

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan aktivitas pada pemerintahan dijalankan demi mendukung terwujudnya *good governance*. Kegiatan yang dilakukan pemerintah salah satunya mengelola keuangan negara yang perlu diselenggarakan secara optimal. Pengelolaan keuangan negara itu sendiri mencakup aktivitas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban yang perlu diselenggarakan oleh pejabat pengelolaan keuangan negara yang memiliki kewenangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa "... Pelaksanaan atas pengelolaan keuangan negara perlu dilakukan dengan tertib, efisien, efektif, ekonomis, patuh terhadap peraturan perundang-undangan dan transparan dengan memperhatikan rasa ketaatan dan keadilan". Pengelolaan keuangan negara dapat berbentuk suatu kekayaan, serta hak dan kewajiban pengelolaan keuangan yang dilakukan pada tingkat pusat maupun daerah.

Dalam rangka meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan juga mempercepat kesejahteraan masyarakat, maka dilaksanakan desentralisasi yang mana pemerintah pusat melimpahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom supaya dapat mengatur urusannya sendiri sebagaimana yang tercantum pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah otonom berkaitan erat dengan keuangan daerah itu sendiri dimana dana atau anggaran yang dimiliki bersumber baik dari pendapatan APBN maupun pendapatan asli daerah yang harus dikelola sebaik mungkin.

Pengelolaan keuangan daerah dapat diartikan sebagai kekayaan yang dikelola oleh daerah yang digunakan untuk kepentingan publik atau kebutuhan daerahnya sendiri. Kegiatan yang dilakukan untuk mengelola keuangan daerah sama dengan kegiatan mengelola keuangan negara yaitu mulai dari kegiatan merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan yang terakhir pemerintah harus mempertanggungjawabkan kegiatan- kegiatan yang telah dilaksanakan sebelumnya dalam bentuk laporan keuangan. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang penyusunannya harus disesuaikan dengan standar akuntansi pemerintahan dan setidaknya mencakup Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan Realisasi Anggaran itu sendiri ialah laporan yang menyediakan informasi tentang perbandingan antara anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah ditentukan sebelumnya atas realisasinya pada satu periode tertentu. Dalam laporan realisasi anggaran ini termuat belanja daerah yang merupakan seluruh kewajiban Pemerintah Daerah untuk mengurangi nilai kekayaan sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019

Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Realisasi dari belanja daerah tersebut mampu meninjau seberapa baik kinerja belanja suatu pemerintah daerah dalam menggunakan anggaran terhadap suatu kegiatan.

Dalam menyelenggarakan berbagai program dan kegiatan, pemerintah harus membelanjakan anggaran yang ada dengan semestinya untuk dapat menciptakan kinerja yang baik. Kinerja belanja daerah yang baik juga berarti diperoleh hasil yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat serta tujuan pun tercapai dan tepat sasaran. Namun beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Daerah tidak dapat mencapai target yang telah ditentukan saat merealisasikan belanja daerah.

Bersumber pada Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, Kota Bandung yang merupakan Ibu Kota Jawa Barat menyatakan hasil kinerja yang baik dengan mencapai opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK pada tahun 2019 setelah beberapa tahun terakhir mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) (Prasatya, humas.bandung.go.id, 2019). Tetapi dengan opini tersebut tidak dapat membuktikan bahwa setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Bandung mempunyai kinerja yang baik atas laporan keuangan yang dihasilkan.

Dalam memperoleh kinerja keuangan daerah yang baik tentu tidak terlepas dari bagaimana daerah tersebut mengelola serta menggunakan anggaran dan pendapatan yang dimiliki. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Bandung yang memiliki penyerapan anggaran paling rendah terdapat pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung dengan serapan

hanya sekitar 27 persen atas Pembangunan Proyek Rumah Deret Tamasari (Solehudin, news.detik.com, 2019). Hal tersebut tentu mempengaruhi kinerja keuangan Kota Bandung yang ingin mencapai target 80% penyerapan anggaran pada akhir tahun 2019.

Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung itu sendiri merupakan bagian dari Dinas Daerah di Kota Bandung yang menjalankan urusan pemerintahan dengan melaksanakan tugas dan fungsi berkenaan dengan bidang perumahan dan kawasan permukiman, bidang pertanahan dan pertamanan sebagaimana yang tercantum pada Peraturan Walikota Bandung Nomor 1384 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman, Pertanahan Dan Pertamanan Kota Bandung.

Berdasarkan pengamatan awal, didapati data mengenai realisasi anggaran belanja daerah pada salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yaitu Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung, berikut Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang disajikan pada tabel di bawah:

Tabel 1. 1

Laporan Realisasi Anggaran Belanja

Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan

Kota Bandung Tahun 2017-2019

| Tahun | Uraian | Anggaran | Realisasi | (%) |
|--------------|-----------------|------------------------|------------------------|--------------|
| 2017 | BELANJA | 402.255.940.933 | 196.318.287.912 | 48,80 |
| | Belanja Operasi | 127.232.582.961,61 | 86.612.946.995 | 68,07 |

| | | | | |
|-------------|-----------------|---------------------------|------------------------|--------------|
| | Belanja Modal | 275.023.357.971,39 | 109.705.340.917 | 39,89 |
| 2018 | BELANJA | 460.697.408.800 | 234.358.472.498 | 50,87 |
| | Belanja Operasi | 199.603.734.869 | 125.927.457.282 | 63,09 |
| | Belanja Modal | 261.093.673.931 | 108.431.015.216 | 41,53 |
| 2019 | BELANJA | 282.221.067.075,23 | 195.217.085.444 | 69,17 |
| | Belanja Operasi | 137.919.227.922,85 | 107.602.769.289 | 78,02 |
| | Belanja Modal | 144.301.839.152,38 | 87.614.316.155 | 60,72 |

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Tahun Anggaran 2017-2019

Dari tabel 1.1 dapat diketahui bahwa realisasi anggaran belanja dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2019 belum sepenuhnya dapat terealisasi. Belanja daerah tersebut rata-rata hanya dapat terealisasi kurang dari 60% dengan realisasi paling tinggi sebesar 69,17% yang berarti realisasi anggaran belanja tidak lebih dari 70%. Anggaran belanja yang tidak terealisasi pada tahun 2017 adalah Rp. 205.937.653.021 dari jumlah anggaran belanja yang sebesar Rp. 402.255.940.933. Pada tahun 2018 pun anggaran belanja yang berjumlah Rp. 460.697.408.800 tersebut tidak dapat terealisasi sebesar Rp. 226.338.936.302. Begitu pula dengan tahun 2019 dimana sekitar Rp. 87.003.981.631,23 yang tidak dapat terealisasi dari sebesar Rp. 282.221.067.075,23 total belanja yang dianggarkan.

Jika dilihat lebih rinci, maka dapat diketahui bahwa realisasi anggaran belanja operasi dari tahun 2017 sampai tahun 2019 mengalami fluktuatif dimana pada tahun 2018 realisasi anggaran belanja operasi menurun sebesar 4,98% dari tahun 2017 dan kembali meningkat sebesar 14,93% pada tahun 2019. Rata-rata belanja operasi hanya dapat terealisasi kurang dari 70%, sedangkan belanja modal rata-rata

hanya dapat terealisasi kurang dari 50%. Baik itu belanja operasi maupun belanja modal, keduanya tidak dapat terealisasi sepenuhnya dan tidak mencapai angka 95% untuk dapat dikatakan baik dalam penyerapan anggaran.

Jika penyerapan anggaran belanja kurang dari 95% dan tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka akan dikenakan sanksi kepada lembaga tersebut dengan beberapa ketentuan sesuai dengan yang tercantum pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK.02/2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga Pasal 5 Ayat (3) yaitu:

- a. Pencapaian target pembangunan nasional tidak boleh terhambat;
- b. Pelayanan untuk publik tidak dapat turun; dan
- c. Pedoman kebijakan penganggaran yang harus diperhatikan dalam tahun anggaran berjalan.

Dari informasi awal yang didapatkan peneliti dari Bagian Keuangan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan, dan Pertamanan Kota Bandung dikatakan bahwa kendala penyerapan anggaran yang tidak mencapai target yaitu terdapat 25 pekerjaan yang diluncurkan dari tahun anggaran 2018 ke tahun anggaran 2019 dikarenakan keterlambatan dalam proses pencairan. Kemudian ada beberapa pekerjaan pengadaan dan pekerjaan fisik yang tidak diserap atau direalisasikan dikarenakan adanya hambatan yang berlangsung di lapangan seperti tidak tersedianya barang dalam E katalog sehingga rencana pembelian tidak dapat dilaksanakan serta adanya kendala pengamanan asset dan dokumen pendukung untuk pelaksanaannya. Selain itu juga terjadinya perencanaan anggaran yang

kurang matang dalam menentukan besaran anggaran kas yang menyebabkan ketidakesesuaian antara anggaran yang telah direncanakan dengan penyerapannya.

Anggaran belanja yang tidak dapat terealisasikan sepenuhnya dapat mengurangi manfaat dari belanja itu sendiri seperti beberapa program dan kegiatan yang telah diagendakan sebelumnya tidak terlaksanakan dengan baik atau bahkan tidak dapat dilaksanakan. Hal tersebut menjadi perhatian publik karena belanja daerah itu sendiri merupakan bagian penting yang dapat mencerminkan arah pembangunan di suatu daerah. Agar penyerapan anggaran belanja di tahun selanjutnya dapat mencapai target maka perlu melakukan penilaian terhadap kinerja belanja tersebut. Karena jika hanya melihat besaran realisasinya saja tidak dapat menunjukkan secara pasti bahwa instansi tersebut memiliki kinerja yang baik atau tidak baik.

Bersandarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui kinerja suatu belanja daerah yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dengan menggunakan analisis rasio kinerja belanja daerah melalui penelitian dengan judul "*Kinerja Belanja Daerah di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung Tahun Anggaran 2017-2019*".

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan pada uraian latar belakang, maka penulis mengidentifikasi permasalahan yang terjadi sebagai berikut:

1. Penyerapan anggaran belanja daerah yang tidak mencapai target dan kurang dari angka 95% sebagaimana standar minimal presentasi penyerapan anggaran yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK.02/2015.
2. Perencanaan yang tidak matang menyebabkan penyerapan yang tidak sesuai dengan yang telah direncanakan dimana penyerapan anggaran mengalami fluktuatif serta rata-rata tidak lebih dari angka 70%.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, terlihat bahwa realisasi anggaran belanja di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung tersebut tidak mencapai target, mengalami fluktuatif, dan secara keseluruhan tidak lebih dari angka 70%. Berasaskan uraian tersebut, maka penulis membatasi rumusan masalah pada penelitian ini yaitu Bagaimana kinerja belanja daerah di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung tahun anggaran 2017-2019?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan kinerja belanja daerah di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung tahun anggaran 2017-2019.

E. Manfaat Hasil Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengaruh yang baik terhadap perkembangan khazanah ilmu pengetahuan, dapat dijadikan pertimbangan sebagai bahan masukan atau pustaka acuan bagi penelitian selanjutnya, serta bisa memberikan kontribusi gagasan terhadap permasalahan yang penulis angkat dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan kinerja anggaran belanja daerah.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Penulis

Adanya penelitian ini diharapkan mampu memberi kegunaan dalam meningkatkan wawasan dan kualitas keilmuan penulis terutama pada bidang keuangan daerah yang berkaitan dengan kinerja suatu anggaran belanja daerah tahun anggaran 2017-2019 pada suatu instansi yaitu di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung.

b. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat berdaya guna sebagai bahan masukan dan memberikan gambaran kepada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung dalam pengambilan keputusan atas penganggaran belanja daerah untuk mencapai target pada periode tahun anggaran selanjutnya.

F. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini berfokus pada kinerja anggaran belanja di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung dimana penelitian ini termasuk dalam bidang kajian administrasi publik, yaitu keuangan daerah. Swerdlow dan Zoller berpendapat bahwa keuangan publik yang terdiri dari keuangan daerah, keuangan negara, keuangan badan hukum, dan keuangan subyek hukum tersebut dijalankan oleh administrasi publik (Nursadi, 2019:149). Jhon F.Due dalam Asyiah (2018:50) mengemukakan bahwa dalam keuangan negara termuat anggaran belanja tentang penerimaan dan pengeluaran yang terjadi pada tahun-tahun mendatang.

Menurut Chandler dan Plano dalam Tahir (2015:2) bahwa administrasi publik merupakan suatu proses mengoordinasikan sumberdaya dan personel publik untuk mengelola dan menerapkan keputusan-keputusan yang ada pada kebijakan publik. Personel publik disini ialah pemerintah pusat maupun daerah sebagai pemangku kekuasaan dalam suatu negara yang menjalankan segala kegiatan atau urusan untuk menyejahterakan rakyat. Dalam pelaksanaan kegiatan administrasi publik tersebut, pemerintah tidak akan terlepas dari urusan keuangan. Oleh karena itu, didalam kajian administrasi publik terdapat kajian administrasi keuangan negara. Pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan negara sebaik-baiknya untuk berhasil mencapai suatu tujuan.

Keuangan negara sendiri diartikan sebagai semua aset dalam administrasi kas negara yang bisa dinilai dengan uang dan didapatkan dari sumber-sumber penerimaan suatu negara yang telah beredar di masyarakat maupun yang secara

fisik masih terdapat pada kas negara (Effendie, 2017:5). Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat maka pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam mengelola keuangannya sendiri. Moenek & Suwanda (2019:11) mengemukakan bahwa pengelolaan keuangan daerah menggambarkan suatu rangkaian perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang terintegrasi dalam manajemen anggaran publik mulai dari proses penyusunan, pengesahan, penyelenggaraan dan pengawasan pendayagunaan keuangan.

Untuk dapat mempertanggungjawabkan proses penganggaran maka pemerintah harus menyusun laporan keuangan. Djanegara (2017:2) mengemukakan bahwa laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah harus dapat menyediakan informasi-informasi yang memberikan manfaat bagi penggunanya untuk menilai suatu akuntabilitas dan membuat suatu keputusan dari segi politik, sosial maupun ekonomi. Akuntabilitas tersebut dapat dinilai dengan melihat perbandingan antara anggaran dan realisasinya yaitu yang tercantum pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang menjadi bagian dari laporan keuangan.

Dalam laporan realisasi anggaran terdapat belanja daerah yang menggambarkan arah pembangunan daerah, untuk dikatakan memiliki kinerja yang baik maka perlu dilakukannya evaluasi terhadap anggaran belanja daerah dan realisasinya tersebut. Anggaran belanja daerah itu sendiri diartikan sebagai penjelasan terkait pengeluaran dan penerimaan yang diajukan bersamaan data tersebut untuk waktu yang akan datang (Asyiah, 2018:49).

Mahmudi (2019:154-165) mengemukakan bahwa berdasarkan informasi yang tercantum pada laporan realisasi anggaran, kinerja suatu belanja daerah dapat diketahui dengan menganalisis rasio kinerja belanja daerah sebagai berikut:

1. Rasio Varians Belanja

Kinerja belanja suatu pemerintah daerah mampu mencapai nilai yang baik jika realisasi belanja tidak melampaui total anggaran belanja daerah. Tentu ada sebab dari terjadinya varians belanja, maka perlu dilakukannya penelitian lebih mendalam mengenai apakah jumlah selisih tersebut dapat dipertanggungjawabkan, signifikan dan dapat ditoleransi.

2. Rasio Pertumbuhan Belanja

Rasio pertumbuhan belanja berguna demi melihat ada tidaknya pertambahan suatu belanja daerah dari tahun ke tahun. Perkembangan tersebut harus rasional dan dapat dipertanggungjawabkan untuk menjaga kontinuitas dan kesehatan fiskal daerah.

3. Rasio Keceragaman Belanja

Rasio ini diukur untuk mengetahui keseimbangan antarbelanja dengan mengukur rasio-rasio berikut:

- a. Rasio Belanja Operasi terhadap Total Belanja

Rasio ini membagikan keterangan tentang alokasi belanja operasi yang biasanya memiliki proporsi 60-90 persen dari total belanja daerah.

- b. Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja

Rasio ini menyampaikan informasi tentang porsi investasi belanja modal jangka menengah dan panjang yang umumnya memiliki proporsi 5-20 persen dari jumlah belanja daerah.

c. Rasio Belanja Langsung dan Tidak Langsung

Rasio ini mengemukakan informasi bagi manajemen internal pemerintah daerah agar dapat mengendalikan pengeluaran dan anggaran.

4. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio ini bermanfaat dalam menilai tingkat penghematan anggaran yang dislenggarakan pemerintah daerah dan dikatakan efisien jika rasio efisiensi kurang dari 100%.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa dalam meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan terkait keuangan daerah guna mempercepat kesejahteraan masyarakat maka perlu dilakukan penilaian kinerja belanja daerah untuk mengetahui anggaran sudah digunakan dengan semestinya atau belum. Sesuai dengan fenomena permasalahan terkait realisasi anggaran, maka penggunaan teori rasio kinerja belanja daerah menjadi suatu metode yang tepat dalam mengukur kinerja belanja daerah pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung. Secara sederhana, penulis menyusun kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 1. 1

Kerangka Pemikiran

