

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Bangsa Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya memiliki suatu tujuan yaitu memajukan kesejahteraan umum. Upaya pemerintah untuk mewujudkan hal tersebut yaitu dengan menjalankan pemerintahan yang baik dan memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat. Salah satu penunjang untuk mensejahterakan masyarakat yaitu dengan meningkatkan perkembangan perekonomian salah satunya dengan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu hal yang penting karena suatu daerah mampu berkembang atau tidaknya dilihat dari cara daerah tersebut mengelola keuangannya.

Pengelolaan keuangan daerah diformulasikan dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan cerminan dari kemampuan keuangan daerah dan kinerja pemerintah. Rencana keuangan tersebut disetujui oleh DPR/DPRD. APBD yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus dikelola dengan baik dikarenakan hal tersebut merupakan gambaran kinerja pemerintah dalam mengelola anggaran selama satu periode. Proses pengeluaran anggaran tersebut dipergunakan untuk membangun kesejahteraan pelayanan pemerintah terhadap publik. Adapun APBD Kota Bekasi tahun anggaran 2015-2018 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1**  
**APBD Kota Bekasi Tahun 2015-2018**

| No | Tahun Anggaran | Pendapatan (Rp)      | Belanja (Rp)         |
|----|----------------|----------------------|----------------------|
| 1  | 2015           | 3.662.667.813.067,00 | 4.188.655.800.274,00 |
| 2  | 2016           | 4.290.326.129.657,00 | 5.035.435.715.577,00 |
| 3  | 2017           | 4.532.976.286.431,00 | 5.310.154.555.930,00 |
| 4  | 2018           | 5.482.357.446.882,00 | 5.747.421.232.707,00 |

Pelaksanaan belanja daerah merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang dipergunakan untuk memenuhi operasional daerah sedangkan belanja modal merupakan pengeluaran belanja yang bersifat pengadaan atau pembelian asset yang berwujud dan bermanfaat untuk masyarakat. APBD yang dipergunakan oleh pemerintah yang mendukung pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat akan terlihat pada belanja modal, dimana pelaksanaan belanja atau pembangunan tersebut dipergunakan untuk peningkatan pelayanan publik oleh pemerintah terhadap masyarakat.

Akan tetapi dalam perealisasiannya masih banyak hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat belum terpenuhi. Penerimaan anggaran yang terbatas mengharuskan pemerintah untuk membatasi kegiatan dan pengalokasian anggaran secara efektif dan efisien sehingga ketika target penyerapan anggaran mengalami kegagalan maka dapat mengakibatkan hilangnya manfaat dari belanja dan pengalokasian anggaran terindikasi inefektivitas (tidak efektif) dan inefisiensi (tidak efisien). Belanja pemerintah merupakan laju pertumbuhan ekonomi, maka semakin awal pelaksanaan dari kegiatan akan memberikan efek atau stimulus yang besar bagi masyarakat.

Penyerapan anggaran merupakan tolak ukur dari kinerja pemerintahan yang tercantum pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran. Rendahnya penyerapan anggaran dapat disebabkan oleh beberapa permasalahan baik secara administrasi ataupun teknis. Permasalahan tersebut antara lain masih lemahnya perencanaan anggaran, pembahasan anggaran yang memakan waktu lama, lambannya proses tender, terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, ketakutan dalam menggunakan anggaran dan kurangnya staff ahli mengenai pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut dapat menyebabkan pelaksanaan program khususnya pada belanja modal menjadi tidak maksimal.

Dinas Pendidikan Kota Bekasi merupakan penyelenggara pada bidang pendidikan yang berbentuk pemerintahan. Dinas ini mengatur penyelenggaraan, pelayanan dan bagaimana cara meningkatkan kebutuhan Pendidikan daerah Kota Bekasi. Berkaitan dengan hal tersebut, Dinas Pendidikan Kota Bekasi dalam penyerapan anggaran belanja modal masih belum terealisasi secara maksimal karena adanya revisi dalam perencanaan anggaran, pembatasan kegiatan dalam perencanaan anggaran dan masih kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang ahli dalam proses pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut mengakibatkan realisasi penyerapan anggaran menjadi tidak stabil atau naik turunnya presentase pada anggaran belanja modal. Untuk lebih jelasnya mengenai perbandingan anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi serta realisasinya pada tahun anggaran 2015-2018 dapat dilihat di bawah ini:

**Tabel 1.2**  
**Realisasi Anggaran Belanja Tahun 2015-2018**

| <b>Tahun</b> | <b>Anggaran<br/>(Rp)</b> | <b>Realisasi<br/>(Rp)</b> | <b>Persentase<br/>(%)</b> |
|--------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2015         | 1.338.289.790.276,00     | 1.062.530.219.766,00      | 79,39                     |
| 2016         | 1.393.210.342.455,00     | 1.237.403.658.892,00      | 88,82                     |
| 2017         | 1.314.182.081.986,00     | 1.208.585.700.672,00      | 91,96                     |
| 2018         | 1.291.124.067.881,00     | 1.250.629.843.456,00      | 96,86                     |

Dilihat dari tabel di atas realisasi anggaran belanja Dinas Pendidikan Kota Bekasi tahun 2015 sampai dengan 2017 pada persentasenya mengalami kenaikan akan tetapi masih dikatakan inefektivitas (tidak efektif) karena persentase penyerapannya masih dibawah 95%. Adapun tabel realisasi anggaran belanja modal seperti di bawah ini:

**Tabel 1.3**  
**Realisasi Anggaran Belanja Modal Tahun 2015-2018**

| <b>NO</b> | <b>TAHUN</b> | <b>ANGGARAN<br/>(Rp)</b> | <b>REALISASI<br/>(Rp)</b> | <b>PERSENTASE<br/>(%)</b> |
|-----------|--------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1.        | 2015         | 152.747.506.060,00       | 24.375.313.693,00         | 15,96                     |
| 2.        | 2016         | 139.071.740.445,00       | 88.982.114.977,00         | 63,98                     |
| 3.        | 2017         | 84.781.534.395,00        | 81.143.624.343,00         | 95,71                     |
| 4.        | 2018         | 7.519.301.262,00         | 6.107.801.298,00          | 81,23                     |

Dapat kita lihat bahwa tabel di atas merupakan data penyerapan anggaran pada belanja modal di Dinas Pendidikan Kota Bekasi mulai dari tahun 2015-2018. Pada tabel diatas terlihat adanya peningkatan dan penurunan persentase realisasi anggaran dimulai dari tahun 2015 penyerapan anggaran belanja modal hanya

mencapai 15,96% dalam proses realisasinya dan pada tahun 2016 mengalami peningkatan dari 15,96% membaik menjadi 63,98%, lalu terdapat peningkatan yang signifikan sebesar 31,73% pada tahun 2016-2017 yang mencapai 95,71%. Kemudian mengalami penurunan pada tahun 2018 sebesar 14,48% dengan total penyerapan sebesar 81,23%, jumlah ini masih lebih baik dibandingkan dengan tahun 2015 dan 2016 akan tetapi 2018 mengalami penurunan kembali.

Berdasarkan fenomena penyerapan anggaran belanja modal yang ada pada Dinas Kota Bekasi dilihat dari pencapaian realisasinya maka kondisi ini meyakinkan peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“ANALISIS PENYERAPAN ANGGARAN BELANJA MODAL PADA DINAS PENDIDIKAN KOTA BEKASI TAHUN ANGGARAN 2015-2018”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka penulis akan merumuskan identifikasi masalah pada penyerapan anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi yang masih terindikasi masalah sebagai berikut:

1. Masih lemahnya perencanaan anggaran belanja modal dalam merumuskan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi yang akan digunakan sehingga pencapaiannya kurang maksimal.
2. Terdapat kurangnya pengalokasian anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi sebagai alat untuk mengoptimalkan anggaran.
3. Masih kurangnya sumber daya manusia pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi yang memiliki keahlian dalam proses pengadaan barang dan jasa.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah penulis uraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyerapan anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi tahun anggaran 2015-2018?
2. Apa saja faktor penghambat dalam penyerapan anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi tahun anggaran 2015-2018?
3. Bagaimana upaya untuk meminimalisir hambatan dalam penyerapan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi tahun anggaran 2015-2018?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis uraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penyerapan anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi tahun anggaran 2015-2018.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam penyerapan anggaran belanja modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi.
3. Untuk mengetahui upaya untuk meminimalisir hambatan pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi dalam penyerapan anggaran.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini diharapkan oleh penulis yaitu meliputi hal-hal berikut:

## 1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah khazanah dalam keilmuan mengenai Administrasi Publik, terutama yang berkaitan dengan konsentrasi Keuangan Sektor Publik.

## 2. Kegunaan Praktis

### a) Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian yang dilakukan ini untuk salah satu syarat dalam menempuh Ujian Sidang Munaqosah Strata Satu (S1) pada Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

### b) Bagi Lembaga

Peneliti juga mengharapkan bahwa hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi mahasiswa dan mahasiswi lain yang akan menindak lanjuti penelitian ini namun lebih mendalam dengan mengambil penelitian yang sama sehingga kajian ilmu yang diteliti akan lebih luas.

### c) Bagi Instansi

Peneliti mengharapkan bahwa hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan serta evaluasi bagi Dinas Pendidikan Kota Bekasi yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Fokus penelitian ini adalah terkait Analisis Penyerapan Anggaran Belanja Modal pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi Tahun Anggaran 2015-2018. Penelitian ini membahas mengenai penyerapan anggaran yang dapat diartikan sebagai perbandingan antara anggaran dengan realisasinya.

Sumarsono (2010:35) menyatakan bahwa Keuangan Negara merupakan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala hal lainnya baik berupa uang maupun berupa barang, yang nantinya dapat dijadikan sebagai milik negara sebagai pelaksanaan hak dan kewajiban.

Menurut Yuswar J.B yang dikutip oleh Anggara (2016:160) bahwa Anggaran merupakan suatu hasil yang bersumber dari perencanaan yang isinya berupa daftar mengenai macam-macam suatu kegiatan yang telah tersusun, yang didalamnya berkaitan langsung dengan penerimaan ataupun dengan pengeluaran yang nantinya akan dinyatakan dalam bentuk satuan uang yang memiliki jangka waktu tertentu dan umumnya memiliki jangka waktu satu tahun.

Menurut Abdul Halim (2014:84) dalam bukunya yang berjudul Manajemen Keuangan Sektor Publik yang menyatakan bahwa Penyerapan Anggaran merupakan suatu pencapaian dari estimasi yang akan dicapai dalam periode waktu tertentu. Maka dapat diartikan secara sederhana bahwa penyerapan anggaran disini yaitu membandingkan anggaran dengan realisasinya.

Terdapat dua sudut pandang yang berbeda mengenai penyerapan anggaran, yang pertama bahwa penyerapan anggaran merupakan realisasi anggaran pada



akhir tahun dibandingkan dengan anggarannya. Pandangan kedua, menyoroti ketidakproporsionalitasnya penyerapan anggaran.

Menurut Halim (2014:91) terdapat faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran adalah sebagai berikut.

1) Lemahnya perencanaan anggaran

Rendahnya persentase dalam penyerapan anggaran mencerminkan pelaksanaan program pemerintah yang kurang matang. Adanya perbaikan-perbaikan dalam perencanaan program dapat menyebabkan program tersebut terlambat untuk dieksekusi.

2) Lamanya proses pembahasan anggaran

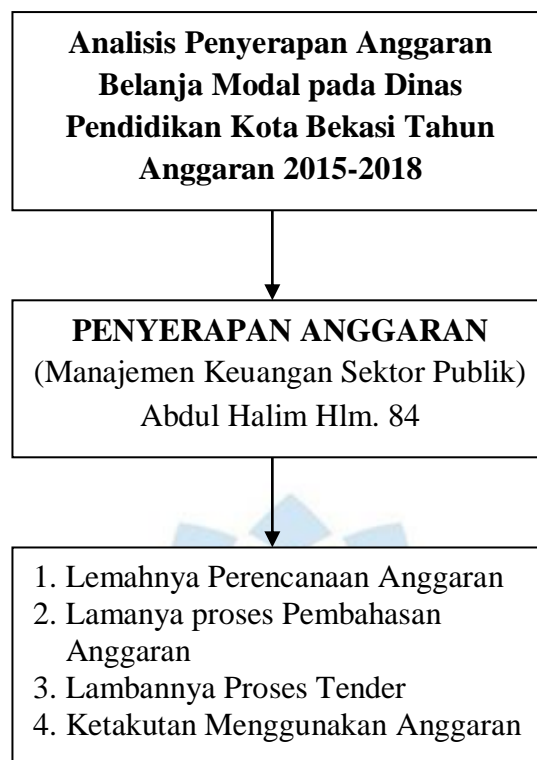
Rendahnya penyerapan juga disebabkan karena proses pembahasan anggaran yang lama yang dilakukan oleh DPRD sehingga program-program tersebut tidak dapat berjalan sesuai rencana.

3) Lambannya proses tender

Peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa belum disosialisasikan secara merata sehingga masih adanya beberapa pejabat yang belum memahami ketentuan peraturan dari pelaksanaan anggaran.

4) Ketakutan menggunakan anggaran

Ketakutan yang berlebih yang dirasakan oleh aparat negara menyebabkan pengalokasian anggaran yang dipergunakan menjadi stagnan. Inilah yang membuat rendahnya penyerapan dalam penggunaan anggaran tersebut.



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

### **G. Proposisi**

Analisis penyerapan anggaran belanja modal di Dinas Pendidikan Kota Bekasi dalam pelaksanaannya akan baik jika memenuhi 4 (empat) dimensi dan memperbaiki lemahnya perencanaan anggaran, lamanya proses pembahasan anggaran, lambannya proses tender dan ketakutan dalam menggunakan anggaran.