

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejalan dengan bertumbuhnya pemerintahan di Indonesia, berkembang pula dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Keinginan memiliki pengelolaan dalam pemerintahan yang baik sejalan dengan kinerja nyata pada pemerintah. Bangsa Indonesia pada dasarnya memiliki tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, itulah salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertulis dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cara untuk memajukan kesejahteraan umum adalah dengan melaksanakan suatu pemerintahan yang baik untuk tercapainya masyarakat yang sejahtera, berkeadilan dan berkemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintahan yang baik harus sejalan dengan kinerja dalam melakukan tugas pemerintah. Terdapat tiga elemen yang harus diperhatikan dalam melaksanakan pemerintahan yang baik yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Transparansi merupakan bagian dari keterbukaan proses kinerja pemerintah dalam melaksanakan tugasnya terhadap publik. Partisipasi merupakan dimana adanya kontribusi dari masyarakat terhadap keikutsertaannya dalam proses kinerja pemerintah. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kinerja pemerintah terhadap publik.

Pemerintah sangat dibutuhkan untuk memberikan dorongan yang lebih kuat bagi jalannya pergerakan daerah. Dinyatakan dalam bentuk mengoptimalkan pengelolaan potensi daerah dan sumber daya manusia yang memberikan manfaat terhadap masyarakat. Hal tersebut dapat terlaksana jika segala sesuatunya dilakukan secara baik dengan efektif dan efisien.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dan masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, maka implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial yaitu menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi.

Kecamatan adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh Camat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah yang menyatakan bahwa “Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

“Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.”

Sebagai organisasi perangkat daerah kabupaten atau kota, kecamatan berkedudukan strategis menunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikarenakan pemerintah kecamatan langsung berhadapan dengan masyarakat yang dilayaninya dan sekaligus mempertanggungjawabkan kinerja pelayannya.

Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota, hal ini disebut pertanggungjawaban administratif. Camat berperan sebagai kepala wilayah (wilayah kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintah di wilayah kecamatan, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundang-

undangan, pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, serta pelaksanaan tugas pemerintahan lainnya yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan dan/atau instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan.

Secara filosofis, kecamatan yang dipimpin oleh Camat perlu diperkuat dari aspek sarana prasarana, sistem administrasi, keuangan dan kewenangan bidang pemerintahan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan sebagai ciri pemerintahan kewilayahan yang memegang posisi strategis dalam hubungan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan kabupaten/kota yang dipimpin oleh Bupati/Wali Kota. Sehubungan dengan itu, Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan dari 2 (dua) sumber yakni: pertama, bidang kewenangan dalam lingkup tugas umum pemerintahan; dan kedua, kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Wali Kota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kecamatan dan Kelurahan Pemerintah Kota Bekasi Pasal 11 menyebutkan, Pembiayaan Kecamatan dan Kelurahan Berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Penerimaan Sumber-sumber lain yang sah. Selanjutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang mengalami perubahan menjadi No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 240 ayat (2) menyatakan bahwa Kepala SKPD sebagai entitas akuntansi menyusun laporan keuangan SKPD yang disampaikan kepada PPKD untuk digabung menjadi laporan keuangan pemerintah daerah. Entitas akuntansi

merupakan unit pada pemerintahan yang mengelola anggaran, kekayaan, dan kewajiban yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan atas dasar akuntansi yang diselenggarakannya.

Pemaparan laporan keuangan merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban tertulis dari kinerja keuangan yang telah dicapai. Fungsi utama dari laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan suatu informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik.

Berdasarkan data awal yang diperoleh peneliti bahwasannya masih terdapat permasalahan yang dihadapi oleh Kecamatan Bekasi Timur, diantaranya yaitu belum optimalnya realisasi hasil Penyusunan Rencana Pembangunan baik fisik maupun non fisik, kemudian masih belum optimalnya pelaporan Kecamatan dan Kelurahan dalam program dan kegiatan kepada Pemerintah Kota Bekasi. Hal ini didukung dengan kurangnya kemampuan sumber daya manusia baik tingkat Kecamatan maupun tingkat Kelurahan, serta Mekanisme dan pola kerja Kecamatan yang masih kurang terpadu, efektif dan efisien.

Jika sumber daya manusia tidak memiliki kemampuan yang baik dalam mengerjakan tugas pokok dan fungsinya, tentu akan mempengaruhi hasil kinerja instansi dalam melakukan pelaporan, khususnya pelaporan mengenai Penyerapan Anggaran kepada Pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut, berikut ini peneliti paparkan data Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2013-2017 pada Kecamatan Bekasi Timur :

Tabel 1.1

Laporan Realisasi Anggaran Kecamatan Bekasi Timur Tahun 2013-2017

Tahun	Uraian	Anggaran	Realisasi	%
2013	Pendapatan Asli Daerah	98.403.800	99.344.229	100,96
	Belanja Operasi	11.746.386.000	11.247.768.446	95,76
	Belanja Modal	65.848.000	61.765.000	93,80
	SILPA		11.210.189.217	
2014	Pendapatan Asli Daerah	182.452.200	114.487.616	62,75
	Belanja Operasi	11.630.019.500	11.238.351.423	96,63
	Belanja Modal	200.800.000	197.343.500	98,28
	SILPA		11.321.207.307	
2015	Pendapatan Asli Daerah	151.522.600	116.211.085	76,70
	Belanja Operasi	15.437.682.000	14.425.598.408	93,23
	Belanja Modal	429.131.000	409.125.000	95,34
	SILPA		14.718.512.323	
2016	Pendapatan Asli Daerah	240.024.600	82.484.476	34,37
	Belanja Operasi	19.090.427.000	18.296.490.811	95,84
	Belanja Modal	659.090.000	623.745.000	94,64
	SILPA		18.837.751.335	
2017	Pendapatan Asli Daerah	94.857.200	121.175.248	127,74
	Belanja Operasi	38.191.212.000	36.427.051.601	95,38
	Belanja Modal	646.740.000	586.291.259	90,65
	SILPA		36.892.167.612	

Sumber: LRA Kecamatan Bekasi Timur tahun 2013-2017

Berdasarkan data di atas, jumlah APBD yang dianggarkan setiap tahunnya mengalami kenaikan dan penurunan sama halnya dengan realisasinya, Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari Pendapatan Pajak Daerah dan Pendapatan Retribusi Daerah. Terlihat pada tahun 2013 anggaran PAD sebesar Rp. 98.403.800 dan realisasinya sebesar Rp. 99.344.229, kemudian pada tahun 2014 mengalami kenaikan yaitu anggaran sebesar Rp. 182.452.200 dan realisasi sebesar Rp. 114.487.616. lalu, pada tahun 2015 mengalami penurunan anggaran sebesar Rp. 151.522.600 dan realisasi sebesar Rp. 116.211.085. selanjutnya pada tahun

2016 mengalami kenaikan anggaran sebesar Rp. 240.024.600 dan mengalami penurunan pada realisasi sebesar Rp. 82.484.476. namun di tahun 2017, data menunjukkan kenaikan realisasi sebesar Rp. 121.175.248 dan penurunan anggaran yaitu sebesar Rp. 94.857.200 sehingga di tahun 2017 data jumlah realisasi lebih banyak dibandingkan dengan anggaran. Data tersebut menunjukkan bahwa realisasi anggaran tidak stabil dan tidak bisa menyesuaikan satu sama lain anggaran dengan realisasinya.

Selain itu, dalam Belanja Operasi juga mengalami kenaikan dan penurunan namun tidak terlalu signifikan. Belanja Operasi terdiri dari Belanja Pegawai dan Belanja Barang dan Jasa. Terlihat dari tahun 2013 anggaran sebesar Rp. 11.746.386.000 dan realisasinya sebesar Rp. 11.247.768.446, kemudian pada tahun 2014 mengalami penurunan yaitu anggaran sebesar Rp. 11.630.019.500 dan realisasi sebesar Rp. 11.238.351.423 lalu, pada tahun 2015 mengalami kenaikan anggaran sebesar Rp. 15.437.682.000 dan realisasi sebesar Rp. 14.425.598.408, selanjutnya pada tahun 2016 kembali mengalami kenaikan anggaran sebesar Rp. 19.090.427.000 dan realisasi sebesar Rp. 18.296.490.811, kemudian di tahun 2017, data menunjukkan kenaikan anggaran yang cukup besar yaitu Rp. 38.191.212.000 dan realisasinya sebesar Rp. 36.427.051.601.

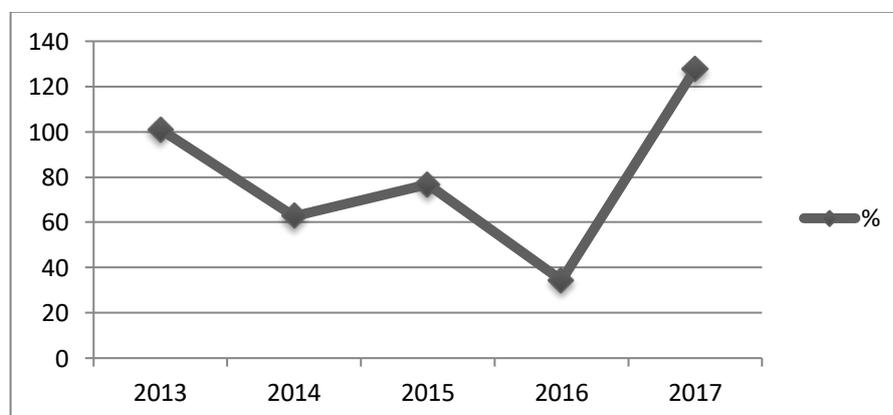
Kemudian pada Belanja Modal dapat dikatakan sudah cukup baik karena realisasinya bisa mengimbangi anggaran. Belanja Modal di sini yaitu mencakup Belanja Modal Peralatan dan Mesin. Dapat dilihat dari tahun 2013 anggaran untuk Belanja Modal yaitu sebesar Rp. 65.848.000 dan realisasinya sebesar Rp. 61.765.000, kemudian pada tahun 2014 mengalami kenaikan yang cukup

signifikan yaitu anggaran sebesar Rp. 200.800.000 dan realisasi sebesar Rp. 197.343.500 lalu, pada tahun 2015 mengalami kenaikan anggaran sebesar Rp. 429.131.000 dan realisasi sebesar Rp. 409.125.000, selanjutnya pada tahun 2016 kembali mengalami kenaikan anggaran sebesar Rp. 659.090.000 dan realisasi sebesar Rp. 623.745.000, kemudian di tahun 2017, data menunjukkan sedikit mengalami penurunan anggaran yaitu Rp. 646.740.000 dan realisasinya sebesar Rp. 586.291.259.

Dari penjelasan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa laporan realisasi anggaran pendapatan asli daerah (PAD) belum stabil jika dibandingkan dengan realisasi anggaran belanja operasi dan belanja modal yang sudah bisa mengimbangi anggarannya. Pada penelitian ini, peneliti akan berfokus pada realisasi anggaran pendapatan asli daerah (PAD) karena pada realisasi belanja tidak terlihat adanya permasalahan. Adapun analisis dan perhitungan awal terhadap penyerapan anggaran pendapatan asli daerah (PAD) pada Kecamatan Bekasi Timur adalah sebagai berikut:

Gambar 1.1

Persentase Penyerapan Pendapatan Asli Daerah Tahun 2013-2017



Sumber: Data diolah peneliti tahun 2018

Pada tahun 2013, penyerapan anggaran mencapai 100,96% yang kemudian mengalami penurunan yang signifikan pada tahun 2014 menjadi hanya terserap sebesar 62,75%. Kemudian terjadi kenaikan penyerapan anggaran pada tahun 2015 menjadi sebesar 76,70%, dan pada tahun berikutnya kembali mengalami penurunan penyerapan anggaran menjadi hanya 34,37%. Namun pada tahun 2017 persentase realisasi anggaran melonjak mencapai angka 127,74%. Peneliti menyimpulkan bahwa penyerapan anggaran pendapatan asli daerah (PAD) masih fluktuatif dan masih terdapat SILPA di setiap tahunnya dan terus meningkat. Terlihat dari tahun 2013 besarnya SILPA yaitu Rp. 11.210.189.217, lalu pada tahun 2014 sebesar Rp. 11.321.207.307, kemudian pada tahun 2015 sebesar Rp. 14.718.512.323, setelah itu mengalami kenaikan kembali pada tahun 2016 dimana SILPA sebesar Rp. 18.837.751.335, sedangkan pada tahun 2017 mengalami kenaikan yang cukup signifikan yaitu sebesar Rp. 36.892.167.612.

Selisih penyerapan anggaran sebenarnya bisa saja terjadi karena sebuah prestasi penghematan anggaran. Namun, bisa juga dikarenakan kurang optimalnya pengelolaan keuangan, karena dengan perhitungan yang matang dan kesepakatan banyak pihak seharusnya anggaran dapat digunakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik lebih lanjut untuk melakukan penelitian dengan judul **“EVALUASI PENYERAPAN ANGGARAN PADA KANTOR KECAMATAN BEKASI TIMUR DI KOTA BEKASI TAHUN 2013-2017”**

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka yang menjadi fokus penelitian ini berkaitan dengan penyerapan anggaran yang belum maksimal kemudian terdapat presentase naik turun dan adanya sisa lebih anggaran yang terus meningkat pada Kantor Kecamatan Bekasi Timur.

1.3 Rumusan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil penulis, dapat disusun secara spesifik ke dalam pertanyaan sebagai berikut :

“Bagaimana evaluasi penyerapan anggaran pada Kantor Kecamatan Bekasi Timur di Kota Bekasi tahun 2013-2017?”

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana evaluasi penyerapan anggaran pada Kantor Kecamatan Bekasi Timur Kota Bekasi Tahun 2013-2017.

1.5 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis
 - a. Sebagai khasanah pengembangan intelektual penulis di bidang keilmuan Administrasi Publik mengenai analisis penyerapan anggaran pada Kantor Kecamatan Bekasi Timur.
 - b. Menambah wawasan dan memperdalam ilmu pemerintahan khususnya dalam bidang keuangan Negara.
 - c. Dapat dijadikan sebagai kajian studi banding antara teori dan fakta yang ada dilapangan.
2. Praktis
 - a. Diharapkan dapat dijadikan evaluasi bagi Kantor Kecamatan Bekasi Timur dalam rangka mengoptimalisasikan penyerapan anggaran sehingga apa yang menjadi tujuan Kantor Kecamatan Bekasi Timur akan mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.
 - b. Hasil penelitian ini sebagai bentuk pengabdian masyarakat kepada Kota Bekasi.
 - c. Sebagai acuan peneliti-peneliti selanjutnya dalam pembahasan yang berkaitan dengan penyerapan anggaran.

1.6 Kerangka Penelitian

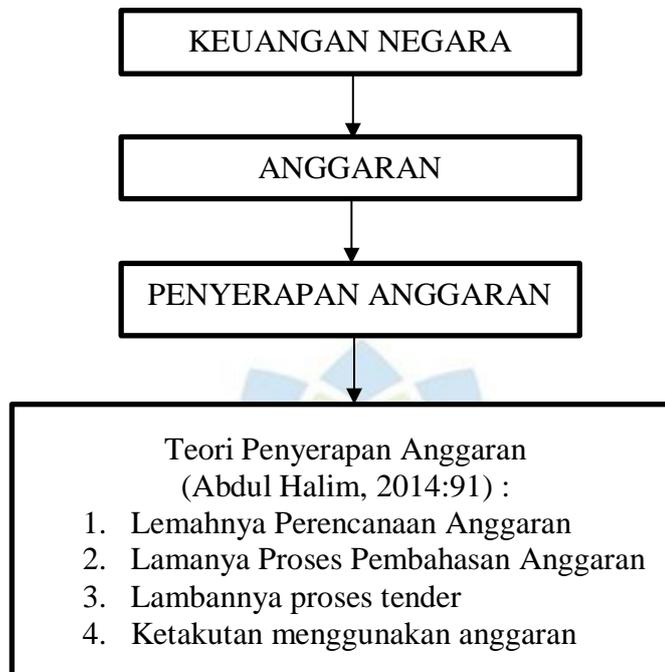
Konsep kerangka pemikiran yang penulis gunakan adalah konsep segitiga terbalik, konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Negara, *Middle Theory* yaitu Anggaran, dan *Operational Theory* yaitu Penyerapan Anggaran.

Grand Theory yang peneliti gunakan Menurut Sumarsono (2010:35) Keuangan Negara adalah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Adapun *Middle Theory* yang peneliti gunakan Menurut Yuswar J.B (2005) yang dikutip oleh Anggara (2016:160) Anggaran merupakan hasil perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik yang berkaitan dengan penerimaan maupun pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan uang jangka waktu tertentu, umumnya satu tahun.

Dan yang terakhir *Operational Theory* yang peneliti gunakan Penyerapan Anggaran menurut Abdul Halim (2014:84) adalah realisasi dari anggaran, secara umum penyerapan anggaran yang dimaksud adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu, maka penyerapan anggaran disini dapat diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tercantum dalam laporan realisasi anggaran pada saat tertentu. Atau secara sederhana penyerapan anggaran dapat diartikan secara sederhana yaitu membandingkan anggaran dengan realisasinya. Apabila digambarkan, kerangka teori dari penelitian ini akan terlihat sebagai berikut :

Gambar 1.2
Kerangka Teori



Sumber : Data diolah Peneliti 2018