

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini berimplikasi pada daerah-daerah untuk memiliki hak, kewenangan dan kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Pemerintah daerah (Pemda) juga memiliki kewenangan dalam mengontrol terlaksananya anggaran daerah (APBD) dibawah pengawasan pemerintah.

Keuangan daerah merupakan bagian penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Administrasi dan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sepenuhnya merupakan tanggungjawab pemerintah daerah yang semuanya tertuang di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD.

Anggaran sebagai alat atau instrumen pengendalian, juga diperlukan untuk menghindari adanya pengeluaran yang terlalu tinggi atau sebaliknya serta salah sasaran ataupun salah prioritas. Anggaran juga dapat digunakan untuk membantu atau memonitor kondisi keuangan pemerintah serta pelaksanaan program sehingga bisa memberikan informasi dalam mendukung terselenggaranya akuntabilitas publik menuju *good governance*.

Dalam alokasi anggaran, pemerintah memiliki dua alternatif penggunaan yaitu: Belanja Langsung yang langsung berkaitan dengan kegiatan pemerintah yang diperuntukan bagi masyarakat dalam berbagai program layanan barang, jasa, dan fasilitas, dan; belanja tidak langsung berkaitan dengan kegiatan masyarakat. Semakin besar porsi anggaran belanja tidak langsung, semakin kecil porsi anggaran yang dirasakan oleh masyarakat. Salah satu komponen belanja langsung adalah belanja modal yang disamping langsung dirasakan oleh masyarakat juga memiliki manfaat jangka panjang.

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Belanja modal dikategorikan dalam lima kategori yaitu : belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan, dan belanja modal aset tetap lainnya. Belanja modal tersebut merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah.

Salah satu bentuk program dan kegiatan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT adalah pelayanan pembangunan infrastruktur. Salah satu faktor pendukung pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah tersedianya infrastruktur yang memadai. Pelayanan infrastruktur dalam hal ini yaitu pembangunan jalan. Pembangunan jalan

dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat harus benar – benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, karena jalan merupakan prasarana transportasi yang sangat penting untuk kebutuhan masyarakat. Tidak ada yang memungkiri betapa pentingnya peranan infrastruktur dalam aktivitas ekonomi suatu daerah. Untuk memperoleh suatu infrastruktur, pemerintah daerah harus terlebih dahulu menganggarkannya dalam kelompok belanja modal. Persoalan ini membuat pemerintah daerah melalui Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Provinsi NTT untuk menetapkan anggaran belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan.

Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan atau penggantian atau peningkatan pembangunan atau pembautan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan irigasi dan jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan, irigasi dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai. Anggaran belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan untuk proses pembangunan infrastruktur demi melancarkan dan mengoptimalkan kebutuhan masyarakat.

Hal yang dinilai masyarakat dimana pemerintah harus meningkatkan pendapatan daerah untuk memenuhi anggaran belanja modal. Belanja modal lebih diarahkan kepada pembangunan infrastruktur jalan yang menopang pertumbuhan ekonomi. Misalnya kualitas jalan yang baik dan memadai akan mempermudah masyarakat melakukan kegiatan ekonomi. Untuk itu Pemerintah Daerah melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT, menetapkan alokasi anggaran belanja modal jalan untuk

mempertahankan kondisi jalan agar tetap memenuhi persyaratan teknis sehingga mampu memberikan layanan kepada masyarakat.

Ketersediaan infrastruktur jalan menyebabkan kegiatan-kegiatan sektor ekonomi akan tumbuh dan berkembang. Pembangunan infrastruktur jalan dilakukan dalam rangka pembangunan wilayah atau daerah-daerah terpencil, dimana kegiatan ekonomi dan perdagangan belum berjalan dengan baik. Dalam konteks pembangunan infrastruktur jalan, kebijakan lebih difokuskan pada pemeliharaan, perbaikan dan peningkatan jalan yang sudah ada dengan tetap mengupayakan pembangunan jalan baru.

Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT merupakan salah satu pusat biaya yang ada di pemerintahan daerah yang telah dianggarkan dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Sebagai organisasi sektor publik yang bergerak dalam hal pembangunan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT juga menerapkan mekanisme pencatatan dan pengelolaan keuangan yang termasuk didalamnya membahas tentang anggaran. Pengendalian laporan keuangan sangatlah penting dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT agar supaya setiap anggaran yang ditetapkan untuk membiayai kebutuhan program yang dijalankan dapat sesuai dengan kebutuhan publik, sehingga masyarakat benar-benar merasakan pelayanan publik yang dijalankan tersebut.

Pembangunan infrastruktur jalan penting dilakukan karena jalan sebagai salah satu prasarana transportasi yang vital bagi kehidupan masyarakat dan memiliki peranan dalam usaha pengembangan kehidupan

masyarakat. Sebab dengan aksesibilitas jaringan infrastruktur jalan yang baik dan lancar, maka peluang perdagangan dan transaksi petani dan pedagang akan hasil-hasil bumi dapat berjalan lancar dan berhasil guna.

Tuntutan masyarakat NTT akan tersedianya infrastruktur jalan yang baik sangat tinggi namun belum terpenuhi semuanya oleh pemerintah. Dari pembangunan infrastruktur, seperti jalan raya masih rusak parah. Padahal, infrastruktur publik, seperti jalan raya, sangat penting agar rakyat dapat mengakses dan mengenal pasar. Risikonya, rakyat sulit menjual hasil panen mereka ke pasar. Hampir sebagian besar pembangunan infrastruktur seperti jalan di NTT, masih sangat memperhatikan. Kerusakan jalan itu tersebar merata di 21 kabupaten dan satu kota di provinsi NTT.

Masalah pembangunan jalan hingga saat ini terus menuai keluhan masyarakat NTT. Ketersediaan jalan yang layak dan memadai di Provinsi NTT masih banyak yang belum terbenahi. Untuk itu sangat diharapkan perhatian serius oleh pemerintah.

Berdasarkan data yang diperoleh, berikut adalah data Laporan Realisasi Anggaran Belanja Modal di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Nusa Tenggara Timur dari Tahun 2015 – 2017

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Anggaran dan Belanja Modal Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT
Tahun Anggaran 2015 – 2017

Uraian	Tahun 2015			Tahun 2016			Tahun 2017		
	Jumlah Anggaran	Realisasi	%	Jumlah Anggaran	Realisasi	%	Jumlah Anggaran	Realisasi	%
Belanja Modal									
Belanja Tanah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belanja Peralatan dan Mesin	4.303.955.00,00	4.296.636.032,00	99,83	7.199.930.260,00	6.798.416.185,00	94,4	2.553.981.100,00	2.542.726.100,00	99,6
Belanja Gedung dan Bangunan	21.441.358.350,00	21.423.103.400,00	99,91	-	-	-	820.976.000,00	812.511.500,00	99
Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	385.236.327.593,00	349.677.565.608,00	90,77	338.503.724.275,00	325.619.554.512,00	96,2	315.788.270.576,00	308.021.904.302,00	97,5
Belanja Aset Tetap Lainnya	26.500.000,00	24.000.000,00	90,57	-	-	-	21.850.000,00	20.424.500,00	93,5
Jumlah Belanja Modal	411.008.140.943,00	375.421.305.040,00	91,34	345.703.654.535,00	332.417.970.697,00	96,2	319.185.077.676,00	311.397.566.402,00	97,2

Sumber : Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT, Sub Bagian Keuanga

Dilihat dari tabel 1.1 tersebut di atas total jumlah anggaran belanja daerah pada tahun 2015 sebesar Rp.471.788.304.900,00 dan realisasinya sebesar Rp.375.421.305.040,00 (91,34%). Pada tahun 2016 total jumlah anggaran Rp.415.328.287.000,00 dan realisasinya Rp.397.639.218.497,00 (95,74). Pada tahun 2017 total jumlah anggaran belanja daerah sebesar Rp.374.604.921.000,00 dan realisasinya Rp.364.161.982.223,00 (97,21). Pada belanja modal jumlah anggaran untuk tahun 2015 sebesar Rp.411.008.140.943,00 dan realisasinya sebesar Rp.375.421.305.040,00 (91,34%). Pada tahun 2016 total jumlah anggaran sebesar Rp.345.703.654.535,00 dan realisasinya Rp.332.417.970.697,00 (96,16%). Pada tahun 2017 jumlah anggaran sebesar Rp.319.185.077.676,00 dan realisasinya Rp.311.397.566.402,00 (97,56%). Pada belanja jalan, irigasi, dan jaringan jumlah anggaran untuk tahun 2015 sebesar Rp.385.236.327.593,00 dan realisasinya sebesar Rp.349.677.565.608,00 (90,77%). Pada tahun 2016 jumlah anggaran mengalami penurunan Rp.338.503.724.275,00 dan realisasinya Rp.325.619.554.512,00 (96,19%). Pada tahun 2017 jumlah anggaran kembali menurun yaitu Rp.315.788.270.576,00 dan realisasinya Rp.308.021.904.302,00 (97,54%).

Dilihat dari data diatas belanja modal pada tahun 2015 ini merupakan 79,57% dari total belanja daerah. Belanja modal pada tahun 2016 80,03% dari total belanja daerah. Belanja modal pada tahun 2017 83,12% dari total belanja daerah. Rasio belanja modal terhadap total belanja didapat dari realisasi belanja modal dibagi total belanja daerah dikali 100. Dari hasil perhitungan diatas disimpulkan bahwa proporsi belanja modal

terhadap total belanja daerah lebih besar dari peraturan pada umumnya adalah 5-20 persen.

Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT telah menjalankan serta melaksanakan beberapa program dan kegiatan. Program dan kegiatan yang dimaksud yaitu program pembangunan jalan.

Berdasarkan data yang diperoleh, berikut adalah data Laporan Realisasi Anggaran Keuangan dan Fisik Pelaksanaan Program dan Kegiatan di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT dari Tahun 2015 – 2017

Tabel 1.3
Laporan Realisasi Anggaran Keuangan dan Fisik Pelaksanaan Program dan Kegiatan
Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT
Tahun Anggaran 2015 – 2017

PROGRAM DAN KEGIATAN	Tahun 2015				Tahun 2016				Tahun 2017			
	ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	(%) KEU	(%) FISIK	ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	(%) KEU	(%) FISIK	ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	(%) KEU	(%) FISIK
PROGRAM PENGEMBANGAN DAN PENGELOLAAN SISTEM IRIGASI	51.873.336.950,00	48.320.123.606,00	93,15	96,95	87.403.793.300,00	82.014.507.898,00	93,83	94,10	17.803.612.450,00	16.887.632.550,00	94,86	100,00
Peningkatan Jaringan Irigasi	32.074.263.400,00	28.786.671.863,00	89,75	95,76	51.787.154.200,00	48.088.793.530,00	92,86	93,25	16.471.807.450	15.555.827.550	94,44	100
Rehabilitasi dan Pemeliharaan Sistem Jaringan Irigasi	8.000.808.900,00	7.950.546.050,00	99,37	99,54	7.233.581.00,00	6.819.163.382,00	94,27	94,50				
Pembangunan, Pemeliharaan, dan Rehabilitasi Embung	11.798.264.650,00	11.582.905.693,00	98,17	98,25	28.383.058.100,00	27.106.550.986,00	95,50	95,55	1.331.805.000	1.331.805.000	100,00	100
TOTAL	51.873.336.950,00	48.320.123.606,00	93,15	96,95	87.403.793.300,00	82.014.507.898,00	93,83	94,10	17.803.612.450,00	16.887.632.550,00	94,86	100,00

Sumber : Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT, Sub Bagian Bina Marga

Dilihat dari tabel 1.2 tersebut diatas total jumlah anggaran program pembangunan jalan pada tahun 2015 sebesar Rp.284.863.776.843,00 dan realisasinya sebesar Rp.260.942.303.037.00 (91,99% Keuangan dan 92,44% Fisik). Pada tahun 2016 jumlah anggaran sebesar Rp.210.052.911.350.00 dan realisasinya sebesar Rp.202.132.166.975.00 (96,31% Keuangan dan 96,5% Fisik). Pada tahun 2017 jumlah anggaran sebesar Rp. 283.833.414.757.00 dan realisasinya sebesar Rp. 278.583.326.862.00 (99,02% Keuangan dan 99,24% Fisik). Pada program pembangunan jalan jumlah anggaran untuk tahun 2015 Rp.255.951.827.043,00 dan realisasinya sebesar Rp.236.422.601.610 (92,74% Keuangan dan 93,2% Fisik). Pada tahun 2016 jumlah anggaran Rp.185.170.196.850.00 dan realisasinya Rp.178.027.836.645.00 (96,15% Keuangan dan 96,36% Fisik). Pada tahun 2017 jumlah anggaran Rp.278.858.886.757.00 dan realisasinya Rp.273.659.548.556.00 (99,02% Keuangan dan 99,25% Fisik).

Dilihat dari data diatas belanja jalan, irigasi, dan jaringan pada tahun 2015 ini merupakan 85,07% dari total belanja modal. Belanja jalan, irigasi, dan jaringan pada tahun 2016 ini merupakan 94,19% dari total belanja modal. Belanja jalan, irigasi, dan jaringan pada tahun 2017 ini merupakan 96,50%. Hasil tersebut didapat dari realisasi belanja jalan, irigasi, dan jaringan dibagi total belanja modal dikali 100 persen.

Dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa total jumlah anggaran dan realisasi program pembangunan jalan mengalami fluktuatif atau turun naik selama tiga tahun. Untuk porsi pembangunan jalan jumlah anggaran serta realisasinya juga mengalami fluktuatif atau turun naik selama kurun waktu tiga tahun terakhir.

Panjang Jalan provinsi di NTT sepanjang 2.650 kilometer, dan jalan yang mantap ada 63 % yang belum mantap sekitar 1.000 kilometer. Jalan provinsi tersebar di 21 kabupaten dan satu kota. Alokasi anggaran pembangunan jalan bergantung pada keuangan daerah.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengadakan penelitian dengan judul “ **Analisis Alokasi Anggaran Belanja Modal Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT Tahun Anggaran 2015 - 2017.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa alokasi anggaran belanja modal pembangunan jalan dan jembatan provinsi pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT tahun anggaran 2015 – 2017 mengalami fluktuasi ?
2. Mengapa realisasi tidak sama dengan alokasi anggaran belanja modal pembangunan jalan dan jembatan provinsi pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT tahun anggaran 2015 – 2017 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui alokasi anggaran belanja modal pembangunan jalan dan jembatan provinsi yang fluktuatif pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT.

2. Untuk mengetahui realisasi yang tidak sama dengan alokasi anggaran belanja modal pembangunan jalan dan jembatan provinsi pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT tahun anggaran 2015 – 2017.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan baik secara praktis maupun teoritis.

2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi kepada pemerintah daerah, dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi NTT mengenai pentingnya Belanja Modal Pembangunan Jalan, serta memberikan informasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya terkait dengan pembangunan daerah demi kemajuan daerah

3. Bagi peneliti Selanjutnya

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan perbandingan untuk mengadakan penelitian lebih lanjut terkait dengan pengelolaan anggaran belanja modal.