

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti dari Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka sistem pemerintahan yang awalnya tersentralisasi pada pemerintah pusat secara bertahap diserahkan kepada pemerintah daerah, agar menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang mendorong terciptanya pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk melakukan manajemen pemerintahannya, khususnya dalam hal keuangan pada masing-masing daerah. Sistem ini nantinya akan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan yang tertib dan taat pada peraturan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat.

Upaya nyata dalam mewujudkan tanggungjawab dan transparansi dilingkungan pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah diharuskan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara dengan cakupan yang lebih luas dan tepat waktu.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa laporan keuangan sektor publik merupakan hasil representasi dari posisi keuangan begitu juga dengan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh

suatu entitas pada sektor publik, tujuannya adalah untuk memberikan dan juga menjelaskan mengenai informasi-informasi kepada informan guna untuk memberikan penjelasan mengenai arah dan juga posisi keuangan yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan.

Tujuan laporan keuangan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan sebagai bentuk penyajian mengenai informasi keuangan suatu entitas sektor publik yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik. Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 bahwa Laporan Keuangan terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang dipublikasikan pemerintah sebagai bentuk transparansi daerah akan memberikan informasi yang sangat bermanfaat untuk menilai kinerja keuangan daerah. Jika dilihat dari segi kedudukannya, Laporan Realisasi Anggaran (LRA) ini mempunyai peran yang sangat penting dibandingkan dengan neraca, karena adanya LRA ini pada dasarnya menyajikan antara anggaran dan juga realisasi dalam satu periode dalam suatu laporan keuangan entitas sektor publik. LRA juga adalah jenis laporan keuangan suatu daerah yang paling pertama dihasilkan sebelum membuat atau menyusun laporan neraca, laporan operasional serta laporan arus kas. Adapun unsur-unsur yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) berupa pendapatan, belanja, *surplus/deficit* dan pembiayaan. Dengan adanya LRA nantinya akan

berguna bagi atau para pembaca laporan keuangan dalam membuat analisis kinerja pada laporan keuangan berupa analisis pendapatan, analisis belanja dan analisis pembiayaan.

Salah satu unsur yang terdapat dalam Laporan Realisasi Anggaran adalah Belanja yang secara defenitif berarti semua pengeluaran yang dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Masalah yang sering terjadi dalam kajian sisi belanja adalah rendahnya penyerapan anggaran belanja baik itu belanja langsung maupun tidak langsung. Oleh karena penyerapan anggaran yang kurang, maka akan menimbulkan masalah-masalah lain dalam hal kinerja belanja seperti semakin menurunnya pertumbuhan belanja, efesiensi yang semakin menurun dan juga tidak serasinya antara belanja modal dan operasional.

Berdasarkan telaah awal yang dilakukan peneliti dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bandung, bahwa anggaran belanja dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan baik belanja langsung maupun belanja tidak langung, yaitu pada tahun 2014 total anggaran belanja Kota Bandung pada angka Rp. 5.717.545.328.505 dan pada tahun 2015 sebesar Rp. 6.553.368.797.049 dan pada tahun 2016 sebesar Rp. 7.214.820.553.022 dengan rincian pada tabel dibawah ini.

Tabel 1.1
Total Anggaran Belanja Langsung dan Tidak Langsung Kota Bandung
Tahun 2014-2016

Tahun Anggaran	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung	Jumlah
2014	3.014.489.965.941	2.703.055.362.564	5.717.545.328.505
2015	3.769.110.380.336	2.784.258.416.713	6.553.368.797.049
2016	4.313.576.823.290	2.901.243.729.732	7.214.820.553.022

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kota Bandung Tahun 2014-2016 (Data Olahan)

Berdasarkan tabel 1.1 di atas dijelaskan bahwa total anggaran belanja baik belanja langsung dan tidak langsung Kota Bandung dari tahun 2014-2016 selalu mengalami kenaikan, namun belum terealisasi sepenuhnya, pada tahun 2014 anggaran belanja Kota Bandung adalah Rp.5.717.545.328.505 tetapi dalam realisasinya hanya sebesar Rp. 4.435.589.826.032 dan sekitar Rp. 1.281.955.502.473 tidak terealisasikan dari total yang di anggarkan pada tahun tersebut. Begitu juga halnya dengan tahun 2015 anggaran belanja kota bandung adalah sebesar Rp. 6.553.368.797.049 tetapi dalam realisasinya hanya terserap sebesar Rp. 5.201.938.207.165 dan sekitar Rp. 1.351.430.589.884 tidak terealisasikan dari total anggaran pada tahun tersebut.

Tabel 1.2

Realisasi Belanja langsung dan belanja tidak langsung tahun 2014 dan 2015

Jenis Belanja	Anggaran	Realisasi	%
2014			
a. Belanja Tidak Langsung	Rp.2.703.055.362.564	Rp.2.340.030.458.907	85%
b. Belanja Langsung	Rp.3.014.489.965.941	Rp.2.095.559.567.125	69%
2015			
a. Belanja Tidak Langsung	Rp.2.784.258.416.713	Rp.2.283.630.304.734	82%
c. Belanja Langsung	Rp.3.769.110.980.336	Rp.2.818.307.902.431	74%

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kota Bandung Tahun 2014-2016 (Data Olahan)

Berdasarkan tabel 1.2 di atas, dapat dilihat bahwa realisasi anggaran belanja tidak langsung sampai akhir tahun 2014 masih berada dibawah 85% dan belanja

langsung masih berada di bawah 70% dengan persentasi terendah berada pada 69%. Dan pada tahun berikutnya yaitu tahun 2015 realisasi belanja tidak langsung mengalami penurunan 3% dari tahun sebelumnya menjadi 82% pada tahun 2015, akan tetapi pada belanja langsung mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya menjadi 74% tapi belum bisa dikatakan sempurna dikarenakan kenaikan masih berada di bawah 95% dari tahun sebelumnya hanya berada di angka 69%.

Data salah satu SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Kota Bandung yang menunjukkan hasil hampir sama dalam merealisasikan anggaran belanjanya adalah Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung, hal ini dapat dilihat dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA), dimana pada tahun 2015 saja realisasi belanja hanya menyentuh angka Rp.47.260.281.001 atau 89% dari total anggaran belanja tahun 2015 sebesar Rp.53.063.861.335. penjelasan selanjutnya dari pos-pos belanja dapat diuraikan pada tabel 1.3 sebagai berikut:

Tabel 1.3

Realisasi Anggaran DISKOMINFO Kota Bandung Tahun 2015

Belanja	Anggaran	Realisasi	%
Belanja Operasi	Rp.43.024.725.335	Rp.38.948.223.589	90%
<ul style="list-style-type: none"> • Belanja Pegawai • Belanja Barang dan jasa 	<ul style="list-style-type: none"> Rp.9.105.038.833 Rp.33.919.687.502 	<ul style="list-style-type: none"> Rp.8.445.637.631 Rp.30.502.585.958 	<ul style="list-style-type: none"> 92% 89%
Belanja Modal	Rp.10.039.135.000	Rp.8.312.057.412	82%
<ul style="list-style-type: none"> • Belanja Peralatan 	Rp.10.039.135.000	Rp.8.312.057.412	82%

Sumber: PPID Kota Bandung-DISKOMINFO Tahun 2015 (Data Olahan)

Data pada tabel 1.3 di atas memperlihatkan realisasi anggaran belanja pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung pada tahun 2015, tingkat realisasi belanja masih berada pada kisaran persentasi sebesar 90%, hanya ada satu akun yang menyentuh angka 92% yaitu pada realisasi belanja pegawai, sedangkan untuk realisasi belanja seperti belanja modal dan belanja operasi masih berada pada posisi dibawah 95%.

Pada tahun berikutnya, anggaran pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar Rp. 88.208.014.979, akan tetapi realisasi secara keseluruhan masih dalam kategori rendah karena realisasinya hanya sebesar Rp. 73.608.812.700 atau hanya menyentuh angka 83 % dari total anggaran yang disediakan, hal ini menunjukkan terjadinya penurunan dalam penyerapan anggaran dari tahun sebelumnya. Selanjutnya dari pos-pos belanja dapat diuraikan pada tabel 1.4 sebagai berikut:

Tabel 1.4

Realisasi Anggaran DISKOMINFO Kota Bandug Tahun 2016

Belanja	Anggaran	Realisasi	%
Belanja Operasi	Rp. 77.210.342.979	Rp.65.117.728.104	84%
• Belanja Pegawai	Rp. 11.910.514.767	Rp.10.334.578.591	87%
• Belanja Barang dan jasa	Rp. 65.299.828.212	Rp.54.773.149.513	84%
Belanja Modal	Rp.10.997.672.000	Rp.8.491.084.596	77%
• Belanja Peralatan			

	Rp.10.997.672.000	Rp.8.491.084.596	77%
--	-------------------	------------------	-----

Sumber: PPID Kota Bandung-DISKOMINFO Tahun 2016 (Data Olahan)

Data pada tabel 1.4 di atas memperlihatkan realisasi anggaran belanja pada SKPD Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung pada tahun 2016 tingkat realisasi belanja baik belanja operasional dan juga belanja modal yang masih berada pada kisaran persentasi sebesar 87%, dan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2015 semuanya mengalami penurunan dari segi realisasinya, mulai dari realisasi belanja operasi yang hanya menyentuh angka 84% yang mengalami penurunan sebesar 6% dari tahun sebelumnya, dan juga realisasi belanja modal sebesar 77% yang mengalami penurunan 5% dari tahun sebelumnya.

Merujuk kepada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga, dengan demikian Kementerian/Lembaga dituntut secara sah dan formal untuk berfokus pada pelaksanaan realisasi anggarannya, jika tidak terpenuhi maka akan ada sanksi yang akan diberikan sesuai dengan peraturan tersebut. Sanksi jika penyerapan anggaran yang ada tidak mencapai presentasi yang ditetapkan yaitu sebesar 95% yaitu berupa pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran pada tahun berikutnya.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk mengetahui kinerja belanja dalam LRA dengan melakukan penelitian dengan menganalisis kinerja belanja daerah dengan menggunakan analisis rasio kinerja

belanja daerah. Oleh karena itu peneliti mengambil judul “*Analisis Kinerja Belanja Daerah Dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung Tahun 2015 dan 2016*”.

B. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perlu dibuatnya pembatasan masalah dalam penelitian ini. Hal ini bertujuan agar hasil dari penelitian ini terfokus pada apa yang akan diteliti. Adapun untuk pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Laporan realisasi belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung pada periode 2015 dan 2016.
2. Laporan Realisasi Belanja operasi dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung pada periode 2015 dan 2016.
3. Laporan Realisasi Belanja modal dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung pada periode 2015 dan 2016.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan kepada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung berdasarkan Rasio Pertumbuhan Belanja tahun 2015 dan 2016?
2. Bagaimana kinerja belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung berdasarkan Rasio Keserasian Belanja tahun 2015 dan 2016?
3. Bagaimana kinerja belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung berdasarkan Rasio efisiensi Belanja tahun 2015 dan 2016?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah yang peneliti uraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Mengetahui kinerja belanja dalam dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung berdasarkan Rasio Pertumbuhan Belanja tahun 2015 dan 2016.
2. Mengetahui kinerja belanja dalam dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung berdasarkan Rasio Keserasian Belanja tahun 2015 dan 2016.
3. Mengetahui kinerja belanja dalam dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung berdasarkan Rasio Efisiensi Belanja tahun 2015 dan 2016.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak terhadap pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi secara teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang hendak melakukan penelitian lebih mendalam atau lebih lanjut mengenai permasalahan yang peneliti angkat dalam penelitian ini serta sebagai penambah sumber pustaka yang telah ada.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Instansi

1) Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan masukan dan gambaran kepada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung dalam menentukan arah dan strategi untuk perbaikan dalam merealisasikan anggaran belanja daerah yang sudah dianggarkan dalam APBD pada masa yang akan datang.

2) Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan kepada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung dalam pengambilan keputusan untuk penganggaran di masa yang akan datang.

b. Bagi Peneliti

1) Penelitian ini berguna sebagai sarana belajar yang sangat berharga dan sangat membantu peneliti dalam meningkatkan kualitas keilmuan peneliti.

- 2) Penelitian ini berguna sebagai pengalaman peneliti berkaitan dengan kondisi sosial yang terjadi dalam masyarakat khususnya yang berkaitan langsung dengan bidang keuangan ataupun akuntansi sektor publik.

c. Bagi masyarakat

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan informasi atau pengetahuan kepada masyarakat luas mengenai realisasi belanja daerah.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan sebagai bentuk transparansi akan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dikelola baik oleh pemerintah daerah ataupun SKPD.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

- 1) Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan bagi peneliti-peneliti selanjutnya sebagai bahan pembandingan dalam rangka melakukan penelitian lebih lanjut pada bidang kajian yang sama.
- 2) Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan bagi peneliti-peneliti selanjutnya sebagai rujukan dalam melaksanakan penelitian yang berkaitan dengan judul peneliti.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, kerangka pemikiran terdiri dari tiga konsep yaitu *Grand Theory*, *Midle Theory*, dan *Operational Theory*. Dimana *grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah Keuangan Negara, *middle theory* yang digunakan adalah Akuntansi Sektor Publik dan *operational theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Rasio Kinerja Belanja.

Menurut Bastian (2010:42) Keuangan Negara dapat diinterpretasikan sebagai pelaksanaan hak dan kewajiban warga yang bisa dinilai dengan uang dalam kerangka tata cara penyelenggaraan pemerintahan.

Keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 1 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang ataupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Menurut Bastian (2005:15) akuntansi sektor publik adalah mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen dibawahnya, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan Yayasan Sosial, maupun pada proyek-proyek kerja sama sector publik dan swasta.

Alat yang digunakan untuk menganalisis realisasi penyerapan anggaran belanja daerah guna untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*) yaitu dengan menggunakan Analisis Kinerja Belanja Daerah menurut Mahmudi (2016: 153) yang menyatakan bahwa analisis anggaran belanja dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Rasio Pertumbuhan belanja

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya.

$$\frac{RB a - RB b}{RB b} \times 100\%$$

Keterangan:

- a. *RB a*: realisasi belanja tahun sebelumnya
- b. *RB b*: realisasi belanja tahun sekarang

2. Rasio Keserasian Belanja

Rasio keserasian bermanfaat kepada pembaca laporan keuangan untuk mengetahui keseimbangan antar belanja.

a) Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja

Rasio belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Dengan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal. Rasio belanja modal terhadap total belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\frac{\text{total belanja modal}}{\text{total belanja}} \times 100\%$$

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

b) Rasio Belanja Operasional terhadap Total Belanja

Rasio belanja operasional terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Rasio ini menggambarkan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Rasio belanja operasional terhadap total belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\frac{\text{total belanja operasional}}{\text{total belanja}} \times 100\%$$

Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin/belanja operasi berarti presentase belanja modal atau pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

c) Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat pengamatan anggaran yang dilakukan pemerintah. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\frac{\text{realisasi belanja}}{\text{anggaran belanja}} \times 100\%$$

Jika rasio efisiensinya kurang dari 100% maka pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran. Sebaliknya jika melebihi 100% maka mengindikasikan terjadinya pemborosan anggaran.



Gambar 1.1
Kerangka Konseptua