

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Dengan ditetapkannya kebijakan otonomi daerah, maka pemerintah daerah dituntut lebih mandiri dalam melaksanakan dan mengelola penyelenggaraan pemerintahannya. Begitu pula dalam pengelolaan keuangannya, daerah mendapat keleluasaan guna mengatur penerimaan dan pengeluarannya sesuai potensi dan kebutuhan daerahnya sendiri. Pemerintah daerah mempunyai tanggungjawab yang lebih besar dengan bertambahnya tugas dan wewenang yang diterima. Pemerintah daerah diharuskan untuk melaksanakan pengelolaan keuangan yang baik dan bijak sebagai bentuk pertanggungjawabannya kepada masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan dengan tertib, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, bermanfaat bagi masyarakat, dan taat kepada peraturan perundangan-undangan. Hal tersebut dilakukan demi tercapainya tata kelola keuangan daerah yang transparans, akuntabel dan partisipatif.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah wajib membuat laporan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan serta mampu memberi informasi akurat tentang arah dan tujuan penggunaan anggaran tersebut. Laporan realisasi anggaran (LRA) merupakan bagian dari laporan keuangan pemerintah yang mengandung informasi mengenai anggaran beserta realisasinya selama suatu periode. Informasi tersebut bermanfaat bagi pengguna laporan dalam menilai kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas pemakaian anggaran.

Salah satu unsur yang ada dalam LRA yaitu belanja daerah. Pada umumnya belanja daerah digunakan berkaitan dengan penganggaran, yaitu menunjukkan total anggaran yang keluar dari rekening kas umum daerah, terhitung pada saat terjadinya pengeluaran dalam suatu periode tertentu. Belanja daerah memiliki peran penting karena anggaran yang disediakan dipergunakan dalam rangka mendanai kegiatan dan program pemerintah daerah.

Sebagai bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandung yang bergerak pada bidang pelayanan kesehatan, Dinas Kesehatan Kota Bandung mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintah dalam bidang kesehatan. Pelayanan kesehatan yang maksimal sangat dibutuhkan oleh masyarakat yang harus diberikan pemerintah. Dalam usaha meningkatkan pelayanan kesehatan, Pemerintah Kota Bandung menjadikan anggaran kesehatan sebagai prioritas utama. Dimana dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, Dinas Kesehatan Kota Bandung

mempunyai anggaran untuk menjalankan program dan kegiatannya. Oleh karena itu, Dinas Kesehatan Kota Bandung memiliki tanggung jawab yang besar agar anggaran yang disediakan bisa mendanai seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan.

Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan oleh peneliti, anggaran belanja Dinas Kesehatan Kota Bandung setiap tahunnya terus mengalami peningkatan, akan tetapi pada realisasinya belum dapat memenuhi target yang dianggarkan. Dari data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan Kota Bandung selama empat tahun terakhir (2016-2019) ditemukan selisih yang cukup besar nominalnya antara anggaran dan realisasinya, sisa lebih anggaran disajikan pada table berikut:

**Tabel 1.1**

**Anggaran dan Realisasi Belanja Dinas Kesehatan Kota  
Bandung Tahun Anggaran 2016-2019**

Tahun	Anggaran	Realisasi	%	Selisih
2016	501.701.098.185	367.985.197.550	75,35	133.715.900.635
2017	611.333.655.997	461.905.647.023	75,56	149.428.008.973
2018	699.429.300.263	567.101.390.966	81,08	132.327.909.297
2019	1.390.295.708.611	1.188.467.447.355	85,48	201.828.261.256

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Dinas Kesehatan Kota Bandung  
Tahun Anggaran 2016-2019 (Diolah peneliti, 2020)

Dilihat dari tabel diatas, total anggaran belanja di Dinas Kesehatan Kota Bandung setiap tahun terus terjadi peningkatan, namun belum sepenuhnya terealisasi. Pada tahun 2016 presentase realisasi anggaran belanja dinas kesehatan kota Bandung hanya mencapai sekitar 75,35%, sebesar Rp.133.715.900.635 tidak terealisasi dari anggaran yang ditetapkan. Pada tahun 2017 terjadi sedikit peningkatan dalam realisasinya menjadi 75.56% namun sisa lebih anggarannya bertambah besar dari tahun sebelumnya, sekitar Rp. 149.428.008.973 tidak terealisasi. Pada tahun berikutnya yaitu tahun 2018 presentase realisasinya mencapai 81.08% dengan sisa lebih anggaran sebesar Rp.132.327.909.297. Kemudian pada tahun 2019 terjadi peningkatan kembali dari tahun sebelumnya dengan presentase realisasinya sekitar 85,48% dengan menyisakan selisih sebesar Rp. 201.828.261.256 yang tidak terealisasi dari anggaran yang ditetapkan pada tahun tersebut. Meskipun mengalami peningkatan setiap tahunnya, namun realisasi anggaran belanja Dinas Kesehatan Kota Bandung masih belum mencapai target yang dianggarkan.

Terkait dengan adanya permasalahan selisih anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Bandung, hal ini bisa memberi dua kemungkinan. *Pertama* hal itu menunjukkan kinerja yang baik karena adanya efisiensi anggaran. *Kedua* justru menunjukkan kinerja yang kurang baik karena lemahnya perencanaan anggaran dalam menetapkan estimasi belanja atau

disebabkan adanya program dan kegiatan yang tidak dijalankan. Pada dasarnya dalam realiasi belanja memang tidak disarankan untuk melebihi jumlah anggaran yang ditetapkan karena dapat mengesankan terjadi pemborosan anggaran. Namun perlu dikaji lebih lanjut dan dikonfirmasi langsung kepada pihak terkait, apakah selisih tersebut dapat dipertanggungjawabkan sehingga dapat dinilai menunjukkan kinerja anggaran yang baik atau malah sebaliknya.

Kemampuan Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam pengelolaan keuangan dapat di lihat dari kinerja anggaran belanja, salah satu permasalahan yang kerap kali ditemui dalam sisi kajian belanja ini adalah rendahnya serapan anggaran dimana masih terdapat sisa anggaran yang tidak terealisasi. Sejalan dengan permasalahan tersebut, telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga. Dalam PMK tersebut dijelaskan penghargaan yang dimaksud adalah kementerian/lembaga telah melakukan optimalisasi atas pelaksanaan anggaran belanja pada suatu periode anggaran dimana presentase serapan anggaran paling kecil 95% dan presentase realisasi pencapaian *output* minimal 95%. Penghargaan tersebut berupa penambahan alokasi dana pada tahun anggaran selanjutnya. Kemudian sanksi dalam hal ini adalah berupa pemotongan anggaran belanja pada tahun selanjutnya apabila masih ada sisa anggaran belanja dari tahun sebelumnya yang tidak dapat dipertanggung jawabkan.

Berdasarkan uraian masalah diatas, peneliti ingin mengkaji lebih dalam mengenai kinerja anggaran belanja Dinas Kesehatan Kota Bandung. Oleh karna itu peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul: **“Kinerja Anggaran Belanja Pada Dinas Kesehatan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2019”**

## **B. Fokus Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, fokus masalah penelitian ini yaitu berkenaan dengan anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Bandung tahun anggaran 2016-2019.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan fokus masalah yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana kinerja anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Bandung tahun anggaran 2016-2019?

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Bandung tahun anggaran 2016-2019.

## **E. Kegunaan Penelitian:**

1. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah sumber atau referensi keilmuan Administrasi Publik khususnya administrasi keuangan sektor publik dalam hal mengenai pengkajian kinerja anggaran belanja.

## 2. Kegunaan Praktis

### a. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan serta evaluasi bagi Dinas Kesehatan Kota Bandung sebagai bentuk perbaikan dan upaya dalam meningkatkan kinerja anggaran belanja pada tahun-tahun berikutnya.

### b. Bagi Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat untuk masyarakat ataupun pihak-pihak yang mempunyai kepentingan dengan permasalahan penelitian.

### c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan jadi salahsatu rujukan dan studi literasi bagi peneliti lain untuk penelitian lanjutan dalam sisi kajian ini.

### d. Bagi Penulis

Penelitian ini mmbantu penulis dalam memenuhi tugas akhir mendapatkan gelar Sarjana Administrasi Publik dan memperoleh gambaran mengenai kinerja anggaran belanja di Dinas Kesehatan

kota Bandung, serta memperoleh pengetahuan dalam bidang administrasi keuangan sektor publik.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini berfokus pada kinerja anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Bandung tahun anggaran 2016-2019, penelitian ini berkaitan dengan kajian administrasi publik yaitu administrasi keuangan negara.

Administrasi Publik sebagaimana yang dikemukakan oleh (Pasolong, 2013, hal. 8) dijelaskan sebagai suatu proses kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok individu maupun suatu lembaga untuk menjalankan tugas-tugas pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik yang dilakukan secara efektif dan efisien.

Henry (1995) dalam (Pasolong, 2013, hal. 22) menyebutkan bahwa ruanglingkup dari administrasi publik salah satunya adalah manajemen publik yang dimana berkaitan dengan anggaran publik. Anggaran sektor publik sendiri merupakan bentuk pengelolaan keuangan pada organisasi sektor publik dalam rangka untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain anggaran sektor publik dapat diartikan sebagai anggaran keuangan negara.

Kuangan Negara merupakan kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, mencakup uang maupun barang; kertas berharga yang bernilai uang; hak serta kewajiban yang setara dengan uang, dana-dana pihak

ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, ataupun institusi lainnya. (Anggara, 2016: 11).

Kemudian, Mahmudi (2019: 154) menyatakan berdasarkan informasi yang termuat pada Laporan Realisasi Anggaran, dapat dilakukan analisis kinerja anggaran khususnya analisis belanja, diantaranya:

1. Analisis Varians Belanja

Adalah analisis mengenai perbedaan ataupun selisih anggaran belanja dan realisasinya. Besaran varians belanja dapat langsung diketahui oleh pengguna laporan dengan melihat nominal maupun presentase yang termuat dalam laporan realisasi anggaran. Terdapat dua kategori selisih anggaran belanja, yaitu selisih disukai apabila realisasi belanja lebih rendah dari anggaran, dan selisih tidak disukai apabila realisasi belanja melebihi anggaran yang ditetapkan.

2. Analisis Pertumbuhan Belanja

Adalah analisis untuk menunjukkan perkembangan belanja tiap tahunnya. Biasanya belanja memang selalu mengalami kenaikan berkaitan dalam menyesuaikan inflasi dan kurs rupiah yang berubah. Analisis pertumbuhan belanja digunakan untuk mengetahui besaran pertumbuhan tiap-tiap belanja, apakah pertumbuhannya wajar dan dapat dipertanggung jawabkan.

3. Analisis Keserasian Belanja

Analisis ini berguna untuk menunjukkan keseimbangan antar belanja, berkaitan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi dan stabilisasi. Agar fungsi itu berlangsung dengan baik, maka harus dilakukan harmonisasi belanja. Analisis keserasian meliputi:

- a. Analisis Belanja operasi terhadap Total Belanja

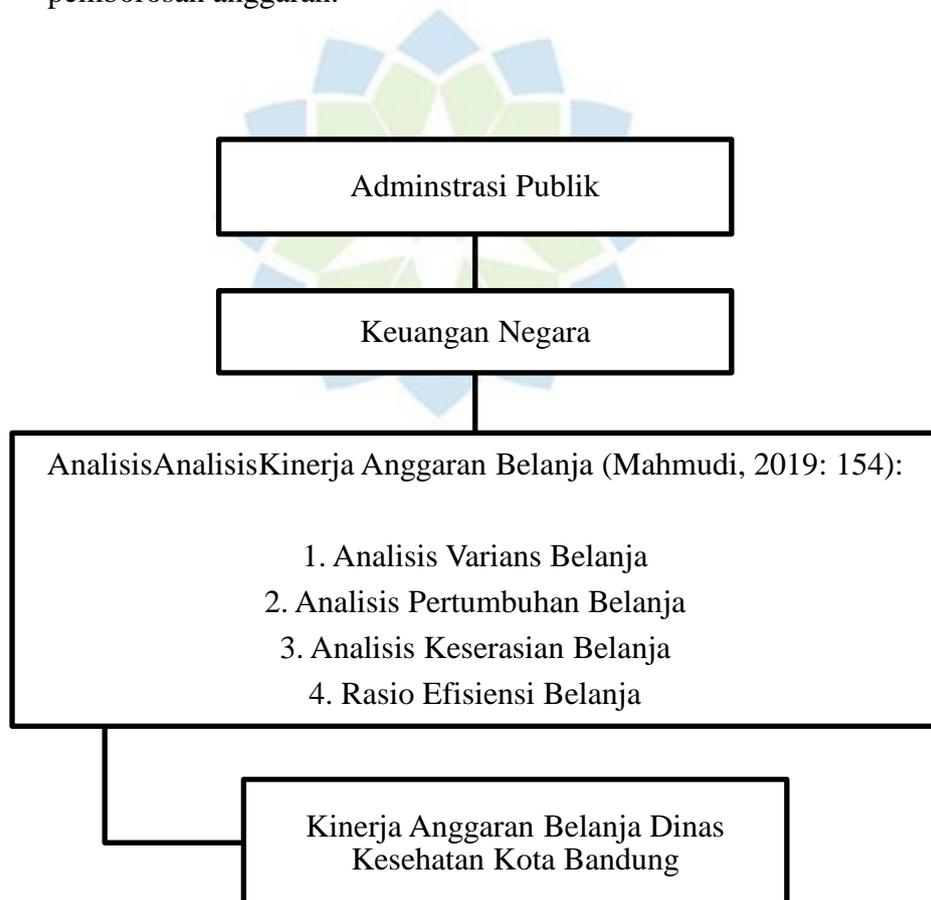
Analisis ini menunjukkan perbandingan antara belanja operasi dengan total belanja daerah dan memberikan informasi bagi pengguna laporan tentang jumlah belanja daerah yang ditetapkan untuk belanja operasi. Umumnya proporsi belanja operasi diantara 60-90%.

- b. Analisis Belanja Modal Terhadap Total Belanja

Analisis ini menunjukkan perbandingan antara belanja modal dengan total belanja daerah dan mengetahui total belanja yang ditetapkan untuk penginvestasian kedalam bentuk belanja modal. Porsi belanja modal terhadap total belanja daerah, diantara 5-20%.

#### 4. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio ini dipakai dalam pengukuran tingkat pehematan anggaran. Hasil dari perhitungannya bersifat relative, karena tidak ada standarbaku yang dinilai baik untuk rasio ini. Pemerintah daerah dianggap telah efisien apabila rasionya tidak melebihi 100%, dan sebaliknya apabila melebihi maka mengindikasikan terjadinya pemborosan anggaran.



**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran**

### **G. Proposisi**

Proposisi yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah, Kinerja anggaran belanja pada Dinas Kesehatan Kota Bandung optimal, jika berdasarkan: Analisis Varians Belanja, Analisis Pertumbuhan Belanja, Analisis Keserasian Belanja, dan Rasio Efisiensi Belanja.

