

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi Daerah diciptakan agar pemerintah dapat dengan mudah melaksanakan pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 otonomi daerah adalah hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah menuntut Pemerintah Daerah untuk dapat membiayai kebutuhan rumah tangganya sendiri dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah dan mengelola segala potensi daerah baik berupa sumber daya daerah, maupun sumber- sumber lain sebagai pendapatan bagi daerah. Pemerintah diberikan kewenangan untuk merancang dan menetapkan anggaran sesuai kebutuhan dan potensi daerahnya dalam kaitannya dengan perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan yang baik dan benar. Pemerintah daerah memerlukan alat perencanaan yang dapat menampung segala aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah tersebut, dituangkan dalam anggaran dan pendapatan belanja daerah.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Anggaran daerah biasa disebut Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah baik dalam bentuk uang, barang, dan jasa pada tahun anggaran, harus di anggarkan dalam APBD. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 yang

menegaskan bahwa kepala daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah . Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah yaitu penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah maupun bendahara penerimaan, yang menambah ekuitas dana merupakan hak Pemerintah Daerah, belanja daerah yaitu, semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, dan pembiayaan daerah yaitu semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berjalan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya oleh daerah. Pemerintah daerah setiap tahunnya menganggarkan sejumlah dana yang akan digunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangannya. Semakin besar belanja daerah

diharapkan akan meningkatkan kegiatan perekonomian daerah. Belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran merupakan komponen penting yang mengundang perhatian publik. Hal itu disebabkan karena masyarakat sebagai pemberi dana publik (*publik fund*) melalui pajak daerah yang mereka bayarkan, berkepentingan untuk mengetahui apakah dana tersebut telah digunakan semestinya, efisien, efektif dan berorientasi pada kepentingan publik.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Analisis belanja sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif. Sejauh mana Pemerintah telah melakukan efisiensi anggaran, menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan tidak tepat sasaran. Pemerintah tidak perlu berorientasi untuk menghabiskan anggaran yang berakibat terjadinya pemborosan anggaran, tetapi hendaknya berorientasi pada output dan outcome dari anggaran. Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk lebih mengembangkan potensi daerah, meningkatkan APBD nampaknya belum mampu membiayai belanja modal.

Dalam penelitian ini tidak semua komponen belanja yang akan diteliti, tapi penelitian lebih difokuskan pada belanja modal. Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu tahun atau satu periode akuntansi (SAP Nomor2). Belanja Modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan

akan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah.

Pelaksanaan belanja modal daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada prestasi kerja, dengan memperhatikan keterkaitan antara anggaran dengan realisasi yang dianggarkan dari kegiatan dan program. Dengan demikian, pendekatan kinerja akan mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Pencapaian peningkatan dan efisiensi kinerja dalam perencanaan dan realisasi belanja modal dapat memicu agen untuk mengaplikasikan *Budgetary Slack* atau kesenjangan dalam proses perencanaan anggaran belanja modal.

Witton dalam Samad (2009) memberikan pendapat bahwa ada tiga alasan pokok melakukan ketidakseimbangan anggaran, yaitu (1) *Budgetary Slack* akan membuat kinerja seolah terlihat lebih baik dimata atasan jika mereka dapat mencapai target anggaran, (2) *Budgetary Slack* sering digunakan untuk mengatasi ketidakpastian memprediksi masa yang akan datang, (3) Pengalokasian sumber daya akan dilakukan berdasarkan proyeksi anggaran biaya, sehingga ketidakpastian membuat fleksibel. Adapun menurut Suartana (2010:137) *Budgetary Slack* adalah proses penganggaran yang ditemukan adanya distorsi secara sengaja dengan menurunkan pendapatan yang dianggarkan dan meningkatkan biaya yang dianggarkan sehingga target anggaran dengan mudah dicapai.

Efisiensi persiapan anggaran diwujudkan dalam kesesuaian antara input (termasuk pendanaan) dengan output yang dihasilkan. Sedangkan, efektivitas diwujudkan dengan kesuaian antara output dan ekspektasi masyarakat terhadap pemenuhan kualitas dan kuantitas layanan publik yang dihasilkan. Belanja

modal yang dilakukan oleh pemerintah juga digunakan diantaranya untuk pembangunan dan perbaikan infrastruktur sektor pendidikan, kesehatan, dan transportasi sehingga masyarakat pun turut menikmati manfaat dari pembangunan daerah.

Kabupaten Belu merupakan salah satu kabupaten di Indonesia yang mengelolah keuangannya secara otonom. Pemerintah Kabupaten Belu juga membuat suatu perencanaan keuangan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban. Salah satunya adalah laporan realisasi anggaran, dimana dalam laporan realisasi anggaran itu termasuk belanja modal. Berikut adalah data terkait aktivitas belanja modal di kabupaten Belu selama 1 (satu) tahun anggaran (2017).

Tabel 1.1**TABEL REALISASI DAN ANGGARAN BELANJA MODAL
KAB.BELU TAHUN ANGGARAN 2017.**

Uraian Belanja	2017			2018		
	Anggaran (Rp)	Realisasi	%	Anggaran (Rp)	Realisasi	%
Belanja Modal Tanah	Rp 1,558,125,000	Rp 302,625,000	19.42%	Rp 355,000,000	Rp -	0%
Belanja Modal Peralatan dan Mesin	Rp 44,379,825,072	Rp 37,062,764,684	83.51%	Rp 29,801,705,951	Rp 22,650,400,541	76%
Belanja Modal Gedung dan Bangunan	Rp 102,917,729,043	Rp97,577,792,977	94.81%	Rp 105,804,989,167	Rp 96,735,742,083	91.43%
Belanja Modal Jalan irigasi dan Jaringan	Rp 114,633,123,185	Rp104,638,993,564.39	91.28%	Rp69,717,805,512	Rp 67,848,905,077	97.32%
Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	Rp 9,199,231,436	Rp 8,823,756,398	95.92%	Rp 7,420,103,493	Rp 7,165,264,697	96.57%
Jumlah	Rp 272,688,033,736	Rp 248,405,932,623.39	91.10%	Rp 213,099,604,123	Rp 194,400,312,398	91.23%

Sumber: Badan Keuangan Daerah 2017-2018.

Berdasarkan data tabel 1.1 diatas dapat dilihat bahwa target dari seluruh item belanja modal yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Belu selalu lebih besar daripada realisasinya. Adapun dilihat dari presentasinya yaitu pada tahun 2017 presentasinya sebesar 91.10% lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2018 yaitu 91.23%. Secara teori hal ini bisa saja masuk dalam kategori *budgetary slack* dimana pemerintah secara tidak langsung meninggikan target belanja, sehingga realisasi lebih kecil dari target yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Belu, sehingga disimpulkan efektif dan efisien dalam mengelola belanja.

Adapun menurut penelitian Farida Betniwati Panjaitan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi terciptanya *budgetary slack* terkhusus hal ini adalah belanja modal. Ada 4 aspek yang mempengaruhi adanya *budgetary slack* yaitu standar anggaran, prestasi anggaran, ketatnya anggaran, dan target anggaran. Selain adanya indikasi *budgetary slack* perlu juga diketahui bagaimana pengelolaan belanja modal yang menyebabkan nilai realisasi lebih kecil dari pada target. Meski demikian penggunaan atau realisasi belanja modal yang rendah belum dapat menggambarkan secara keseluruhan mengenai efektifitas dan efisiensi pengelolaan terhadap belanja modal tersebut. Sehingga dengan adanya kemungkinan indikasi *budgetary slack* diatas, perlu juga diketahui terkait bagaimana pengelolaan belanja modal yang menyebabkan nilai realisasi selalu lebih rendah dari pada target. Adapun masalah lain yang terkait dengan pengelolaan belanja modal di Kabupaten Belu terkhusus tahun anggaran 2017 yaitu berdasarkan hasil pemeriksaan BPK untuk laporan tahun anggaran 2017 ternyata saldo aset tetap per 31 Desember tahun 2017 senilai

Rp 1,180 triliun. Dari nilai tersebut diantaranya senilai Rp 677,200 milyar tidak didukung dengan rincian "Siaran Pers" Menurut peneliti tidak disajikan secara benar nilai dari aset tetap menunjukkan bahwa ada pengelolaan yang belum optimal pada belanja modal, karena aset tetap yang diadakan itu melalui anggaran belanja modal. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul "**Analisis Pengelolaan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Belu Tahun Anggaran 2017**".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengelolaan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Belu tahun 2017?
2. Apakah anggaran yang disusun oleh pemerintah Kabupaten Belu dikategorikan sebagai *budgetary slack*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengelolaan belanja modal pemerintah Kabupaten Belu tahun anggaran 2017.
2. Mengidentifikasi gejala *budgetary slack* yang terdapat dalam realisasi belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Melalui penelitian ini diharapkan penulis dapat memahami mengenai pelaksanaan Anggaran Belanja Modal pada pemerintah

Kabupaten Belu tahun anggaran 2017.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten Belu

Sebagai masukan dalam pelaksanaan anggaran belanja modal agar sesuai dengan program atau kegiatan yang sudah ditetapkan.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Dapat membawa wawasan referensi dan bahan pertimbangan, serta acuan yang berguna bagi peneliti lain yang mengadakan penelitian lanjutan mengenai belanja modal.