

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah Indonesia memiliki tujuan yang tertera dalam Pembukaan Undang-undang 1945 salah satunya ialah memajukan kesejahteraan umum. Menurut Undang-undang No 11 Tahun 2009, tentang Kesejahteraan Masyarakat, kesejahteraan masyarakat adalah terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial masyarakat agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya, untuk menunjang kesejahteraan pemerintah berperan dalam mewujudkan kesejahteraan dengan melaksanakan pembangunan disegala bidang yang mampu mensejahterakan masyarakat.

Upaya pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat memerlukan strategi dan kebijakan ekonomi yang baik dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat dan mengembangkan potensi alam maupun manusia yang dimiliki oleh daerah. Upaya meningkatkan perkembangan ekonomi suatu daerah akan ada banyak faktor yang mempengaruhi, salah satu faktor tersebut adalah didalam mengelola keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah memiliki pengaruh besar terhadap kesejahteraan masyarakat daerah baik jangka pendek maupun jangka panjang, karena suatu daerah akan menjadi daerah yang kuat dan mampu berkembang atau tidaknya tergantung pada cara daerah tersebut mengelola keuangannya. Jika Pengelolaan keuangan daerah baik maka hal tersebut akan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakatnya. Untuk mewujudkan suatu

daerah dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, maka diperlukan strategi dan kebijakan ekonomi yang fokus terhadap pembangunan sektor-sektor strategis dan potensial yang ada pada daerah tersebut baik dari segi finansial, maupun infrastrukturnya.

Anggaran dapat diartikan sebagai perencanaan, penerimaan dan pengeluaran dalam kurun waktu satu tahun. Anggaran dapat berfungsi sebagai perencanaan, pemotivasian, pengkoordinasian, pengendalian, dan penilaian kinerja<sup>1</sup>. Untuk mendukung terwujudnya *good governance* dalam anggaran itu dapat digunakan dengan baik diperlukan juga perencanaan yang baik yang sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar 1945.

Selama ini kapasitas, kapabilitas dan efektivitas pemerintah dalam perencanaan dan pengendalian anggaran masih dirasakan lemah, pengalaman-pengalaman yang lalu masih menunjukkan pemerintah yang belum menjalankan peran dan fungsinya secara optimal.<sup>2</sup> Perencanaan anggaran yang lemah dapat menimbulkan adanya *underfinancing* atau *overfinancing* yang mempengaruhi tingkat efektivitas dan efisiensi anggaran. Pada saat ini masih ada layanan publik yang masih menjalankan secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pada dasarnya dana anggaran merupakan dana publik yang habis dibelanjakan seluruhnya, dalam jangka kondisi yang berkelanjutan

---

<sup>1</sup> Indra Bastian. *Akutansi Sektor Publik: Suatu Pengantar* (Yogyakarta. Erlangga, 2015) hal 191

<sup>2</sup> Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia* (Jakarta. Salemba Empat, 2006) hal 99

seperti ini dapat memperlemah peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator, dan pengusaha dalam pembangunan.<sup>3</sup>

Peran pemerintah daerah sangatlah besar dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, otonomi daerah akan berjalan dengan lancar apabila kinerja pemerintah daerah dapat mengelola keuangan daerah secara efektif, efisien, ekonomis, transparan dan dapat dipertanggung jawabkan serta mengacu pada peraturan yang ada. APBD yang dikelola oleh pemerintah daerah setiap tahunnya harus dikelola dengan baik karena hal tersebut akan menggambarkan kinerja pemerintah daerah dalam mengelola dan mengatur daerah selama satu tahun kedepan.

Belanja daerah menurut Halim adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran.<sup>4</sup> Jadi belanja daerah adalah segala sesuatu yang bersifat pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi semua operasional daerah. Sedangkan belanja modal adalah berupa pengeluaran belanja yang bersifat pengadaan atau pembelian atau pembangunan asset yang berwujud bermanfaat untuk masyarakat.

Dalam mensejahterakan masyarakat pemerintah diharus melaksanakan program-program yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pengeluaran pemerintah yang mendukung dalam pembangunan kesejahteraan masyarakat akan

---

<sup>3</sup> Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta; Salemba Empat, 2006) hal. 100

<sup>4</sup> Abdul halim. *Manajemen Keuangan Sektor Publik* ( Jakarta. Salemba Empat, 2014) hal 227

terlihat dalam belanja modal, pelaksanaan belanja modal dalam rangka peningkatan pelayanan publik oleh pemerintah terhadap masyarakat. Indonesia sebagai negara berkembang harus lebih meningkatkan pembagunan yang mendukung dalam memberikan dorongan yang lebih kuat dan cepat terhadap perekonomian.

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Anggaran Belanja Tahun 2013 - 2015**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran (Rp)</b>	<b>Realisasi Anggaran (Rp)</b>	<b>Terealisasi (%)</b>
2013	1.739.725.613.478,00	1.640.920.557.120,00	94,32
2014	2.216.071.113.079,81	1.990.979.138.203,00	93,65
2015	2.446.233.744.577,00	2.226.354.569.008,00	91,01

Dapat dilihat diatas pada tabel tahun 2013 realisasi belanja mencapai 94,32%, sedangkan pencapaian realisasi belanja 2014 mencapai 93,65 terjadi penurunan realisasi belanja pada tahun 2013 ke 2014 mencapai 0,67% , sedangkan tahun 2014 sampai 2015 mengalami penurunnya dari tahun 2014 realisasi anggaran 93,65%, sedangkan 2015 realisasi anggaranya 91,01% penurunan dari tahun 2014 sampai 2015 mencapai 2,64% . dengan demikian realisasi anggran 2013 hingga 2015 terjadi terjai penurunan mencapai 3.31%. maka dari itu realisasi anggaran belanja mengalami penurunan yang cukup signifikan,

**Tabel 1.2**  
**Realisasi Anggaran Belanja Modal tahun 2013-2015**

Nama akun	Pagu anggaran			Realisasi Anggrana			Terealisasi		
	Tahun	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014
Belanja	1.739.725.613.478	2.216.071.113.079	2.446.233.744.577	1.640.920.557.120	1.990.979.138.203	2.226.354.569.008	94,32	93,65	91,01
<b>Belanja Modal</b>	<b>275.089.931.478</b>	<b>439.429.781.054</b>	<b>599.519.316.246</b>	<b>253.554.444.160</b>	<b>385.830.225.241</b>	<b>557.223.725.256</b>	<b>92,17</b>	<b>87,62</b>	<b>92,95</b>
• <b>Belanja Tanah</b>	<b>21.874.772.950</b>	<b>15.272.524.846</b>	<b>9.997.491.020</b>	<b>15.998.132.049</b>	<b>7.577.968.268</b>	<b>55.067.554</b>	<b>73,14</b>	<b>49,62</b>	<b>0,55</b>
• Belanja peralatan dan mesin	68.053.023.673	61.339.879.005	126.062.220.924	61.677.726.818	57.303.492.289	112.781.260.815	90,63	93,42	89,46
• Belanja Gedung dan Bangunan	68.475.188.193	81.134.196.711	96.973.357.265	63.201.581.793	61.326.312.973	90.450.979.044	92,30	75,59	93,27
• Belanja jalan, irigasi dan Jaringan	115.236.320.662	272.017.304.292	360.390.629.515	111.282.924.300	254.235.51.890	347.884.516.418	96,57	93,46	96,53
• Belanja Aset Tetap lainnya	1.450.626.000	9.665.876.200	6.095.617.521	1.394.079.200	4.586.899.821	6.051.901.425	96,10	47,45	99,28

Dapat kita lihat pada tabel di atas terjadi penurunan dan peningkatan persentase realisasi anggaran yang pada tahun 2014 Belanja modal mengalami penurunan yang cukup signifikan dari 92,17% pada tahun 2013 ke 87,62% pada tahun 2014, dan kembali meningkat pada tahun 2015 mencapai 92,95%, peneliti dalam penelitian kali ini memfokuskan permasalahan Belanja Modal pada penurunan Belanja Tanah yang sangat signifikan pada belanja tanah selalu mengalami penurunan yang cukup besar dari tahun 2013 yang persentase realisasi anggrannya mencapai 73,14 %, kemudian mengalami menurun kembali pada tahun 2014 sebesar 49,62%, dan pada tahun 2015 persentase realisasi anggaran belanja tanah hingga 0,55%.

Fenomena penyerapan anggaran belanja modal yang ada pada Pemerintah Kabupaten Sumedang dilihat dari pencapaian realisasi dari beberapa akun belanja modal serta rekapitulasi keuangan yang penulis dapatkan, maka kondisi meyakinkan penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul skripsi “ANALISIS PENYERAPAN ANGGARAN BELANJA MODAL DI KABUPATEN SUMEDANG”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan identifikasi masalah yang akan dijabarkan diantaranya:

1. Kurangnya perencanaan dalam merumuskan anggaran pada Kabupaten Sumedang yang akan digunakan sehingga terdapat beberapa program yang pencapaiannya kurang maksimal, bahkan tidak tercapai pada tahun 2015.
2. Terdapat kurangnya pengalokasian anggaran Kabupaten Sumedang sebagai alat untuk pengoptimalan anggaran belanja pada tahun 2015.
3. Kurangnya sumber daya manusia pada pemerintah Kabupaten Sumedang yang memiliki keahlian dalam perencanaan anggaran.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan masalah diantaranya sebagai berikut:

1. Apa saja faktor pendukung dalam penyerapan anggaran belanja modal tahun 2015 di pemerintah Kabupaten Sumedang?
2. Apa saja faktor penghambat dalam penyerapan anggaran belanja modal tahun 2015 di pemerintah Kabupaten Sumedang?
3. Bagaimana upaya pemerintah Kabupaten Sumedang meminimalisir hambatan dalam penyerapan anggaran pada tahun 2015?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian diantaranya adalah:

1. Untuk mengetahui faktor pendukung dalam penyerapan anggaran belanja modal pada pemerintahan Kabupaten Sumedang.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam penyerapan anggaran belanja modal pada pemerintahan Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengetahui upaya untuk meminimalisir hambatan dalam penyerapan anggaran modal pada tahun 2015 di Kabupaten Sumedang.

## E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan oleh penulis yaitu meliputi hal-hal sebagai berikut:

### 1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna bagi kita untuk menambah ilmu pengetahuan dan gambaran dalam keilmuan yang berkaitan dengan penyerapan anggaran.

### 2. Kegunaan Praktis

#### a. Bagi penulis

1) Menambah wawasan bagi penulis, dalam rangka menerapkan hasil-hasil studi mengenai factor yang mendukung dan menghambat dalam pengaruh penyerapan anggaran dalam melakukan penelitian.

2) Memenuhi salah satu syarat untuk menempuh Ujian Sidang Munaqosah Strata satu (S1) pada jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

#### b. Bagi Lembaga

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi mereka (mahasiswa/mahasiswi) lain yang akan menindak lanjuti penelitian ini dengan mengambil penelitian yang sama dengan performa yang lebih baik.

c. Bagi Instansi

Penelitian ini dapat dijadikan masukan dan bahan evaluasi bagi instansi pemerintah Kabupaten Sumedang untuk meningkatkan performa dalam faktor-faktor penyerapan anggaran.

## F. Kerangka Pemikiran

Konsep kerangka pemikiran yang peneliti gunakan adalah konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *grand theory* yaitu keuangan Negara. *Middle Theory* yaitu anggaran dan *Operasional Theory* yaitu penyerapan Anggaran. Seperti dibawah ini:



Adapun teori yang dipakai dalam *Grand Theory* peneliti menggunakan teori Indra Bastian dalam bukunya Akuntansi Sektor Publik menyatakan bahwa Keuangan Negara adalah pelaksanaan hak dan kewajiban warga yang bisa dinilai dengan uang dalam kerangka tata cara penyelenggaraan pemerintah.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Indra Bastian. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Erlangga, 2005) hal 47

*Middle Theori* yaitu Anggaran dengan menggunakan teori dari Mardiasmo dalam buku yang berjudul Akuntansi Sektor Publik menyebutkan bahwa Anggaran merupakan pernyataan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.<sup>6</sup>

*Operasional Theory* yaitu Penyerapan Anggaran dengan menggunakan teori dari Abdul Halim dalam bukunya yang berjudul Manajemen Keuangan Sektor Publik menyebutkan bahwa penyerapan Anggaran adalah penyerapan dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu yang telah ditentukan.<sup>7</sup> Maka penyerapan secara sederhana penyerapan anggaran dapat diartikan membandingkan anggaran dengan realisasinya. Berikut ini merupakan gambar kajian teori yang akan digunakan oleh peneliti:

**Gambar 1.2**

<p><b>ANGGARAN</b></p> <p>Abdul Halim (Manajemen Keuangan Sektor Publik) hlm 84</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan anggaran</li> <li>2. Proses Pembahasan Anggaran</li> <li>3. Proses Tender</li> <li>4. Penggunaan Anggaran</li> </ol>

<sup>6</sup> Abdul Halim dan Syam Kusufi. *Akuntansi Sektor Publik* (Jakarta. Salemba Empat, 2012) hal 22

<sup>7</sup> Abdul halim. *Manajemen Keuangan Sektor Publik : Problematika penerimaan dan pengeluaran pemerintah*. (Jakarta. Salemba Empat, 2014) hal 84