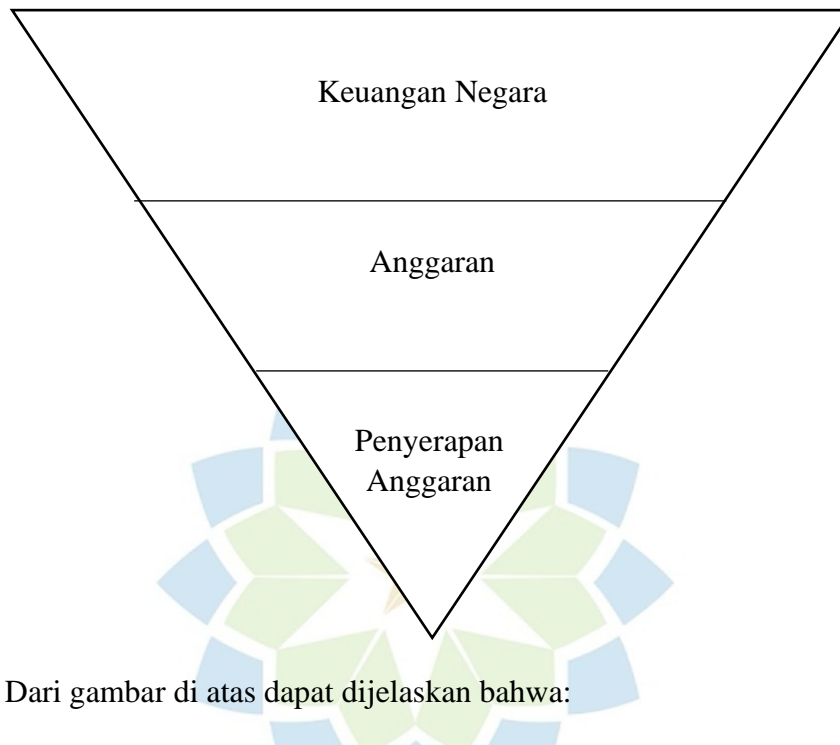
2. Praktis

Diharapkan dapat dijadikan masukan bagi Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung dalam rangka mengoptimalkan penyerapan anggaran sehingga apa yang menjadi tujuan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung akan mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Konsep kerangka pemikiran yang penulis gunakan adalah konsep segitiga terbalik, konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Negara, *Middle Theory* yaitu Anggaran, dan *Operational Theory* yaitu Penyerapan Anggaran.

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



Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa:

*Grand Theory* Keuangan Negara menurut Indra Bastian (2006:47)

Keuangan Negara adalah pelaksanaan hak dan kewajiban warga yang dapat dinilai dengan uang, dalam kerangka tata cara penyelenggaraan pemerintah.

*Middle Theory* Menurut Mardiasmo (2009:61), Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

*Operational Theory* Penyerapan Anggaran, Penyerapan anggaran menurut Abdul Halim (2014:84) adalah realisasi dari anggaran, secara

umum penyerapan anggaran yang dimaksud adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa kaitan antara *grand theory*, *middle theory* dan *operational theory* adalah realisasi anggaran.

Berikut ini merupakan kajian teori yang akan digunakan :

**Gambar 1.2**  
**Kerangka Teori**

