

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

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. Seperti dikemukakan oleh Menteri Keuangan Boediono (*Sidik et al, 2002 dalam Sembiring 2009*) tujuan otonomi adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah.

Bersamaan dengan itu dikeluarkan pula Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, 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 antara pusat dan daerah diharapkan tiap daerah mampu mengelola sumber daya yang dimilikinya berdasarkan kewenangannya untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakatnya.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengamanatkan penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 , Permendagri No.13 Tahun 2006 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya kedalam belanja-belanja dengan menganut azas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD.

Aset yang bersumber dari pelaksanaan APBD merupakan output/outcome dari terealisasinya belanja modal dalam satu tahun anggaran. Penafsiran atas Permendagri No.13 Tahun 2006 menyatakan bahwa besaran belanja modal sama dengan besaran penambahan aset di neraca yaitu semua biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut termasuk didalamnya belanja pegawai dan belanja barang dan jasa. Disamping aset yang bersumber dari pelaksanaan APBD

ada aset yang bersumber dari luar pelaksanaan APBD dalam hal ini Pemerintah Daerah menerima aset dari pihak lain seperti lembaga donor dan masyarakat.

Dalam prakteknya pengalokasian belanja modal juga tidak terlepas dari sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran belanja modal ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal sering terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat (Keefer dan Khemani, 2003 ; Ablo dan Reinikka dalam Abdullah dan Halim 2006).

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah pengalokasian belanja modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari belanja modal tersebut. Konsep *multi term expenditure framework* (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Allen & Tomassi, 2001 dalam Sembiring 2009). Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik yang tentunya juga diselaraskan dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing – masing Pemerintah Daerah tersebut.



Dalam proses penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dijumpai beberapa permasalahan antara lain adanya perbedaan persepsi dalam penyusunan dan pengelompokan belanja. Perbedaan pemahaman ini sering dijumpai dalam penentuan elemen-elemen biaya yang akan dikelompokkan dalam belanja barang dan belanja modal. Sehingga sering dijumpai adanya unsur belanja modal yang terdapat dalam unsur belanja barang dan jasa atau sebaliknya. Hal ini juga dapat ditemui pada proses penyusunan DPA pada Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman Provinsi Sumatera Barat dimana penganggarkan terhadap kegiatan - kegiatan yang sifatnya akan menambah aset tetap (belanja perencanaan) justru dianggarkan pada belanja barang dan jasa (belanja jasa konsultan) sedangkan kegiatan - kegiatan yang seharusnya dianggarkan pada kelompok belanja barang dan jasa ternyata dianggarkan pada belanja modal. Kegiatan tersebut merupakan kegiatan - kegiatan yang bukan wewenang Pemerintah Provinsi atau dengan kata lain yang seharusnya menjadi tanggung jawab dari Pemerintah Kabupaten dan Kota. Namun didalam DPA dianggarkan pada belanja modal sehingga menimbulkan kesalahan dalam kapitalisasi terhadap aset tetap. Dimana jumlah aset tetap yang disajikan dalam laporan keuangan tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya.

Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman adalah salah satu dinas strategis di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang melaksanakan tugas untuk mewujudkan terciptanya infrastruktur di Provinsi Sumatera Barat khususnya di bidang prasarana jalan, jembatan, penataan ruang dan permukiman. Dalam melaksanakan visi dan misi dinas komponen terbesar di

dalam DPA Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman terletak pada belanja modal khususnya belanja modal jalan, irigasi dan jaringan. Namun dalam pelaksanaannya tidak semua belanja modal atas jalan irigasi dan jaringan yang dilaksanakan oleh Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman merupakan kewenangan provinsi.

Penelitian ini bermaksud menganalisis anggaran belanja-belanja yang akan menimbulkan aset tetap pada Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman dalam konteks pekerjaan-pekerjaan yang merupakan bukan kewenangan dari Pemerintah Provinsi dengan menggunakan data DPA SKPD dan Laporan Keuangan dari Tahun 2009 sampai dengan tahun 2014.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah terdapat belanja modal yang bukan kewenangan Provinsi
2. Apakah belanja perencanaan yang menghasilkan aset tetap telah dianggarkan pada belanja modal.
3. Upaya-upaya yang dilakukan untuk memperbaiki penganggaran atas belanja-belanja yang akan menimbulkan aset tetap.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perkembangan belanja modal yang bukan kewenangan provinsi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penganggaran terhadap belanja perencanaan yang menghasilkan aset tetap
3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang dilakukan untuk memperbaiki penganggaran atas belanja- belanja yang akan menimbulkan aset tetap.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

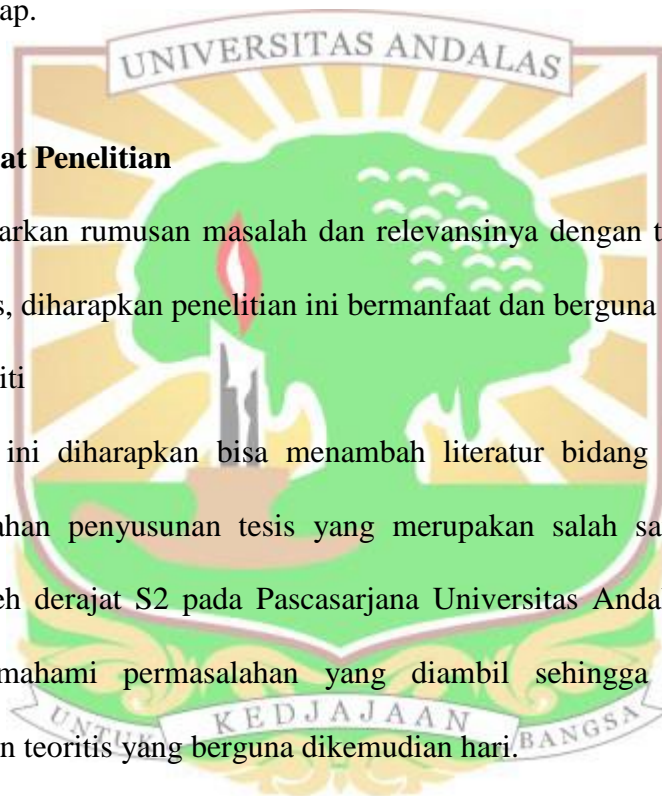
Berdasarkan rumusan masalah dan relevansinya dengan tujuan penelitian tersebut di atas, diharapkan penelitian ini bermanfaat dan berguna :

##### 1. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan bisa menambah literatur bidang pendidikan dan sebagai bahan penyusunan tesis yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh derajat S2 pada Pascasarjana Universitas Andalas agar penulis dapat memahami permasalahan yang diambil sehingga dapat menjadi pengalaman teoritis yang berguna dikemudian hari.

##### 2. Bagi Instansi

Sebagai masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat khususnya Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman dalam melakukan penganggaran setiap tahunnya.



### 3. Bagi Pembaca

Menambah wacana pengetahuan dan penelitian dalam akuntansi sektor publik melalui pengembangan akuntansi pemerintahan untuk diteruskan dalam penelitian lainnya yang relevan.

#### 1.5 Ruang Lingkup/ Batasan Penelitian

Untuk lebih fokus terarahnya penelitian ini maka perlu adanya suatu pembatasan masalah dimana penelitian ini adalah berupa analisis deskriptif yang dibatasi dengan evaluasi terhadap anggaran belanja modal dan belanja lain yang menimbulkan aset tetap. Khususnya pada belanja yang menimbulkan aset tetap berupa gedung dan bangunan dan aset tetap yang berupa jalan, irigasi dan jaringan pada Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman selama tahun 2009 sampai tahun 2014.

#### 1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dari penelitian ini disajikan dalam 5 (lima) bab sebagai berikut :

**Bab I** : Pendahuluan, berisikan uraian latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup/batasan penelitian dan sistematika penelitian

**Bab II** : Kerangka teori berisikan landasan teori dan penelitian terdahulu

**Bab III** : Metode penelitian berisikan jenis penelitian, lokasi penelitian, variable penelitian dan defenisi operasional, jenis dan sumber data serta teknik analisis data.



**Bab IV** : Hasil penelitian dan pembahasan berisikan hasil dan pembahasan hasil penelitian.

**Bab V** : Penutup berisikan kesimpulan dari penelitian, implikasi penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penyempurnaan penelitian

