

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah atau sering juga disebut sebagai Undang-undang Daerah Otonom. Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dalam mengelola pemerintahan di daerah berdasarkan hak otonomi dibutuhkan pembiayaan, karena itu penyerahan urusan kepada daerah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, sesuai dengan urusan pemerintah yang diatur dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Agar pembiayaan dimanfaatkan secara baik, maka disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dengan dikeluarkannya paket Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pembaharuan Undang-undang tersebut membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran daerah.

Dengan adanya paket Undang-undang tersebut, maka pemerintah daerah dan pemerintah pusat diharapkan mampu untuk melahirkan efisiensi dan efektivitas didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan pada aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dan antara pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tujuan paket Undang-undang tersebut adalah pemerintah daerah dan pemerintah pusat diharapkan mampu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah.

Masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah merupakan hal penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, diperlukan manajemen pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif, transparan dan akuntabel yang secara keseluruhan diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah, yang termasuk dalam prinsip-prinsip otonomi daerah yaitu sebagai berikut :

1. Otonomi luas merupakan pemberian kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat.
2. Otonomi nyata yaitu penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya tidak ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai keadaan daerah.
3. Otonomi bertanggungjawab yaitu penyelenggaraan pemerintah harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu memberdayakan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional.

Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang pendapatan dan belanja yang diharapkan dapat menutup kebutuhan belanja atau pembiayaan yang diperlukan.

Dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan yang direvisi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007

yang bersifat dari peraturan-peraturan sebelumnya merupakan satu kesatuan yang menyatukan dan menyelaraskan seluruh peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang dimaksud dengan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban keuangan daerah. Perencanaan keuangan daerah dilaksanakan dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun dibahas dan disetujui bersama DPRD dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh pemerintah daerah digunakan sebagai dasar untuk melakukan aktivitas pengeluaran dana masyarakat dalam melakukan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Komponen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersusun dalam suatu struktur APBD. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilaksanakan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggungjawab melaksanakan urusan pemerintah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah disusun, harus dilaksanakan atau dikelola oleh Kepala Daerah selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah (PKPKD). Selanjutnya dikuasakan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan dilaksanakan

oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah dibawah koordinasi Sekretaris Daerah (SEKDA).

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan salah satu perangkat daerah baik tingkat Provinsi, Kabupaten maupun Kota yang memiliki tugas dan kewajiban untuk melakukan penyusunan Rencana Kerja Anggaran dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai bahan dalam penyusunan APBD Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Proses penyusunan yang selanjutnya disebut RKA-SKPD tersebut harus disesuaikan dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 sebagai produk yuridis terbaru mengenai pengelolaan keuangan daerah agar lebih optimal.

Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Keuangan daerah adalah kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya yang merupakan prasyarat dalam sistem daerah.

Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang merupakan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang hadir sebagai manifestasi peran pemerintah dalam arti umum dan Pemerintah Daerah Kota Kupang khususnya dalam memberikan pelayanan publik berupa penyediaan sarana dan prasarana infrastruktur kepada masyarakat Kota Kupang.

Dengan demikian secara ringkas dapat dikatakan bahwa Dinas Pekerjaan Umum adalah perangkat daerah yang diserahkan wewenang,

tugas dan tanggung-jawab dalam bidang pekerjaan umum sebagai unsur pelaksana otonomi daerah yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Secara organisatoris, dinas ini dipimpin oleh seorang Kepala Dinas, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dalam konteks otonomi daerah yang ditandai dengan kemampuan *self-supporting*-nya organisasi daerah, instansi Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang mempunyai peran sangat penting sebagai instansi yang melaksanakan dan mengawal pembangunan infrastruktur di daerah. Infrastruktur yang baik dan lengkap, akan memperlancar perekonomian di daerah, begitu juga sebaliknya jeleknya infrastruktur akan menghambat perekonomian sehingga pembangunan di daerah menjadi lambat dan tidak berkembang.

Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang sebagai salah satu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang menangani urusan pekerjaan umum di Kota Kupang. SKPD ini diberikan kepercayaan untuk mengelola keuangan daerah yang menunjang pelaksanaan kegiatan yang telah tertuang dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang.

Peran pemerintah disini dapat dinyatakan dalam bentuk mengoptimalkan pengelolaan potensi daerah dan sumber daya manusia yang memberikan manfaat terhadap masyarakat.

Hal tersebut dapat terlaksana jika segala sesuatunya dilakukan secara efektif dan efisien, tetapi pada kenyataannya masih banyak hal-hal yang diharapkan oleh masyarakat terhadap pemerintah untuk peningkatan kesejahteraan tidak dapat terpenuhi.

Penyerapan anggaran merupakan salah satu tahapan dari siklus anggaran yang dimulai dari perencanaan anggaran, penetapan dan pengesahan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), penyerapan anggaran, pengawasan anggaran dan pertanggungjawaban penyerapan anggaran.

Realisasi penyerapan anggaran belanja langsung khususnya belanja barang dan jasa memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Untuk itu setiap instansi pemerintah harus mengatur pengeluarannya agar berjalan lancar. Penyerapan anggaran tidak diharuskan mencapai 100%, tetapi realisasi penyerapan anggaran diharapkan mampu memenuhi setidaknya lebih dari 90% penyerapan anggaran yang telah ditetapkan. Tinggi rendahnya realisasi penyerapan anggaran dalam suatu SKPD menjadi tolak ukur kinerja dari SKPD tersebut, pemerintah dianggap mengalami realisasi penyerapan anggaran yang rendah apabila sampai dengan akhir tahun tidak mampu merealisasikan lebih dari 90% total APBD yang telah dianggarkan.

Untuk kegiatan yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat luas, semakin awal pelaksanaan kegiatan, manfaat serta efek stimulusnya juga makin besar.

Jika pelaksanaannya mundur ke akhir tahun padahal seharusnya bisa dilaksanakan lebih awal, maka yang dirugikan sebenarnya adalah masyarakat banyak, karena tertunda menerima manfaat.

Kegagalan target realisasi penyerapan anggaran memang berakibat hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan, yang artinya terjadi *idle money*. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki daerah dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Sumber-sumber penerimaan daerah yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran.

Kegagalan target realisasi penyerapan anggaran bisa mengganggu upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Dalam upaya peningkatan penyerapan anggaran, penganggaran memiliki peran yang sangat penting, karena jika dilakukan dengan baik akan memudahkan dalam pelaksanaan anggarannya. Perencanaan anggaran yang tidak baik sering menimbulkan hambatan dalam pelaksanaannya, sehingga harus direvisi atau bahkan tidak dapat direalisasi sama sekali.

Berikut ini data mengenai Rencana dan Realisasi Belanja Langsung Pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang :

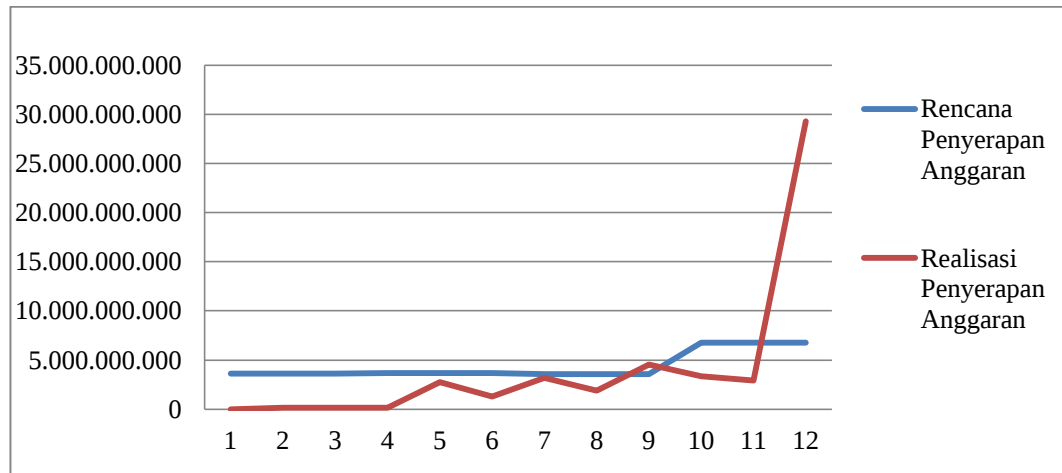
Tabel 1.1
Rencana Penyerapan Anggaran dan Realisasi Penyerapan Anggaran
Belanja Langsung Tahun Anggaran 2014

No	Bulan	Rencana	Realisasi
1	Januari	3.594.607.742	-
2	Februari	3.594.607.742	146.804.404
3	Maret	3.594.607.742	133.998.636
4	April	3.656.026.642	127.243.751
5	Mei	3.656.026.642	2.768.412.118
6	Juni	3.656.026.642	1.263.245.366
7	Juli	3.572.774.408	3.205.147.227
8	Agustus	3.572.774.408	1.907.925.596
9	September	3.572.774.408	4.528.957.723
10	Oktober	6.745.571.003	3.368.472.782
11	November	6.745.571.003	2.937.417.541
12	Desember	6.745.571.003	29.277.828.558
Jumlah Belanja Langsung		52.706.939.385	49.665.453.702

*Sumber : Bagian Keuangan Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang
(data diolah)*

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa pagu realisasi penyerapan anggaran untuk belanja langsung pada triwulan I tahun anggaran 2014 cenderung rendah sampai triwulan ke-III, realisasi penyerapan anggaran akan meningkat diakhir triwulan ke-IV. Jadi untuk triwulan I-III realisasi penyerapan anggaran hanya untuk belanja pegawai dan rutin. Pada awal bulan Januari Tahun 2014 tidak ada realisasi penyerapan anggaran untuk belanja langsung karena belum ada item-item program/kegiatan/proyek yang dilaksanakan. Pada akhir bulan desember Tahun 2014 penyerapan anggaran kas sebesar Rp. 6.745.571.003 sedangkan realisasi penyerapan anggaran sebesar Rp.29.277.828.558, realisasi penyerapan anggaran jauh lebih besar dari penyerapan anggaran kas. Penyerapan dana/anggaran yang digunakan untuk realisasi penyerapan anggaran dari SILPA.

Grafik 1.2
Rencana dan Realisasi Belanja Langsung



Berdasarkan grafik diatas, terlihat bahwa realisasi penyerapan anggaran untuk belanja langsung pada triwulan I tahun anggaran 2014 cenderung rendah sampai triwulan ke-III, realisasi penyerapan anggaran akan meningkat diakhir triwulan ke-IV.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Keterlambatan Realisasi Penyerapan Anggaran Pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah : Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan realisasi penyerapan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan realisasi penyerapan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang, sebagai bahan masukan yang berguna untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya, khususnya dalam penatausahaan keuangan dinas yang dijalankan oleh pengelola keuangan.
2. Bagi peneliti lain, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan dan tambahan referensi bagi penelitian lain.
3. Bagi pembaca pada umumnya, sebagai bacaan yang berguna untuk memperluas wawasan tentang keuangan daerah khusus APBD Kota Kupang.