

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, yang mulai dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001 merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Adapun tujuan dari otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan begitu setiap pemerintahan daerah dan mengoptimalkan apa yang dimilikinya dan mampu meningkatkan daya saing daerah dengan menerapkan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu pada semboyan negara kita “Bineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda namun tetap satu jua. Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah yaitu membebaskan pemerintah pusat dari berbagai beban dan menangani urusan suatu daerah yang bisa diserahkan kepada pemerintah daerah.

Oleh karenanya pemerintah pusat memiliki kesempatan untuk mempelajari, merespon, memahami berbagai kecenderungan global dan menyeluruh serta dapat mengambil manfaat dari padanya.

Adapun aturan yang melandasi hubungan antara pusat dan daerah adalah UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Adapun yang dimaksud dengan perimbangan keuangan dan daerah dalam UU No. 33 Tahun 2004 adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proposional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Perimbangan keuangan tersebut tercermin dengan adanya dana perimbangan. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang diberikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dengan adanya hak otonomi daerah yang disertai perimbangan keuangan pusat-daerah, diharapkan tiap daerah mampu mengelola sumber daya yang di milikinya untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakatnya. Adapun maksud keuangan daerah tersendiri tertuang berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kewajiban daerah tersebut perlu dikelola

dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah akan berjalan dengan optimal apabila ditunjang dengan anggaran yang memadai oleh karena itu pemberian hak otonomi daerah kepada pemerintah daerah untuk menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah, mempertegas semakin diperlukannya pengelolaan keuangan yang baik dan benar. APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Permendagri No.13 Tahun 2006). Dengan demikian APBD merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar akan dirasakan oleh masyarakat. Untuk itu para pengelola APBD harus bisa memaksimalkan itu semua dan konsisten dengan apa yang telah direncanakan.

Untuk itu, perlu dilakukan penghitungan yang cermat agar dalam APBD nantinya tidak membebani anggaran berupa pengurangan atas alokasi anggaran untuk bidang/sector lain (*trade-off*). Dalam ilmu ekonomi, *trade-off* yang besar akan menghasilkan kebijakan yang tidak optimal.

Kabupaten Purwakarta adalah salah satu pemerintah daerah yang telah menyelenggarakan otonomi daerah, tetapi dalam pengelolaan keuangannya masih saja kurang baik. Hal ini ditunjukkan dengan belum terserap seluruhnya pada Anggaran Belanja Modal. Adapun sebagai data berikut :

Tabel 1.1
Belanja Modal Kabupaten Purwakarta tahun 2014

No	Uraian	Anggaran	Realisasi 2014	%	+/-	Realisasi 2013
1	Belanja Tanah	18.030.444.000	5.210.730.200	28,90	(12.819.713.800)	1.349.935.700
2	Belanja Peralatan dan Mesin	116.748.347.755	104.197.916.405	89,25	(12.550.431.350)	66.424.621.909
3	Belanja Gedung dan Bangunan	149.678.100.080	114.569.444.473	76,54	(35.108.655.607)	86.058.352.041
4	Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan	131.121.235.675	97.414.408.795	74,29	(33.706.826.880)	73.398.048.432
5	Belanja Aset Tetap Lainnya	12.046.596.400	4.864.853.300	40,38	(7.181.743.100)	3.272.475.590
6	Belanja Aset Lainnya	4.063.005.500	3.982.100.000	98,01	(80.905.500)	1.258.898.500
	Jumlah	431.687.729.410	330.239.453.173	76,50	(101.448.276.237)	231.762.332.172

(Sumber data: Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Purwakarta 2014).

Tabel 1.2
Belanja Modal Kabupaten Purwakarta tahun 2015

No	Uraian	Anggaran	Realisasi 2015	%	+/-	Realisasi 2014
1	Belanja Tanah	19.516.005.750,00	5.645.288.133,00	28,93	(13.870.717.617,00)	5.210.730.200,00
2	Belanja Peralatan dan Mesin	85.903.047.045,00	71.631.754.613,00	83,39	(14.271.292.432,00)	104.197.916.405,00
3	Belanja Gedung dan Bangunan	201.185.397.111,00	153.455.639.322,00	76,28	(47.729.757.789,00)	114.569.444.473,00
4	Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan	173.779.514.355,00	118.427.093.237,00	68,15	(55.352.421.118,00)	97.414.408.795,00
5	Belanja Aset Tetap Lainnya	9.200.299.027,00	8.318.847.569,00	90,42	(881.451.458,00)	4.864.853.300,00
6	Belanja Aset Lainnya	728.175.000,00	411.760.000,00	56,55	(316.415.000,00)	3.982.100.000,00
	Jumlah	490.312.438.288,00	357.890.382.874,00	72,99	(132.422.055.414,00)	330.239.453.173,00

(Sumber data: Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Purwakarta 2015)

Pada tahun 2014 anggaran untuk belanja modal dalam APBD Kabupaten Purwakarta dari Belanja Modal dianggarkan sebesar Rp431.687.729.410,00 dan dapat direalisasikan sebesar Rp330.239.453.173,00 atau 76,50% kurang dari target yang dianggarkan sebesar (Rp101.448.276.237,00) sedangkan pada tahun 2015 Tingkat penyerapan belanja modal yang dianggarkan sebesar

Rp490.312.438.288,00 dan dapat direalisasikan sebesar Rp357.890.382.874,00 atau mencapai 72,99%, kurang dari target yang diangarkan dan anggaran cenderung tidak terealisasi seluruhnya tiap tahunnya. (sumber: data laporan keuangan Kabupaten Purwakarta 2014 dan 2015). Dengan keluarnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, Kementerian Negara/Lembaga dituntut secara legal dan formal untuk berfokus pada tingkat penyerapan anggaran, bahkan jika tidak terpenuhi maka akan ada konsekuensi logisnya yaitu sanksi. Sanksi jika penyerapan anggaran tidak mencapai persentase yang ditetapkan yaitu 95% adalah pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran tahun berikutnya. Hal-hal diatas menjadikan alasan yang kuat untuk dilakukannya penelitian pada pemerintah Kabupaten Purwakarta.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan menganalisis realisasi Anggaran Belanja Modal. Oleh karena itu peneliti mengambil judul “ANALISIS REALISASI PENYERAPAN ANGGARAN BELANJA MODAL DI PEMERINTAH KABUPATEN PURWAKARTA”.

B. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka perlu diadakan pembatasan masalah. Hal ini bertujuan agar hasil penelitian terfokus pada apa yang diteliti. Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah Penyerapan Anggaran Belanja Modal Kabupaten Purwakarta, Periode yang dilakukan adalah tahun 2014-2015. Penelitian ini mengambil data dari Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah di Kabupaten Purwakarta. Penelitian ini mengambil data Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Purwakarta periode 2014-2015 sebagai sumber analisis mengenai Penyerapan Realisasi Anggaran Belanja Modal Kabupaten Purwakarta.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah diuraikan, maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses input belanja modal pada penyerapan anggaran belanja modal?
2. Bagaimana proses pelaksanaan belanja modal pada penyerapan anggaran belanja modal ?
3. Bagaimana proses output belanja modal pada penyerapan anggaran belanja modal ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan:

1. Mengetahui proses input belanja modal pada penyerapan anggaran belanja modal.
2. Mengetahui proses pelaksanaan belanja modal pada penyerapan anggaran belanja modal.
3. Mengetahui proses output belanja modal pada penyerapan anggaran belanja modal.

E. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, manfaat yang dapat diperoleh antara lain :

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini serta menambah sumber pustaka yang telah ada.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah di dalam menentukan kebijakan serta menentukan arah dan strategi untuk perbaikan dalam penyerapan anggaran belanja modal di masa yang akan datang.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan informasi yang berguna kepada masyarakat tentang belanja modal sebagai bentuk akuntabilitas pengelolaan dana masyarakat oleh pemerintah daerah.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Sebagai pembelajaran terutama bagi mahasiswa sebagai dasar pembandingan dalam rangka melakukan penelitian lebih lanjut pada bidang kajian ini.

d. Bagi Peneliti

Penelitian ini telah menjadi ruang belajar yang syarat nilai positif dan sangat membantu dalam peningkatan kapasitas serta pengalaman peneliti berkaitan dengan kondisi sosial yang ada dalam masyarakat terutama berkaitan langsung dengan bidang keuangan atau akuntansi sektor publik.

F. Kerangka Pemikiran

Hal yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah mengenai realisasi penyerapan anggaran belanja modal. Untuk mengetahui realisasi penyerapan anggaran belanja modal maka perlu menganalisis penyerapan anggaran belanja modal, dengan menganalisis proses input belanja modal, proses pelaksanaan anggaran belanja modal, dan input anggaran belanja modal.

Adapun alat yang digunakan untuk menganalisis realisasi penyerapan anggaran belanja modal, yaitu menggunakan analisis menurut Harahap (2009:190), analisis laporan keuangan berarti menguraikan akun-akun laporan keuangan

menjadi unit informasi yang lebih kecil dan melihat hubungannya yang bersifat signifikan atau yang mempunyai makna antara yang satu dengan yang lain baik antara data kuantitatif maupun data non-kuantitatif dengan tujuan untuk mengetahui kondisi keuangan lebih dalam yang sangat penting dalam proses menghasilkan keputusan yang tepat.

Adapun teori pendukung pada penelitian ini yaitu mengenai laporan realisasi anggaran dan belanja modal. Laporan realisasi anggaran merupakan suatu bentuk proses pelaporan atas penggunaan keuangan disuatu instansi atau pemerintahan baik itu pemerintah pusat atau daerah.

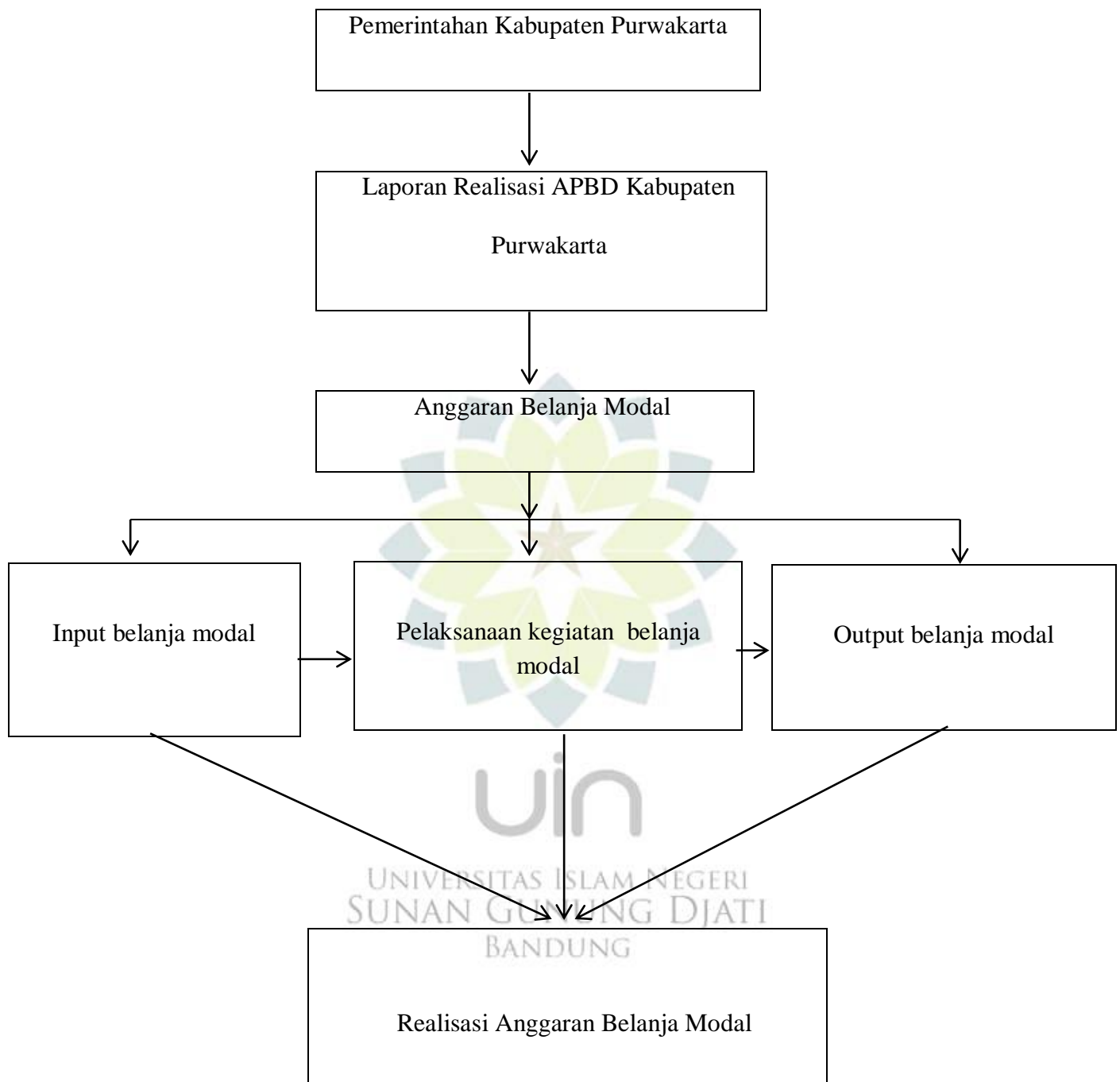
Menurut Dedi Nordiawan (2010:122) dalam Laporan realisasi anggaran adalah laporan yang menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah (pusat atau daerah), dalam satu periode pelaporan.

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Berbasis akrual tahun 2010 Pernyataan No. 02 Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas dalam Akuntansi Belanja, pengertian belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud. Dengan keluarnya PMK Nomor 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, Kementerian Negara/Lembaga dituntut secara legal dan formal untuk berfokus pada tingkat penyerapan anggaran, bahkan jika tidak terpenuhi maka akan ada

konsekuensi logisnya yaitu sanksi. Sanksi jika penyerapan anggaran tidak mencapai persentase yang ditetapkan yaitu 95% adalah pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran tahun berikutnya.

Menurut Erlina (2013) dalam bukunya Akuntansi Keuangan Daerah Berbasis Akrua, Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja Modal biasanya digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan, mesin, gedung, bangunan dan jalan, irigasi, jaringan, dan aset tetap lainnya. Nilai pembelian/pengadaan dan pembangunan aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset.

Dalam Buku Laporan Evaluasi Belanja Modal Daerah, Dirjen Kementerian Keuangan (2013:5). Bahwa dalam menganalisis pelaksanaan belanja modal pada pemerintah daerah di Indonesia, idealnya adalah menganalisis mulai dari input yang digunakan dalam pelaksanaan belanja modal, pelaksanaan kegiatan belanja modal, output yang diproduksi hingga mencapai suatu hasil yang diinginkan dan apakah hasilnya mencapai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran