

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Diterbitkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi awal mula diterapkannya otonomi daerah di Indonesia, dengan adanya otonomi daerah pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang untuk mengurus urusan daerahnya masing-masing sebagaimana yang sekarang ini diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah daerah juga mempunyai hak dalam mengatur perihal keuangan daerahnya. Keuangan daerah ialah salah satu aspek penting pada penyelenggaraan otonomi daerah, pentingnya keuangan daerah ini berhubungan dengan adanya keterkaitan bahwa mobilisasi terhadap sumber-sumber keuangan daerah yang di pandang sebagai hal yang krusial pada penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama perihal pengelolaan keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga keuangan daerah ini harus diatur secara hati-hati.

Berbicara mengenai keuangan daerah tentunya ada yang namanya anggaran daerah, anggaran daerah ini adalah rencana kerja yang dibuat pada bentuk satuan mata uang dalam satu kurun waktu tertentu atau satu tahun di pemerintah daerah (Sholeh & Rochmansjah, 2010). Anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah instrument kebijakan utama dalam pemerintah daerah. Dimana anggaran daerah menempati kedudukan sentral pada upaya mengembangkan kapasitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah juga dipakai pada saat menentukan besar/kecilnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran pada masa mendatang, sumber-sumber dalam mengembangkan ukuran-ukuran standar guna mengevaluasi kinerja, alat

guna meningkatkan motivasi para pegawai, dan digunakan untuk mengkoordinasikan seluruh kegiatan dari berbagai unit. (Sholeh & Rochmansjah, 2010).

Sumber pengeluaran APBD yaitu dari belanja daerah. Menurut (Sholeh & Rochmansjah, 2010) belanja daerah memiliki arti sebagai keseluruhan pengeluaran daerah pada satu periode anggaran yang menjadi beban daerah. Adapun dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 yang lalu dijelaskan pada Peraturan Menteri dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, menurut jenis belanja, belanja daerah dikategorikan menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Dimana belanja yang berhubungan atas aktivitas atau program pemerintah daerah disebut belanja langsung. Sementara belanja yang tidak berkaitan atas aktivitas atau rencana pemerintah disebut belanja tidak langsung.

Dalam mengevaluasi pemerintah daerah perihal penggunaan APBD apakah sudah secara ekonomis, efisien dan efektif, salah satunya dilakukan melalui analisis belanja daerah (Mahmudi, 2019). Pentingnya pelaksanaan analisis belanja ini berguna dalam mengevaluasi penggunaan APBD pada pemerintah daerah apakah sudah ekonomis, efisien dan efektif, dan juga untuk mengukur tingkat efisiensi anggaran yang sudah dilakukan pemerintah daerah, mencegah adanya pengeluaran yang kurang diperlukan dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Dengan adanya analisis belanja ini bisa juga berguna sebagai evaluasi bagi instansi terkait dalam meningkatkan ataupun mempertahankan kinerja keuangan kedepannya (Mahmudi, 2019).

Salah satu instansi daerah dilingkungan pemerintahan Kota Bandung yaitu Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah. Dimana bertugas pada melaksanakan urusan di bidang koperasi, perdagangan, simpan pinjam dan lain-lain. Dalam melaksanakan tugas pokoknya dinas koperasi memiliki peranan penting untuk mensejahterakan masyarakat, hal ini tentu dalam melaksanakan tugas serta kegiatan atau rencana mendapatkan anggaran dari pemerintah, dimana anggaran tersebut dituntut untuk dimaksimalkan serta

direalisasikan secara efektif dan efisien. Sehingga hasil dari melaksanakan program serta kegiatan tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat.

Berdasarkan telaah awal yang dilakukan peneliti dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah tahun 2018-2020 pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah, menunjukkan anggaran belanja pada dinas tersebut terus terjadi penurunan, selain itu realisasi anggaran belanjanya pun belum dapat mencapai target, dimana realisasi anggaran dari tahun 2018-2020 mengalami fluktuatif dengan rata-rata tidak lebih angka 90%. Adapun rinciannya sebagai berikut.

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Anggaran Belanja Dinas Koperasi UMKM Kota Bandung Tahun 2018-2020**

Tahun	Uraian	Anggaran	Realisasi	%
<b>2018</b>	<b>Anggaran Belanja</b>	<b>32.251.782.488</b>	<b>26.928.000.159</b>	<b>83,49</b>
	Belanja Langsung	19.913.085.752	14.884.119.477	74,75
	Belanja Tidak Langsung	12.338.696.736	12.043.880.682	97,61
<b>2019</b>	<b>Anggaran Belanja</b>	<b>26.960.954.522,14</b>	<b>24.478.843.708</b>	<b>90,79</b>
	Belanja Langsung	14.878.681.107,00	13.362.213.879	89,81
	Belanja Tidak Langsung	12.082.273.415,14	11.116.629.829	92,01
<b>2020</b>	<b>Anggaran Belanja</b>	<b>15.054.318.896,74</b>	<b>13.595.196.984,00</b>	<b>90,31</b>
	Belanja Langsung	4.964.837.429,00	4.405.564.223,00	88,74
	Belanja Tidak Langsung	10.089.481.467,74	9.189.632.761,00	91,08

Sumber : LAKIP Dinas Koperasi UMKM Kota Bandung tahun 2018-2020 (Diolah peneliti).

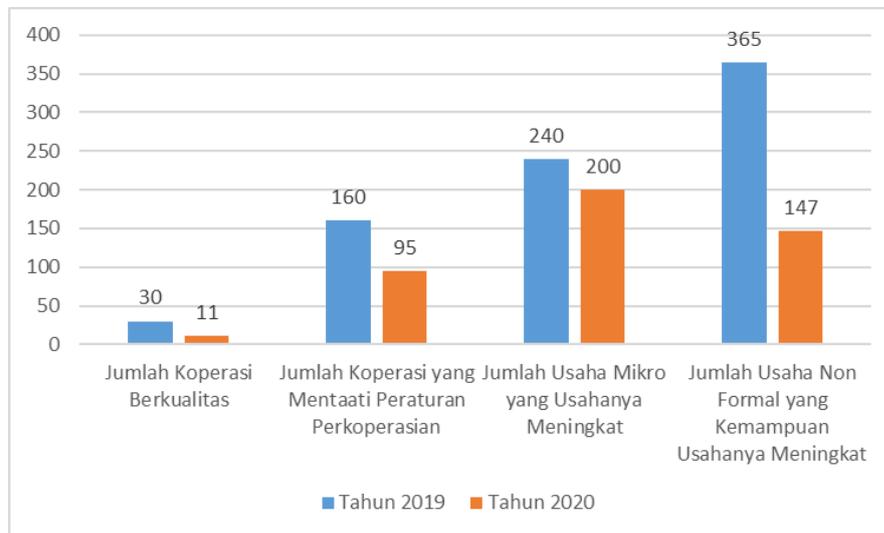
Berdasarkan pada tabel 1 diatas menunjukkan realisasi anggaran belanja pada tahun 2018 hingga tahun 2020 belum seluruhnya dapat direalisasikan. Dimana penyerapan anggaran Dinas Koperasi UMKM Kota Bandung di tahun 2018 hanya mencapai 83,49% dimana terdapat sisa anggaran yang belum dapat direalisasikan sebesar Rp. 5.323.782.329 dari jumlah anggaran belanja sebesar Rp. 32.251.782.488, sementara pada tahun 2019 mengalami kenaikan mencapai 90,79% dimana terdapat sisa anggaran yang belum dapat direalisasikan sebesar Rp. 2.482.110.814 dari jumlah anggaran belanja sebesar Rp. 26.960.954.522,14, dan pada tahun 2020 penyerapan anggaran terjadi penurunan dari tahun sebelumnya dengan capaian 90,31%

dimana terdapat sisa anggaran yang belum dapat direalisasikan sebesar Rp. 1.459.121.913 dari jumlah anggaran belanja sebesar Rp. 15.054.318.896,74.

Terkait terjadinya anggaran belanja yang realisasinya belum mencapai target dan menyisakan selisih anggaran belanja, hal ini dapat memberikan dua arti. Pertama, adanya efisiensi anggaran yang mana hal ini menandakan adanya kinerja yang baik. Kedua, menandakan adanya kinerja yang rendah disebabkan kurang baiknya perencanaan anggaran pada saat menentukan estimasi belanja atau dikarenakan terdapat program serta kegiatan yang tidak dilaksanakan (Mahmudi, 2019). Oleh karena itu agar dapat mengetahui apakah kinerja anggaran belanja telah baik atau belum maka perlu dilaksanakan analisis terhadap kinerja keuangan yang mana dalam hal ini yaitu anggaran belanja.

Terkhusus pada tahun 2020, dimana anggaran yang terbatas pasca realokasi dan refocusing anggaran belum sepenuhnya dimaksimalkan oleh di Dinas Koperasi UMKM, hal ini diindikasikan dari persentase penyerapan anggaran yang belum mencapai target yakni hanya sebesar 90,31%, sementara beberapa target kinerja pada tahun 2020 juga mengalami penurunan dari pada tahun sebelumnya. Adapun rincian untuk penurunan beberapa target kinerja pada tahun 2020 sebagai berikut.

**Gambar 1.1** Capaian kinerja tahun 2019 dan tahun 2020



Sumber : LAKIP Dinas Koperasi UMKM Kota Bandung Tahun 2019 dan 2020 (diolah peneliti).

Selain itu pada tahun 2020 juga terjadi penurunan porsi alokasi belanja langsung dimana belanja tidak langsung lebih mendominasi, sedangkan pada tahun-tahun sebelumnya belanja langsung lebih tinggi daripada belanja tidak langsung, dalam (Mahmudi, 2019) dijelaskan bahwa semestinya belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung, dikarenakan belanja langsung sangat berpengaruh terhadap kualitas output kegiatan.

Dari penjelasan diatas mengenai realisasi anggaran belanja menunjukkan bahwa anggaran belanja pada tahun 2018 hingga tahun 2020 tidak seluruhnya dapat direalisasikan dengan rata-rata serapan anggaran tidak lebih dari angka 90%, dimana serapan anggarannya belum mencapai angka 95% agar dapat dibilang baik dalam penyerapan anggarannya. Sebagaimana yang ada pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK 02/2015 pasal 3 ayat (1) dapat diketahui ketentuan capaian kinerja tahun sebelumnya bahwa presentase capaian output dan penyerapan anggaran paling sedikit 95%. Dijelaskan pula dalam pasal 2 pada peraturan tersebut, jika anggaran belanja tidak sepenuhnya dilaksanakan akan dikenakan sanksi, yaitu berupa pemotongan anggaran belanja pada tahun selanjutnya. Untuk di Dinas Koperasi UMKM sebagaimana yang terdapat pada tabel 1, menunjukkan

bahwa mulai dari tahun 2018 hingga 2020 anggaran belanjanya belum terserap sesuai dengan ketentuan yang telah diterapkan, dimana serapan anggarannya masih dibawah 95%.

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan dalam latar belakang diatas peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Kinerja Anggaran Belanja di Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan dalam latar belakang tersebut, peneliti melakukan identifikasi permasalahan yaitu:

1. Anggaran belanja yang terealisasi pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung belum dapat mencapai target, dimana realisasi anggaran dari tahun 2018-2020 mengalami fluktuatif dengan rata-rata tidak lebih angka 90%, dimana hal ini belum mencapai kriteria minimum realisasi anggaran sebesar 95% sebagaimana yang ada pada Peraturan Menteri Keuangan No. 258/PMK.02/2015.
2. Terjadinya penurunan anggaran belanja di Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung pada tahun anggaran 2018-2020.
3. Pada tahun 2020 terjadi penurunan porsi alokasi belanja langsung dimana belanja tidak langsung lebih mendominasi, sedangkan di tahun-tahun sebelumnya belanja langsung anggarannya lebih tinggi daripada belanja tidak langsung. dalam (Mahmudi, 2019) dijelaskan bahwa semestinya belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung, dikarenakan belanja langsung sangat berpengaruh terhadap kualitas output kegiatan.
4. Pada tahun 2020 terjadi penurunan beberapa target capaian kinerja, dimana beberapa target capaian kinerja tersebut menurun dari yang telah ditetapkan dalam rencana kerja anggaran (Renja) tahun 2020, jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya beberapa target capaian kinerja tersebut mengalami penurunan yang sangat drastis.

5. Belum maksimalnya penyerapan anggaran pada tahun 2020, dimana anggaran yang terbatas pasca realokasi dan refocusing anggaran belum sepenuhnya dimaksimalkan oleh di dinas koperasi UMKM, hal ini terlihat dari persentase penyerapan anggaran yang belum mencapai target yakni hanya sebesar 90,31% sedangkan pada tahun tersebut terjadi pula adanya penurunan beberapa target capaian kinerja.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berlandaskan uraian latar belakang serta identifikasi masalah yang sudah dijelaskan, sehingga rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja anggaran belanja pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan analisis varians belanja?
2. Bagaimana kinerja anggaran belanja pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan analisis pertumbuhan belanja?
3. Bagaimana kinerja anggaran belanja pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan analisis keserasian belanja?
4. Bagaimana kinerja anggaran belanja pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan rasio efisiensi belanja?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah sehingga tujuan dari diadakannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui kinerja anggaran belanja pada Dinas Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan analisis varians belanja.

2. Untuk mengetahui kinerja anggaran belanja pada Dinas Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan analisis pertumbuhan belanja.
3. Untuk mengetahui kinerja anggaran belanja pada Dinas Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan analisis keserasian belanja.
4. Untuk mengetahui kinerja anggaran belanja pada Dinas Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung tahun anggaran 2018-2020 berdasarkan rasio efisiensi belanja.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Sementara manfaat yang diharapkan dari riset ini dapat memberi nilai positif serta membawa manfaat riset baik secara praktis atau akademis, yakni:

1. Dari Segi Teoritis  
Penelitian ini diharapkan bisa menambah serta memperluas pemahaman baru guna peneliti kedepannya serta bagi penelitian-penelitian lanjutan yang serupa dan juga menambah referensi perihal telaah kinerja anggaran belanja.
2. Dari Segi Praktis
  - a. Untuk Peneliti  
Untuk menambah pengetahuan serta meningkatkan wawasan mengenai Administrasi Publik terutama pada konsentrasi keuangan dalam hal pengkajian kinerja anggaran belanja, serta penelitian ini bermanfaat bagi memenuhi tugas akhir peneliti.
  - b. Untuk Instansi  
Dengan adanya penelitian ini semoga dapat menjadi masukan pada Dinas terkait guna mengevaluasi serta memperbaiki dalam meningkatkan kinerja anggaran belanjanya pada tahun yang akan datang.
  - c. Untuk Umum

Dari hasil riset ini bisa dipergunakan sebagai pedoman dalam riset berikutnya ketika melakukan penelitian di bidang yang sama.

#### **F. Kerangka Pemikiran Penelitian**

Pada penelitian ini kajiannya akan difokuskan pada kinerja anggaran belanja pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah Kota Bandung pada tahun anggaran 2018-2020, hal ini bersangkutan dengan salah satu telaah administrasi publik terutama dalam bidang keuangan.

Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano adalah proses mengorganisasikan dan mengkoordinasikan segala sumber daya pada organisasi publik, yang kemudian diformulasikan, diimplementasikan, serta mengelola keputusan dan kebijakan publik guna memecahkan permasalahan-permasalahan yang ada (Sahya Anggara, 2012).

Sementara Pasolong mendefinisikan bahwa administrasi publik ialah kerja sama yang dilaksanakan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik secara efektif dan efisien (Harbani Pasolong, 2013).

Nicholas Henry dalam Pasolong menuturkan bahwa ruang lingkup dari administrasi salah satunya ialah manajemen public, dimana dalam manajemen public ini bersangkutan pula dengan namanya anggaran publik. Dimana anggaran public ini merupakan rencana kerja yang dibuat pada bentuk satuan mata uang dalam satu kurun waktu tertentu atau satu tahun di pemerintah guna mencapai tujuan yang telah telah di rencanakan (Harbani Pasolong, 2013).

Semenjak Indonesia menerapkan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengurus urusan daerahnya masing-masing. Dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah daerah juga mempunyai hak dalam mengatur perihal keuangan daerahnya.

Mamesah menjelaskan bahwa keuangan daerah ialah seluruh hak dan kewajiban yang memiliki nilai yang serupa dengan uang serta segala sesuatu, baik uang ataupun barang yang bisa menjadi kekayaan daerah terkait selama

belum didapatkan oleh daerah yang lain serta semua pihak lain selaras dengan ketentuan perundang-undangan yang ada (Andirfa, 2018).

Dalam Djanegra (2017:2) laporan keuangan pemerintahan sewajibnya memberikan sajian informasi yang berguna untuk segenap orang yang menggunakannya dalam melakukan penilaian akuntabilitas dan menyusun keputusan baik keputusan sosial ekonomi ataupun politik. Adapun Laporan keuangan pokok terbagi atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan arus kas, laporan operasional, catatan atas laporan keuangan dan laporan perubahan ekuitas (Djanegara, 2017).

Kemudian Mahmudi menjelaskan bahwa berlandaskan informasi yang ada di laporan realisasi anggaran, kita dapat mengadakan analisis kinerja belanja daerah diantaranya berupa (Mahmudi, 2019):

#### 1) Analisis Varians Belanja

Pemerintah daerah dapat dibidang mempunyai kinerja yang baik ketika realisasi belanja tidak melebihi total anggaran belanja daerah. Dengan menganalisis varians belanja dapat diketahui besar selisih antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. ketika realisasi belanja kurang dari anggarannya maka hal ini termasuk ke dalam selisih disukai, sedangkan sisa anggaran tersebut tidak disukai ketika realisasi belanja melebihi anggarannya. Terjadinya varians belanja ini tentu ada sebabnya, sehingga diperlukan pelaksanaan penelitian lebih lanjut perihal jumlah selisih tersebut apakah mampu dipertanggungjawabkan, sudah signifikan atau tidak, serta bisa ditoleransi. Adapun rumus perhitungannya sebagai berikut:

$$\text{Varians Belanja} = \text{Realisis Belanja} - \text{Anggaran Belanja}$$

#### 2) Analisis Pertumbuhan Belanja

Dalam mengukur ada tidaknya pertumbuhan belanja daerah dari satu tahun ke tahun lainnya maka dilakukan menggunakan analisis pertumbuhan belanja. Perkembangan tersebut harus rasional serta dapat

dipertanggungjawabkan dalam mempertahankan kelangsungan serta kesehatan fiskal daerah. Adapun rumus perhitungannya sebagai berikut:

Pertumbuhan Tahun t =

$$\frac{\text{Realisasi Belanja Thn}_t - \text{Realisasi Belanja Thn}_{t-1}}{\text{Realisasi Belanja Thn}_{t-1}} \times 100\%$$

### 3) Analisis Keserasian Belanja

Dalam mengukur keseimbangan antar belanja maka dapat dilakukan melalui analisis ini yang diukur menggunakan beberapa ukuran rasio berikut:

#### a. Rasio Belanja Operasi terhadap Total Belanja

Guna memperoleh informasi mengenai besaran porsi alokasi belanja operasi maka digunakanlah rasio ini, dimana umumnya belanja operasi ini mempunyai porsi 60-90 persen dari keseluruhan belanja daerah, Adapun rumus perhitungannya yaitu:

Belanja Operasi terhadap Total Belanja =

$$\frac{\text{Realisasi Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

#### b. Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja

Rasio ini memberikan informasi mengenai alokasi investasi belanja modal pada tahun anggaran terkait yang biasanya mempunyai porsi 5-20 persen pada keseluruhan belanja daerah, dengan rumus:

Belanja Modal terhadap Total Belanja =

$$\frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

#### c. Rasio Belanja Langsung dan Tidak Langsung

Rasio ini berguna bagi manajemen internal pemerintah daerah dalam hal pengendalian pengeluaran dan anggaran, adapun rumus perhitungannya yaitu:

$$\text{Belanja Langsung terhadap Total Belanja} = \frac{\text{Total Belanja Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Belanja Tidak Langsung terhadap Total Belanja =

$$\frac{\text{Total Belanja Tidak Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

#### 4) Rasio Efisiensi Belanja

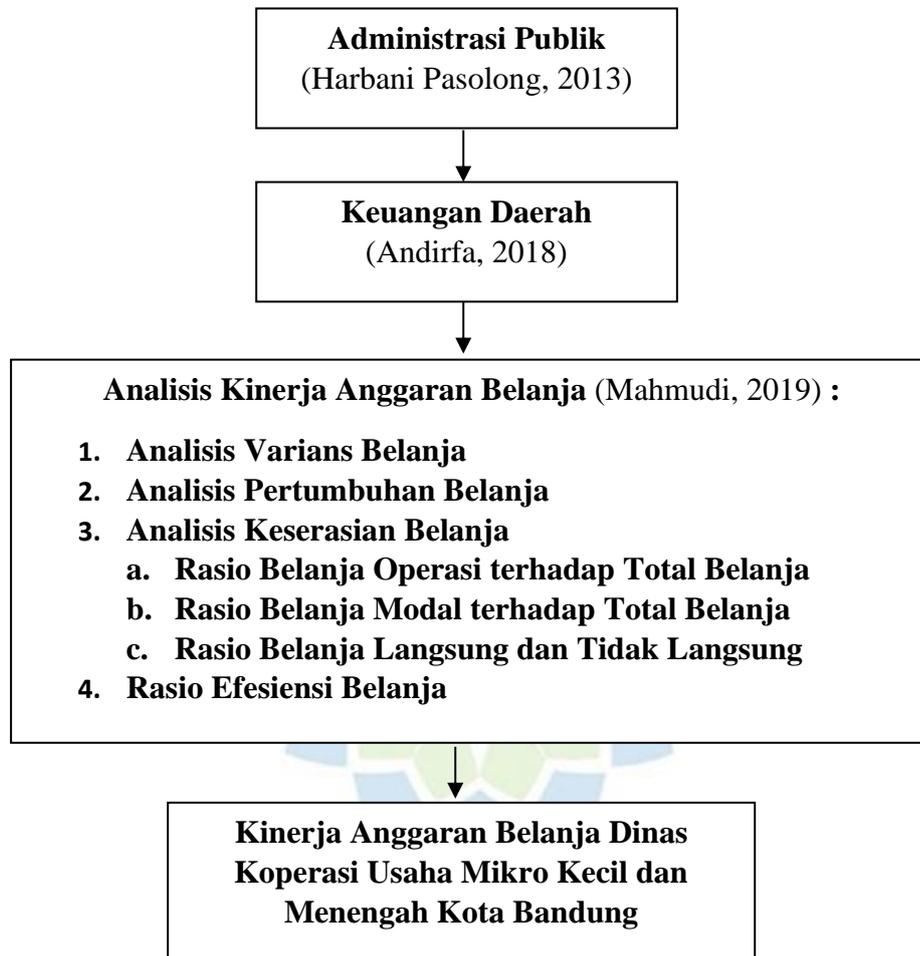
Dalam pengukuran tingkat efisiensi anggaran yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, maka digunakanlah rasio efisiensi belanja ini dimana nantinya pemerintah yang efisien yaitu ketika rasio efisiensi kurang dari 100% dengan rumus:

$$\text{Efisiensi Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran yang telah dijelaskan sehingga bisa digambarkan dibawah ini.



**Gambar1.2**  
**Kerangka Pemikiran Penelitian**



### **G. Proposisi**

Kinerja Anggaran Belanja pada Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah, akan berjalan dengan optimal apabila sesuai dengan analisis kinerja anggaran belanja menurut Mahmudi yakni terdapat varians belanja yang disukai dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, terdapat pertumbuhan wajar suatu belanja dari tahun ke tahun, adanya keseimbangan antarbelanja, dan tercapainya penghematan anggaran.