

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Bersumber pada PP Nomor 58 Tahun 2005, keuangan ialah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dan segala sesuatu milik daerah dalam rangka pelaksanaan kewajiban di suatu daerah. Kata kunci dari keuangan daerah sendiri adalah hak dan kewajiban. Hak merupakan hak daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, atau sumber penerimaan lain. Sedangkan kewajiban adalah kewajiban daerah mengeluarkan uang dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah di daerah. Faktor terpenting dalam melaksanakan urusan rumah tangga daerah yaitu kemampuan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor yang mempengaruhi kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi.

Dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006, keuangan daerah merupakan hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Peran faktor keuangan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan sangat penting, karena pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan, pembangunan dan keuangan ini merupakan salah satu faktor untuk mengetahui kemampuan dari daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam melaksanakan keuangan daerah perlu dibuatkan suatu perencanaan agar kegiatan yang akan dilaksanakan dapat berjalan dengan baik. bentuk perencanaan keuangan daerah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. APBD merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Tujuan dari penyusunan APBD ini adalah sebagai pedoman pengeluaran dan penerimaan daerah agar seimbang dan dinamis, dalam rangka pelaksanaan kegiatan-kegiatan di daerah. APBD sendiri merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan juga Pembiayaan Daerah.

Dalam pemenuhan kewajibannya daerah harus memenuhi kebutuhan untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang ada di daerah, kewajiban ini disebut dengan belanja daerah. Belanja daerah merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah yang ditetapkan setiap satu tahun anggaran. Belanja daerah ini dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam mendukung program kerja pemerintah. Program-program yang telah dibuat oleh pemerintah tentunya harus demi kesejahteraan masyarakat.

Belanja daerah memiliki beberapa jenis, salah satunya ialah belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Misalnya belanja modal berupa peningkatan fasilitas pelayanan publik yaitu belanja modal jalan atau trotoar. Peningkatan fasilitas pelayanan publik bertujuan agar dapat

meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat yang tentunya akan menumbuhkan investasi di daerah.

Dalam upaya peningkatan pelayanan publik, badan yang mengelola kegiatan belanja daerah dan belanja modal di Kota Depok ialah Badan Keuangan Daerah (BKD) Kota Depok. Badan yang terbentuk pada tanggal 1 Februari 2011 ini berfungsi sebagai instansi pemerintah yang bertugas mengelola keuangan daerah dalam bentuk penerimaan atau pengeluaran daerah. Dalam melaksanakannya, BKD kota Depok memiliki fungsi:

1. Merumuskan kebijakan yang bersifat teknis, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
2. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan dan aset daerah.
3. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD
4. Melakukan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan.
5. Melaksanakan fungsi BUD.
6. Menyusun laporan keuangan daerah.

Berikut disajikan target atau anggaran dan realisasi Belanja Daerah Pemerintah Kota Depok Tahun Anggaran 2013-2018:

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi**  
**Belanja Daerah Pemerintah Kota Depok**  
**Tahun Anggaran 2013-2018**

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Ket
2013	Rp2,358,440,280,976	Rp1,883,224,062,228	79.85	Tidak Tercapai
2014	Rp2,669,550,591,185	Rp2,011,328,640,125	75.34	Tidak Tercapai
2015	Rp3,163,054,019,108	Rp2,178,595,019,630	68.88	Tidak Tercapai
2016	Rp3,178,323,409,788	Rp2,755,256,803,566	86.69	Tidak Tercapai
2017	Rp3,236,288,845,611	Rp2,672,164,042,798	82.57	Tidak Tercapai
2018	Rp3,523,746,275,419	Rp2,765,033,907,819	78,47	Tidak Tercapai

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Depok

Berdasarkan tabel di atas, realisasi belanja daerah pemerintahan Kota Depok mengalami naik-turun atau terjadinya fluktuatif. Realisasi belanja daerah terendah berada di tahun 2015 dengan presentase 68,88%, dan naik di tahun berikutnya dengan presentase 86,69% yang juga merupakan realisasi belanja daerah tertinggi pada tahun 2013-2017. Walaupun demikian, pada tahun 2016 tersebut realisasi belanja daerah belum teralisasi sepenuhnya. Salah satu unsur dari belanja daerah adalah belanja modal, dimana belanja modal merupakan pengeluaran

anggaran yang ditujukan untuk pembelian aset tetap. Berikut disajikan target atau anggaran dan realisasi Belanja Modal Pemerintah Kota Depok Tahun Anggaran 2013-2018:

**Tabel 1.2**

**Target dan Realisasi**

**Belanja Modal Pemerintah Kota Depok**

**Tahun Anggaran 2013-2018**

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Ket
2013	Rp973,877,936,730	Rp655,386,101,838	67.30	Tidak Tercapai
2014	Rp933,467,365,684	Rp582,004,462,577	62.35	Tidak Tercapai
2015	Rp1,250,359,019,108	Rp615,731,792,480	49.24	Tidak Tercapai
2016	Rp1,162,641,467,207	Rp1,018,655,640,158	87.62	Tidak Tercapai
2017	Rp969,439,315,882	Rp857,242,346,381	88.43	Tidak Tercapai
2018	Rp920,788,038,615	Rp770,053,793,199	83.63	Tidak Tercapai

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Depok

Berdasarkan tabel diatas, realisasi belanja modal pada pemerintah Kota Depok mengalami fluktuatif. Dilihat penurunan yang sangat signifikan terjadi pada tahun 2015 yaitu sebesar 49,24% dan langsung mengalami kenaikan yang cukup drastis di tahun berikutnya yaitu tahun 2016 sebesar 87,62%. Walaupun mengalami kenaikan, pencapaian belanja modal tersebut tidak sesuai target atau tidak sesuai dengan anggarannya. Belanja Modal di kota Depok sering dikeluarkan untuk

kebutuhan pembangunan seperti jalan raya, trotoar, dan perlengkapan fasilitas atau sarana dan prasarana di kantor daerah untuk meningkatkan pelayanan.

Belanja modal harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan aset tetap milik pemerintah daerah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan publik. Untuk dapat membiayai belanja modal tersebut maka pemerintah daerah menggunakan pendapatan yang bersumber dari pendapatan daerah. Berikut disajikan target atau anggaran dan realisasi Pendapatan Daerah Kota Depok Tahun Anggaran 2013-2018:

**Tabel 1.3**  
**Target dan Realisasi**  
**Pendapatan Daerah Kota Depok**  
**Tahun Anggaran 2013-2018**

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Ket
2013	Rp1,868,322,689,826	Rp1,921,402,778,745	102.84	Tercapai
2014	Rp2,229,209,498,347	Rp2,207,866,591,868	99.04	Tercapai
2015	Rp2,395,876,066,853	Rp2,462,139,246,349	102.77	Tercapai
2016	Rp2,275,674,376,569	Rp2,486,470,138,301	109.26	Tercapai
2017	Rp1,078,263,821,181	Rp1,210,748,605,561	112.29	Tercapai
2018	Rp2,933,283,368,827	Rp2,940,266,487,079	100.24	Tercapai

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Depok

Berdasarkan tabel diatas, realisasi pendapatan daerah pada pemerintah kota Depok selalu tercapai, malah cenderung melampaui target. Satu tahun anggaran yang tidak sampai melampaui target ialah pada tahun 2014 yaitu sebesar 99,04%, walaupun begitu angka tersebut sudah cukup besar dan dianggap tepat mencapai target. Dan pada tahun 2017 terjadi realisasi pendapatan daerah yang paling tinggi dengan capaian melampaui target sebesar 112,29%.

Berikut disajikan target atau anggaran dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Depok Tahun anggaran 2013-2018:

**Tabel 1.4**  
**Target dan Realisasi**  
**Pendapatan Asli Daerah Kota Depok**  
**Tahun Anggaran 2013-2018**

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Ket
2013	Rp513,087,581,194	Rp581,207,570,935	113.28	Tercapai
2014	Rp638,584,271,255	Rp659,173,522,492	103.22	Tercapai
2015	Rp697,154,396,353	Rp818,204,601,265	117.36	Tercapai
2016	Rp847,022,899,152	Rp922,297,784,280	108.89	Tercapai
2017	Rp1,078,263,821,181	Rp1,210,748,605,561	112.29	Tercapai
2018	Rp1,007,434,833,378	Rp1,059,700,280,694	105.19	Tercapai

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kota Depok

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Depok pada tahun 2013-2018 mengalami fluktuatif. Realisasi PAD Kota Depok tersebut juga semuanya diatas target atau sangat melampaui target. PAD tertinggi terjadi pada tahun 2015 sebesar 117,36% yang sangat tinggi dengan melebihi target atau anggaran sebesar 17,36%. Sedangkan apabila melihat lagi ke tabel pertama realisasi belanja modal tidak ada yang tercapai atau masih berada di bawah target, penurunan belanja modal tertinggi berada pada tahun 2015 yang hanya mencapai 49,24%. Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa penerimaan Pendapatan Asli Daerah cenderung mengalami fluktuatif, dan PAD di Kota Depok cukup berkontribusi terhadap pendapatan daerah.

Penerapan otonomi daerah dimaksudkan agar daerah dapat mengurus sendiri urusan daerahnya masing-masing atau dituntut mandiri dalam mengurus daerahnya masing-masing. Tolak ukur kemandirian tersebut dapat diukur dengan rendah atau tingginya pendapatan asli daerah dari setiap daerah. Peningkatan PAD tersebut juga untuk dapat memenuhi semua urusan rumah tangga daerah masing-masing. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik agar terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meakukan penelitian terkait Analisis Belanja Modal, yang hasilnya akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Analisis Belanja Modal Pemerintah Kota Depok Tahun Anggaran 2013-2018 (Studi Kasus pada Badan Keuangan Daerah Kota Depok)”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Realisasi belanja modal dari tahun 2013-2018 tidak ada yang mencapai 100% padahal PAD cenderung meningkat hanya terdapat penurunan di tahun 2014 sebesar 103,22% dan terus meningkat sampai tahun 2017. Dengan peningkatan dan tingginya PAD tersebut tidak dibarengi dengan pemenuhan kebutuhan belanja modal yang targetnya tidak pernah tercapai.
2. Ketidak-tercapaian realisasi anggaran sering dikaitkan dengan lemahnya kualitas SDM dalam melakukan pengelolaan belanja modal tersebut.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka penulis merumuskan masalah yang diuraikan sebagai berikut:

1. Mengapa realisasi belanja modal tahun anggaran 2013-2018 terjadi fluktuasi dan semuanya tidak sampai mencapai target?
2. Bagaimana pengelolaan belanja modal pemerintah kota Depok tahun anggaran 2013-2018?

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui mengapa realisasi belanja modal pada tahun anggaran 2013-2018 di Kota Depok mengalami fluktuasi dan tidak ada yang sampai mencapai target.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan belanja modal pemerintah kota Depok tahun anggaran 2013-2018.

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Sebagai khasanah pengembangan intelektual penulis di bidang keilmuan tentang keuangan daerah, terlebih mengenai belanja daerah dan juga belanja modal.

### **2. Kegunaan Praktis**

#### 1) Bagi Peneliti

- a. Hasil penelitian ini merupakan salah satu syarat lulus ujian sarjana pada jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
- b. Hasil penelitian ini untuk memperluas wawasan dan juga pengalaman peneliti mengenai belanja pemerintah daerah dan bagai mana pemerintah daerah mengelolanya.

## 2) Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Badan Keuangan Daerah Kota Depok mengenai belanja daerah khususnya belanja modal.

## 3) Untuk Peneliti Lain

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti lain untuk menambah wawasan serta pengalaman dalam menganalisis suatu fenomena di dalam laporan keuangan dan membandingkannya dengan teori-teori yang diperoleh sebelumnya, dan juga diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan untuk studi-studi lanjutan dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama secara mendalam.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Otonomi merupakan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan dari otonomi daerah adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. (Wijaya, 2014: 22)

Otonomi daerah dilakukan dengan cara membagi kewenangan yang tadinya tersentralisasi atau seluruh kewenangan pemerintahan berada dipusat, menjadi terdesentralisasi. Dengan sistem pemerintahan yang tersentralisasi tersebut

diharapkan dapat mencapai keseragaman sedangkan dengan adanya sistem desentralisasi dapat mencapai keberagaman. Dengan adanya desentralisasi ini maka dibentuklah pemerintah daerah, dimana pembentukannya pemerintah daerah ini bertujuan demi masyarakat sendiri yaitu demi terciptanya pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan juga lebih efisien.

Desentralisasi ini juga bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan efisiensi, dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Karena hal itu, pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola keuangan daerahnya secara efisien dan efektif agar tujuan dari desentralisasi dapat tercapai dengan baik. (Deviani, Pekbis Jurnal, 1, 2016: 1)

Maka setiap pemerintah daerah harus memiliki kreatifitas untuk menciptakan keberagaman dalam mengembangkan dan membangun daerahnya masing-masing yang tentunya tidak menyimpang dengan aturan-aturan yang berlaku di Indonesia.

Dengan adanya otonomi daerah, beberapa keuntungan bisa didapatkan pemerintah daerah, yaitu: (Suwanda, 2015: 2)

1. Meningkatkan kualitas dan meningkatkan kuantitas pelayanan publik dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.
2. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.
3. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

Sistem pemerintahan daerah ini didasari oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan amanat untuk mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah dengan sebuah Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud ialah PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Setiap pemerintah daerah memiliki kebutuhan-kebutuhannya masing-masing dalam mengurus daerahnya. Kebutuhan tersebut diantaranya ialah kebutuhan akan belanja pemerintahan. Jenis-jenis belanja sangatlah banyak, salah satunya ialah belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran untuk pengadaan aset tetap. (Siregar, 2015: 167)

Belanja modal dapat diartikan sebagai pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memperoleh aset tetap atau aset yang dapat dimanfaatkan lebih dari satu tahun. Aset tetap sendiri yaitu aset yang berwujud, dapat disentuh, yang dapat dimanfaatkan lebih dari 12 bulan atau satu tahun yang juga salah satu tujuan dari adanya aset tetap ini untuk melengkapi fasilitas pemerintah daerah agar dapat menciptakan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Belanja yang berkualitas akan menempatkan atribut prioritas untuk dilaksanakan dengan disiplin yang tinggi. Kedisiplinan tersebut akan menentukan ketepatan terhadap pengalokasian anggaran belanja daerah yang itu semua dapat dilihat kualitasnya pada proses dan hasil perumusan APBD sesuai dengan nilai-nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, *equity*, akuntabilitas dan responsivitas. (Yuki, Bambang, Ma'mun, Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah, 10, 2018: 2)

Agar realisasi dari setiap anggaran yang telah dianggarkan dapat dimanfaatkan secara efektif dan juga efisien maka sebelumnya diperlukan perencanaan yang baik untuk tahu mana yang lebih dibutuhkan dari setiap daerah. Perencanaan sendiri dibutuhkan agar tujuan yang ingin dicapai dapat terealisasi dengan baik dan juga tepat sasaran. Perencanaan yang efektif didasarkan pada fakta-fakta dan informasi yang nyata atau sesuai dengan kebutuhan dari situasi dan kondisi di setiap daerah.

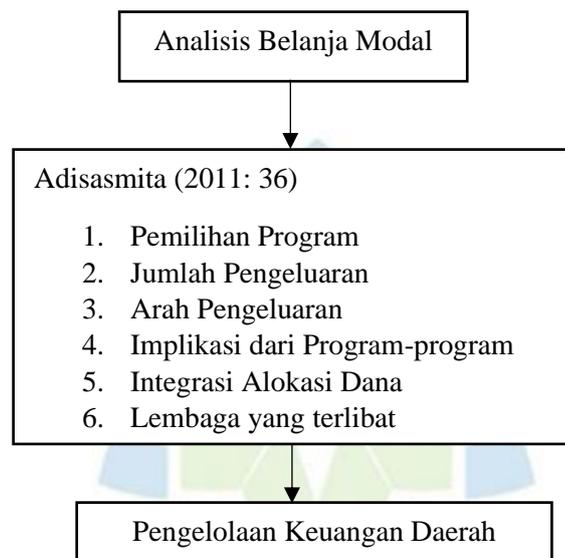
Menurut Irham Fahmi (2014: 7) mengemukakan bahwa perencanaan keuangan merupakan:

“Suatu ilmu yang menempatkan kajian tentang keuangan dengan menempatkan berbagai atribut keuangan secara terkonsep dan sistematis baik secara jangka pendek maupun jangka panjang.”

Anggaran yang direncanakan dengan baik akan memudahkan tahap realisasi dan memungkinkan tercapainya target secara efektif. Anggaran yang dikeluarkan harus mencerminkan pencapaian visi, misi, dan tujuan yang berkaitan dengan pembangunan di daerah. Dalam hal belanja daerah khususnya belanja modal, dimana belanja modal merupakan pengeluaran yang digunakan untuk pembelian aset tetap yang berwujud dan dapat dilihat kasat mata oleh masyarakat. Belanja modal ini juga sebagai perbaikan atau peningkatan dari pembangunan di suatu daerah, dalam konteks infrastruktur. Apabila belanja modal di suatu daerah dimanfaatkan dengan baik, maka akan terlihat daerah tersebut maju dalam bidang

pembangunannya karena memperhatikan saranan, prasarana, dan juga fasilitas yang ada di daerahnya.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka kerangka pemikiran dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 1.1**

### **Pola Kerangka Pemikiran**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

### **G. Proposisi**

Ketercapaian dari anggaran belanja modal pada Badan Keuangan Daerah Kota Depok dapat berhasil jika memenuhi dimensi dari Pengelolaan belanja modal diantaranya yaitu, pemilihan program, jumlah pengeluaran, arah pengeluaran, implikasi dari program, integrasi alokasi dana dan lembaga yang terlibat.