

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia memasuki era otonomi daerah lebih mendasar daripada berbagai paket kebijakan serupa di masa-masa lalu, yakni sejak diterapkannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Paket undang-undang otonomi daerah tersebut mengamanatkan tentang pentingnya pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. Era otonomi daerah ini memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi berbagai kebijakan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran pemerintah daerah. Sebelumnya pendekatan penentuan alokasi lebih mengacu pada realisasi anggaran tahun sebelumnya dengan sedikit peningkatan (*incremental*) tanpa merubah jenis atau pos belanja (*line-item*). Pendekatan atau sistem tersebut disebut sebagai sistem anggaran tradisional (*line-item and incremental budgeting*). Setelah otonomi daerah, tepatnya pada tahun

2003, pendekatan anggaran yang digunakan adalah anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*).

Pendekatan Anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang telah ditetapkan (PP Nomor 105 Tahun 2000, Pasal 8).

Peraturan Pemerintah (PP) No. 58/2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 59/2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah sebagai penjabaran dari UU No. 32/2004 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumberdaya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan, dan kemampuan daerah.

Pemerintah daerah, bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif, terlebih dahulu menentukan arah kebijakan umum (AKU) dan prioritas anggaran sebagai *guidance* dalam pengalokasian sumberdaya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). AKU dan prioritas anggaran merupakan sintesa dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat sehingga diperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek (tahunan) dan kebijakan jangka panjang (lima tahunan) yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Terlepas dari hal tersebut pengalokasian sumberdaya ke dalam anggaran belanja proyek pembangunan atau belanja modal (*capital expenditure*) merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran 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 terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat (Keefer dan Khemani, 2003).

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 dan Tommasi, 2001 dalam Abdul Halim, 2006).

Namun demikian dengan kewenangan yang luas tersebut, tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sekehendaknya, tanpa arah dan tujuan yang jelas. Hak dan kewenangan yang luas yang diberikan kepada daerah, pada hakekatnya merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan, baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada pemerintah pusat yang telah membagikan dana perimbangan kepada seluruh daerah di Indonesia.

Agar pelaksanaan anggaran dapat dirasakan dan dipertanggungjawabkan dengan baik maka diperlukan perencanaan yang matang dalam penyusunan anggaran di awal, karena sudah tidak dapat dipungkiri lagi bahwa lemahnya

perencanaan di awal merupakan awal penyebab rendahnya efektivitas penyerapan anggaran yang terjadi saat ini.

Sistem penyusunan anggaran negara/daerah diakui menjadi salah satu persoalan yang melatarbelakangi kinerja penyerapan belanja rendah dan tidak. Seperti yang diungkapkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan Agus Suprijanto mengungkapkan, untuk menggali akar persoalan rendahnya penyerapan belanja modal pemerintah bisa dilihat tidak hanya dari sisi pelaksanaan saja, tapi juga dari proses awal. (<http://economy.okezone.com>:2011).

Lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah (Abdul Halim., *et al.* 2007:141). Anggaran sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi harus dipersiapkan sebaik-baiknya agar tidak terjadi bias atau penyimpangan.

Selama ini kapabilitas dan efektivitas pemerintah dalam perencanaan dan pengendalian keuangan dirasakan masih terlalu lemah. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pada umumnya, lembaga-lembaga pemerintah belum menjalankan fungsi dan perannya secara efisien. Pemborosan adalah fenomena umum yang terjadi diberbagai departemen pemerintahan. Kondisi seperti itu muncul karena pendekatan umum yang digunakan dalam penentuan besar alokasi dana untuk tiap kegiatan adalah pendekatan inkrementalisme (*incrementalism*) yang didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk. Sementara itu, analisis untuk

mengetahui struktur, komponen dan tingkat biaya untuk setiap kegiatan masih sedikit sekali dilakukan. Analisis diatas akan menjamin teridentifikasinya jumlah kebutuhan alokasi dana yang lebih akurat sesuai dengan kebutuhan riil dari seluruh kegiatan.

Demikian juga permasalahan yang terdapat di Wilayah IV Priangan Jawa Barat yang sebagian wilayahnya merupakan pusat wilayah di Jawa Barat yang seharusnya pengalokasian baik dana pendapatan maupun belanja daerah khususnya untuk belanja modal dapat lebih teralokasi dengan baik. Selain itu dengan jumlah penduduk yang cukup besar dibandingkan dengan wilayah di Provinsi Jawa Barat lainnya menuntut agar pengalokasian dan pelaksanaan realisasi dalam belanja modal khususnya dapat terlaksana baik dengan output yang diharapkan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, yang pada akhirnya dapat dijadikan sebagai acuan untuk daerah lain di provinsi Jawa Barat Khususnya dan di wilayah Indonesia umumnya. Berkaitan dengan hal tersebut dibawah ini merupakan gambaran realisasi anggaran belanja modal di wilayah IV priangan Jawa Barat.

Tabel 1.1
Realisasi Belanja Modal
Wilayah IV Priangan Jawa Barat, Tahun 2010

No	Kabupaten/Kota	Belanja Modal (Dalam Jutaan Rupiah)		
		Anggaran	Realisasi	Rasio (%)
1.	Kab. Bandung	405.699	320.651	79%
2.	Kab. Ciamis	120.099	67.846	56.49%
3.	Kab. Garut	155.205	67.633	43.57%
4.	Kab. Tasikmalaya	185.530	105.369	56.79%
5.	Kota Bandung	582.480	405.699	69.65%
6.	Kota Cimahi	91.136	81.037	88.9%
7.	Kota Banjar	62.266	54.127	86.92%
8.	Kab. Bandung Barat	202.420	157.567	77.84%
9.	Kab Sumedang	76.343	47.261	61.9%
10.	Kota Tasik	93.757	64.036	68.21%

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kab/Kota di Jawa Barat Tahun 2010 (diolah)

Dari tabel diatas dapat terlihat bahwa penyerapan anggaran belanja modal pada sebagian wilayah IV Priangan Jawa Barat tidak ada yang benar-benar mencapai 100%, dari tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa rata-rata penyerapan disetiap daerah untuk anggaran belanja modal tergolong kecil, salah satu contoh pada Kabupaten Garut yang hanya mampu menyerap anggaran belanja modal sebesar 43.57% dari total pagu anggaran.

Perencanaan anggaran yang telah direncanakan dan disepakati sebagian tidak terealisasi sesuai dengan rencana yang diharapkan, mengalami beberapa kelemahan dalam melaksanakan perencanaan anggaran, sehingga penyusunan anggaran belanja modal tersebut belum dapat dilaksanakan secara optimal, belum mengacu pada kebutuhan organisasi. Dampak dari kelemahan tersebut berakibat terhadap pada kemampuan penyerapan anggaran belanja modal, dimana pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut dalam pengelolaannya tidak dapat direalisasikan sesuai dengan rencana yang diinginkan.

Sebagai bahan perbandingan dibawah ini terdapat beberapa penelitian berkaitan dengan penyerapan anggaran yang dijadikan acuan oleh penulis sebagai berikut :

Tabel 1.2
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil	Perbedaan
1.	Husnul Khotimah (2007)	Pengaruh Penyusunan Anggaran Terhadap Efektivitas Pelaksanaan (studi kasus pada Rumah Sakit Mata Cicendo Bandung)	Metode yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah korelasi spearman rank dengan hasil menunjukkan bahwa terdapat pengaruh kuat antara perencanaan dan penyusunan terhadap	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada variabel X dan sampel penelitiannya, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Anggaran Kas sebagai Variabel X dan Rumah Sakit Mata Cicendo Bandung sebagai sampel penelitian, sedangkan penelitian ini menggunakan Anggaran

			pelaksanaan kas dengan besar pengaruh adalah sebesar 94,09%.	Belanja Belanja Modal sebagai variabel X dan Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat sebagai sampel penelitian.
2.	Tino Trisno Mulya (2010)	Pengaruh Perencanaan Penyusunan Anggaran Kegiatan Terhadap Efektivitas Penyerapan Anggaran (studi kasus pada PKP2A I LAN Bandung).	Metode yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah korelasi spearman rank dengan hasil menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara perencanaan penyusunan anggaran terhadap efektivitas penyerapan anggaran di PKP2A I LAN, dengan besar pengaruh adalah sebesar 20,7%	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada variabel X dan sampel penelitiannya, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Anggaran kegiatan sebagai variabel X dan PKP2A I LAN Bandung sebagai sampel penelitian, sedangkan penelitian ini menggunakan Anggaran Belanja Modal sebagai variabel X dan Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat sebagai sampel penelitian.
3.	Ansar Haris (2011)	Pengaruh Perencanaan Anggaran Terhadap Efektivitas Program Pengembangan Tenaga Kerja Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung	Dengan menggunakan analisis regresi sederhana, hasil analisa menunjukkan bahwa perencanaan anggaran yang meliputi dimensi perumusan tujuan, program kegiatan dan alokasi anggaran program kegiatan secara simultan memberikan pengaruh yang nyata dan cukup besar terhadap program pengembangan tenaga kerja kota Bandung yaitu sebesar 87%.	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada variabel X dan sampel penelitiannya, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Anggaran Program Pengembangan Tenaga Kerja sebagai variabel X dan Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung sebagai sampel penelitian, sedangkan penelitian ini menggunakan Anggaran Belanja Modal sebagai variabel X dan Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat sebagai sampel penelitian. Selain itu metode penelitian yang digunakan berbeda karena penelitian ini menggunakan analisis korelasi spearman rank sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan analisis regresi sederhana.
4.	Ferry Yurida F (2004)	Pengaruh Efektivitas Penyusunan Anggaran Terhadap Penjualan Terhadap Pencapaian Target	Hasil uji dengan menggunakan korelasi sperman rank membuktikan bahwa penyusunan anggaran mempunyai	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada variabel X, variabel Y dan sampel penelitiannya, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Anggaran

		Penjualan (Studi Kasus Pada PT. Perkebunan Nusantara VIII Tahun 2003) UNPAD-2004	pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian target penjualan. Kemudian dengan menggunakan uji koefisien determinasi, penyusunan anggaran berpengaruh terhadap pencapaian target penjualan sebesar 64.02%.	Penjualan sebagai variabel X, kemudian menggunakan pencapaian target penjualan sebagai variabel Y dan PT. Perkebunan Nusantara sebagai sampel penelitian, sedangkan penelitian ini menggunakan Anggaran Belanja Modal sebagai variabel X, efektivitas penyerapan sebagai variabel Y dan Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat sebagai sampel penelitian.
5.	Mashuri (2009)	Pengaruh Efektivitas Penyusunan Anggaran Pendapatan Daerah Terhadap Pencapaian Target Pendapatan Asli Daerah (Survei pada satuan kerja perangkat daerah pusat pendapatan pemerintah kabupaten kota waringin barat provinsi kalimantan tengah).	Dengan menggunakan analisis regresi sederhana, hasil perhitungan uji t dengan hasil nilai signifikan sebesar 0.038 berada dibawah 0.05 yang berarti efektivitas penyusunan anggaran pendapatan daerah berpengaruh signifikan terhadap pencapaian target pendapatan asli daerah. Besarnya pengaruh efektivitas penyusunan anggaran pendapatan daerah terhadap pencapaian target PAD adalah cukup kuat yaitu 31.2%.	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada variabel X, variabel Y dan sampel penelitiannya, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Anggaran Pendapatan Daerah sebagai variabel X, kemudian menggunakan pencapaian target PAD sebagai variabel Y dan SKPD pusat pendapatan pemerintah kabupaten kota Waringin Barat provinsi Kalimantan sebagai sampel penelitian, sedangkan penelitian ini menggunakan Anggaran Belanja Modal sebagai variabel X, efektivitas penyerapan sebagai variabel Y dan Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat sebagai sampel penelitian. Selain itu metode penelitian yang digunakan berbeda karena penelitian ini menggunakan analisis korelasi spearman rank sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan analisis regresi sederhana.
6.	Mediaty (2010)	Pengaruh Penyusunan Anggaran dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan	Dengan menggunakan analisis data regresi sederhana diperoleh hasil yang menyatakan bahwa Partisipasi penyusunan anggaran dan gaya	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada variabel X, variabel Y dan sampel penelitiannya, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Anggaran dan Gaya Kepemimpinan sebagai variabel X, kemudian menggunakan kinerja

			<p>kepemimpinan teruji secara bersama-sama berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan.</p>	<p>aparatur pemda sebagai variabel Y dan pemda Sulawesi Selatan sebagai sampel penelitian, sedangkan penelitian ini menggunakan Anggaran Belanja Modal sebagai variabel X, efektivitas penyerapan sebagai variabel Y dan Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat sebagai sampel penelitian. Selain itu metode penelitian yang digunakan berbeda karena penelitian ini menggunakan analisis korelasi spearman rank sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan analisis regresi sederhana.</p>
--	--	--	--	--

Merujuk pada penelitian diatas peneliti menganggap perlu mengadakan penelitian kembali terhadap pengaruh dan efektivitas penyerapan anggaran.

Berdasarkan uraian di atas dan berpijak pada teori-teori yang ada maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian lebih jauh dengan judul **“Hubungan Penyusunan Anggaran Belanja Modal Dengan Efektivitas Penyerapan Anggaran Belanja Modal” (studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota Wilayah IV Priangan Jawa Barat).**

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mempermudah pembahasan, maka perumusan masalah yang akan dibahas penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Penyusunan Anggaran Belanja Modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah IV Priangan Jawa Barat?

2. Bagaimana efektivitas penyerapan Anggaran Belanja Modal yang dicapai oleh Pemerintah Kabupaten/kota di wilayah IV Priangan Jawa Barat?
3. Bagaimana hubungan penyusunan Anggaran Belanja Modal terhadap Efektivitas Penyerapan Anggaran Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota wilayah IV Priangan Jawa Barat?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan untuk mengetahui bagaimana Hubungan Penyusunan Anggaran Belanja Modal dengan Efektivitas Penyerapan Anggaran Belanja Modal yang selama ini terjadi. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui penyusunan Anggaran Belanja Modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah IV Priangan Jawa Barat
2. Mengetahui efektivitas penyerapan Anggaran Belanja Modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah IV Priangan Jawa Barat.
3. Mengetahui bagaimana hubungan penyusunan Anggaran Belanja Modal dengan Efektivitas Penyerapan Anggaran Belanja Modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah IV Priangan Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktisi.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Memberikan informasi mengenai efektivitas penyerapan anggaran belanja modal yang telah terlaksana selama ini, dan berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam memperluas kajian ilmu mengenai penyusunan anggaran.

1.4.2 Kegunaan Praktisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi instansi terkait dalam membuat atau menyiapkan suatu penyusunan anggaran secara lebih matang, sehingga dapat membantu terserapnya anggaran secara lebih efektif.