

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anggaran menjadi salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara, karena dalam penyelenggaraan negara selalu berhubungan dengan anggaran. Anggaran juga menjadi sebuah aspek pendukung bagi berjalannya sebuah negara atau kebijakan dan negara bisa berjalan dengan baik apabila anggarannya sudah baik, negara tidak bisa menjalankan program dan kebijakan tanpa didukung adanya anggaran. Oleh karena itu, maka negara selalu menggali anggaran, penggalan ini dalam beberapa studi disebut sebagai penerimaan anggaran.

Penerimaan anggaran ini merupakan bentuk sejumlah uang yang diberikan oleh pemerintah untuk dikeluarkan atau dihabiskan dalam periode tertentu untuk menjalankan suatu program. Anggaran juga dikatakan sebagai rencana yang dimana anggaran ini disusun secara sistematis untuk melakukan seluruh kegiatan dalam instansi.

Anggaran atau *budget* merupakan penerimaan dan pengeluaran negara dalam bentuk daftar dan pernyataan secara terperinci selama satu tahun jangka waktunya (Anggara, 2016).

Indonesia adalah sebuah negara dengan kondisi penyerapan anggaran *slow and back loaded expenditures*, pada umumnya negara-negara berkembang mengalami masalah ini. Dalam akhir tahun pelaksanaan penyerapan anggaran yang lambat dan menumpuk sehingga belanja pemerintah sebagai penggerak ekonomian menjadi tertunda (Abdul Halim, 2016: 91).

Anggaran berfungsi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan menstabilkan ekonomi yang disebut sebagai alat kebijakan fiskal. Mengenai keuangan negara yang sesuai pada undang-undang, terdapat masalah lain di sektor publik dalam usaha meluruskan sistem penganggaran yaitu prestasi kerja basis dari penerapan anggaran Evaluasi dan kriteria pengendalian kinerja dibutuhkan dalam sistem anggaran berbasis prestasi kerja/ hasil (Abdul Halim, 2016: 86).

Terdapat pearturan mengenai pengukuran & evaluasi kinerja atas pelaksanaan rencana kerja & anggaran kementerian negara / lembaga yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 249 tahun 2011. Proses evaluasi kinerja pasal 6 sampai dengan pasal 17 terdapat penilaian dengan nilai kinerja yaitu, lebih dari 90% - 100% dikatakan sangat baik, lebih dari 80% - 90% dikatakan baik, lebih dari 60% - 80% dikatakan cukup, lebih dari 50% - 60% dikatakan kurang, dan kurang dari 50% dikatakn sangat kurang.

Belanja merupakan sebuah komponen yang penting dalam Laporan Realisasi Anggaran serta mengundang perhatian publik. Lantaran masyarakat selaku pemberi dana publik (*public fund*) dana publik yang masyarakat berikan itu melalui pembayaran pajak daerah bersangkutan untuk melihat apakah dana tersebut telah digunakan seharusnya, berorientasi, efektif dan efisien pada kepentingan negara. Belanja dalam sebuah pemerintahan ini bersifat relatif mudah untuk dilakukan namun juga belanja ini seringkali rentan terjadinya inefisiensi dan kebocoran, maka dalam belanja sangat penting melakukan adanya perencanaan, pengawasan serta pengendalian.

Definisi belanja daerah bersumber pada Standar Akuntansi Pemerintahan yaitu selaku seluruh pengeluaran dalam periode tahun anggaran yang dapat menurunkan ekuitas dana lancar dari rekening kas umum daerah berkepentingan yang tidak akan diterima pembayarannya kembali oleh pemerintah daerah. Belanja bisa menyusutkan kekayaan bersih/ *net worth* yang terjadi akibat adanya negosiasi yang dilakukan pada masa lampau maka pemerintah daerah wajib melakukannya (Mardiasmo, 2009). Perlu menilai apakah pemerintah daerah sudah memakai APBD secara cermat, efektif dan efisien maka dibutuhkan melakukan analisis belanja.

Sistem dalam suatu penyelenggara pemerintahan ialah pemerintah daerah yang mengatur administratif pada daerah yang lebih kecil atau disebut juga otoritas, karena Indonesia merupakan negara dengan wilayah yang luas. luas wilayah indonesia sekitar 5.455.675 km² dan 3.544.744 km² atau lautan yang merupakan 2/3 wilayahnya. Maka dari itu wilayah Indonesia terbagi-bagi dari sejumlah daerah provinsi, serta diatur oleh pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah ini diatur oleh Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 mengenai pemerintah daerah, yang memimpin sebagai urusan pemerintahan untuk menjadi kewenangan daerah otonom dilaksanakan oleh kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Undang-undang nomor 23 ini merupakan perubahan dari undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, dengan berubahnya undang-undang diatas yang mengamanatkan peraturan pengelolaan keuangan daerah maka peraturan pemerintah pun melakukan penggantian/ perubahan, yaitu peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah telah digantikan oleh peraturan pemerintah nomor 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah bersifat *omnibus regulation*, hal ini karena peraturan ini merupakan peraturan gabungan dari beberapa undang-undang, seperti undang-undang nomor 23 tahun 2014 mengenai pemerintah daerah, undang-undang nomor 15 tahun 2004 mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, undang-undang nomor 1 tahun 2004 mengenai perbendaharaan negara, dan undang-undang nomor 17 tahun 2003 mengenai keuangan negara.

Berbeda dengan pemerintahan daerah pada UUD Republik Indonesia tahun 1945 dalam sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia pemerintahan daerah sebagai pelaksana urusan pemerintahan dengan pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan asas otonomi serta tugas pembantuan dalam prinsip otonomi seluas-luasnya.

Untuk menunjukkan kepatuhan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka laporan realisasi anggaran menyajikan kegiatan keuangan pemerintah daerah. Dalam laporan realisasi anggaran menyajikan beberapa unsur diantaranya ialah unsur belanja, transfer, pendapatan LRA, surplus/defisit LRA, pembiayaan serta kurang atau lebih pembiayaan anggaran.

Laporan realisasi anggaran (LRA) merupakan komponen laporan keuangan pemerintah yang disajikan oleh setiap entitas dan memberikan informasi mengenai realisasi dan anggaran sebagai laporan untuk suatu periode tertentu. Laporan realisasi anggaran dilakukan karena sebelumnya setiap unit kerja

pemerintah daerah melakukan rancangan pemerintah untuk mengurus keuangan unit kerja pemerintah dan butuh dibuatnya sebuah rencana. Laporan realisasi anggaran memiliki tujuan sebagai akuntabilitas entitas pemerintah daerah pada satu tahun yang memberikan informasi realisasi dan anggaran sesuai yang sudah dibuat oleh peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Kota Bekasi merupakan pelaksana otonomi pemerintahan daerah yang mempunyai hak serta kewajiban dalam melaksanakan otonomi daerahnya. Rencana kerja pemerintah daerah merupakan bentuk perwujudan hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dipaparkan dalam wujud belanja, pendapatan serta pembiayaan daerah yang ditata dalam sistem keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Bekasi dilakukan secara efektif, efisien, akuntabel, transparan, tertib serta mematuhi peraturan dalam perundang-undangan.

Masalah yang sering terjadi dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah terutama dalam kajian belanja yaitu penyerapan anggaran belanja daerah masih ada yang belum terealisasi dengan maksimal 100%, dan persentasenya turun naik dimana realisasi penyerapan anggaran pada tahun 2016 sampai dengan 2018 mengalami penurunan.

Tabel 1.1

Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah kota Bekasi 2015-2018

Tahun	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja	Terealisasi
2015	Rp4.691.313.300.821	Rp3.882.237.460.834	82,75%
2016	Rp5.035.435.715.577	Rp4.404.495.132.194	87,47%
2017	Rp5.708.280.256.183	Rp4.981.195.360.624	87,26%
2018	Rp5.747.421.232.707	Rp5.001.748.526.414	87,03%

Sumber: LRA Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bekasi, BPKAD (diolah Peneliti), 2020

Berdasarkan tabel 1.1 di atas menunjukkan adanya belanja daerah pemerintah kota Bekasi dari tahun 2015-2018 realisasi keuangannya mengalami kenaikan pada tahun 2015 namun pada 3 tahun ke bawah mulai dari tahun 2016- 2018 realisasinya justru mengalami beberapa penurunan setiap tahunnya meskipun tidak begitu jauh dan Persentasenya tidak stabil yang masih berada

dibawah 100% hal ini berarti membuktikan bahwa belanja daerah selama 4 tahun tersebut masih kurang terealisasi. Pada tahun 2015 belanja daerah Pemerintah Kota Bekasi sebesar Rp4.691.313.300.821 dengan realisasi keuangan sebesar Rp3.882.237.460.834 dengan persentase 82,75% dalam arti masih kurang terealisasi karena kurang dari 100%, kemudian tahun 2016 belanja daerah pemerintah Kota Bekasi sebesar Rp5.035.435.715.577 dengan realisasi keuangan sebesar Rp4.404.495.132.194 dengan persentase 87,47% dalam arti pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebanyak 4,72% dari tahun sebelumnya namun masih kurang terealisasi karena kurang dari 100%, kemudian tahun 2017 belanja daerah pemerintah kota bekasi sebesar Rp 5.708.280.256.183 dengan realisasi keuangan sebesar Rp 4.981.195.360.624 dengan persentase 87,26% yang berarti pada tahun 2017 mengalami penurunan sebanyak 0,21% dari tahun sebelumnya dan masih kurang terealisasi karena kurang dari 100%, kemudian tahun 2018 belanja daerah pemerintah kota bekasi sebesar Rp 5.747.421.232.707 dengan realisasi keuangan sebesar Rp5.001.748.526.414 dengan persentase 87,03% pada tahun ini juga mengalami penurunan sebanyak 0,23% dari tahun sebelumnya dan masih kurang terealisasi karena kurang dari 100%.

Tabel 1.2

Realisasi Anggaran Belanja Modal Tahun 2015-2018

Tahun	Pagu Anggaran	Realisasi Belanja	Terealisasi
2015	Rp1.669.431.213.113	Rp1.249.954.669.378	74,87%
2016	Rp1.744.469.181.029	Rp1.428.034.524.406	81,86%
2017	Rp1.581.393.432.179	Rp1.236.086.622.628	78,16%
2018	Rp1.013.356.962.144	Rp780.096.411.797	76,98%

Sumber: LRA Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bekasi, BPKAD (diolah Peneliti), 2020

Berdasarkan tabel 1.2 di atas menunjukkan adanya realisasi anggaran belanja modal selama 4 tahun kebelakang tidak stabil karena dari tahun 2015 ke tahun 2016 telah mengalami kenaikan namun di tahun berikutnya justru mengalami penurunan terus menerus. Pada tahun 2015 belanja modal pemerintah daerah kota bekasi sebesar Rp1.669.431.213.113 dengan realisasi sebesar Rp1.249.954.669.378 dan hanya terealisasi 74,87% berarti masih belum

teralisasi karena masih kurang dari 100%, kemudian pada tahun 2016 belanja modal pemerintah kota bekasi sebesar Rp1.744.469.181.029 dengan realisasi sebesar Rp1.428.034.524.406 dan hanya terealisasi 81,86% pada tahun ini realisasi belanja modal mengalami kenaikan sebanyak 6,99% dari tahun sebelumnya, kemudian pada tahun 2017 belanja modal pemerintah kota bekasi sebesar Rp1.581.393.432.179 dengan realisasi sebesar Rp1.236.086.622.628 dan hanya terealisasi 78,16% pada tahun ini realisasi belanja modal mengalami penurunan sebanyak 3,7% dari tahun sebelumnya dan masih belum terealisasi karena kurang dari 100%, kemudian tahun 2018 belanja modal pemerintah kota bekasi sebesar Rp1.013.356.962.144 dengan realisasi sebesar Rp780.096.411.797 dan hanya terealisasi 76,98% pada tahun ini realisasi belanja modal pemerintah kota bekasi mengalami penurunan sebanyak 1,18% dari tahun sebelumnya dan masih belum terealisasi karena kurang dari 100%.

Berdasarkan penjabaran diatas maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian perihal rendahnya penyerapan anggaran. Dengan judul yang akan diangkat oleh penulis berkaitan dengan penulisan skripsi ini adalah. **“PENYERAPAN ANGGARAN BELANJA PADA PEMERINTAH KOTA BEKASI TAHUN 2015-2018 “**



B. Rumusan Masalah

Penyerapan anggaran adalah salah satu indikator evaluasi kinerja dan tolok ukur kinerja pemerintah dalam sebuah roda perekonomian, maka tinggi rendahnya penyerapan anggaran sangatlah penting. Latar belakang permasalahan yang sesuai dengan diatas, maka rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyerapan anggaran pada Pemerintah Kota Bekasi tahun 2015-2018?
2. Bagaimana implementasi penyerapan anggaran pada Pemerintah Kota Bekasi tahun 2015-2018?
3. Bagaimana faktor yang mempengaruhi rendahnya penyerapan anggaran tersebut di Pemerintah Kota Bekasi tahun 2015 - 2018 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka harus adanya arah ujuan penelitian yang jelas. Tujuan penelitian yang menjadi rumusan kalimat yang menunjukkan hal yang didapat setelah penelitian. Maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses penyerapan anggaran pada Pemerintah Kota Bekasi tahun 2015-2018
2. Untuk mengetahui penyerapan anggaran pada Pemerintah Kota Bekasi tahun 2015-2018
3. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi rendahnya penyerapan anggaran Pemerintah Kota Bekasi tahun 2015 - 2018.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoretis
 - a. Peneliti berharap bisa memberi manfaat baik sebagai bacaan dan referensi yang membagikan penerangan secara teoritis dan juga empiris.
 - b. Sebagai pengembangan daya pikir penulis dalam bidang keilmuan Administrasi Publik mengenai analisis penyerapan anggaran belanja modal pada pemerintah kota bekasi.

2. Praktis

- a. Penulis berharap bahwa penelitian ini bisa mejadi masukan serta evaluasi bagi pemerintah kota bekasi dalam pengelolaan belanja sehingga apa yang menjadi tujuan pemerintah kota bekasi akan mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.
- b. Hasil penelitian ini berguna untuk melihat dengan cara apa kinerja pemerintah kota bekasi dalam mengelola laporan keuangan daerah dalam setiap tahunnya.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan bagi peneliti selanjutnya sebagai bahan acuan penelitian atau bahan perbandingan dalam penelitian lebih lanjutnya dalam kajian yang sama.

E. Kerangka Pemikiran

Penulis membuat skema kerangka pemikiran dalam penelitian ini yang bertujuan untuk mempermudah penulis untuk bisa memecahkan masalah dalam penelitian ini serta apa yang dapat dijadikan faktor-faktor penghambat serta bagaimana cara mengangani masalah.

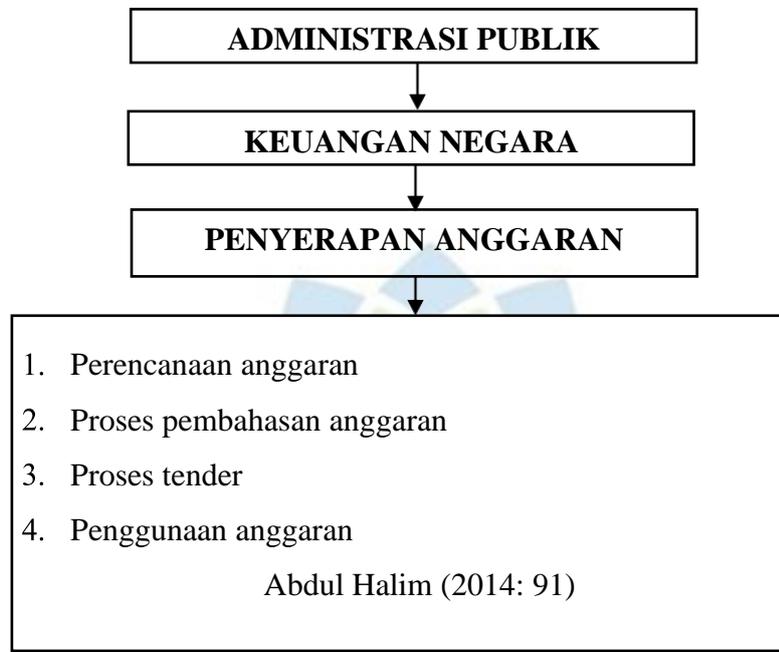
Kerangka pemikiran bermula dari administrasi publik yang merupakan kegiatan pemerintahan dengan usaha melembagakan praktik-praktik manajemen supaya sama dengan nilai efektifitas, efisiensi serta terpenuhi dengan baik keperluan masyarakat.

Keuangan publik adalah salah satu bagian dari administrasi publik karena keuangan ini sangat berkaitan erat dalam pengambilan keputusan program yang menentukan apa saja yang akan dilakukan dalam suatu periode yang membutuhkan anggaran.

Keuangan negara adalah segala hal baik berbentuk uang ataupun berbentuk yang bisa dijadikan sebagai kepunyaan negara berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Maka keuangan negara ini merupakan seluruh hak dan kewajiban yang bisa ditaraf dengan uang.

Penyerapan anggaran selaku umum merupakan perolehan dari sebuah harapan yang ingin dilakukan dalam periode waktu tertentu dilihat pada suatu saat tertentu. Lalu penyerapan anggaran bisa dimaknai sebagai realisasi anggaran atau

pencairan sama seperti yang tercatat dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada waktu tertentu.



Gambar 1.2 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan gambar di atas, menunjukkan bahwa untuk meningkatkan penyerapan anggaran khususnya pada Pemerintah Kota Bekasi haruslah memperhatikan beberapa aspek, yaitu diantaranya: (1) perencanaan anggaran, (2) proses pembahasan anggaran, (3) proses tender, dan (4) penggunaan anggaran.