

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem desentralisasi dianut oleh Indonesia, dimana dalam sistem tersebut pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur sendiri urusan daerahnya dengan berlandaskan otonomi. Otonomi daerah bertujuan untuk memacu tercapainya ketentraman masyarakat dengan cara memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pemerintah daerah diharapkan dapat mencapai tujuannya dengan memanfaatkan anggarannya secara menyeluruh, karena potensi sumber daya yang ada di daerah dapat dimanfaatkan.

Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dana negara yang semula dikelola oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah melalui sistem dana transfer atau yang disebut dengan desentralisasi fiskal. Dengan adanya desentralisasi fiskal di Indonesia, pemerintah diharapkan dapat mendorong belanja daerah yang berkualitas. Desentralisasi fiskal yang efisien memerlukan kewenangan di semua tingkat pemerintah untuk mengambil keputusan tentang penerimaan dan pengeluaran yang tepat, serta meningkatkan kapasitas penyerapan daerah atau pemerintah pusat untuk mendanai pengeluaran. Prinsip *money follow function* merupakan prinsip yang utama yang harus diperhatikan ketika melaksanakan desentralisasi fiskal (Azwar, 2022).

Prinsip tersebut menyatakan alokasi anggaran harus didasarkan pada peran setiap entitas dalam suatu organisasi pemerintah. Selain itu, prinsip ini juga bertujuan untuk menentukan anggaran secara efektif dan efisien.

Anggaran adalah suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh suatu pemerintah yang mencakup rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, dan disusun secara terstruktur dalam waktu tertentu. Anggaran memiliki peran sebagai instrument perencanaan dan pengendalian. Peran sebagai instrument perencanaan menentukan tujuan yang ingin dituju oleh pemerintah, sedangkan sebagai instrument pengendalian atau kontrol menentukan alokasi dana publik untuk disepakati dan dibelanjakan oleh legislatif. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa anggaran merupakan instrument akuntabilitas, pengelolaan, dan kebijakan ekonomi. Anggaran adalah kebijakan ekonomi yang bertujuan untuk mencapai perkembangan dan stabilitas ekonomi serta kesimbangan pendapatan untuk mencapai tujuan nasional.

Pemerintahan yang baik (*Good Governance*), mensyaratkan kepemimpinan dilakukan secara kompeten, transparan, dan konsisten sesuai dengan aturan yang diatur dalam konstitusi. Cara yang dapat dilakukan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan yang bersifat keterbukaan dan akuntabilitas yaitu dengan penyampaian laporan yang bertanggung jawab serta tepat waktu dan disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 66 Ayat 1, keuangan daerah diselenggarakan dengan tertib, ekonomis, efektif, efisien, sesuai dengan peraturan perundang-undangan,

serta mengamati pemerataan, kepatuhan, dan kemaslahatan masyarakat, dan harus transparan, bertanggung jawab, dan dikelola dengan baik. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan merupakan bentuk kepatuhan terhadap aturan yang telah ditetapkan oleh aparatur pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabilitas atas kinerja yang baik (Wahid, 2016).

Pemerintah daerah setiap tahunnya menyusun anggaran yang dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut (Bastian, 2010), APBD adalah perencanaan anggaran tahunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang harus disepakati oleh DPRD dan ditetapkan oleh peraturan daerah. APBD adalah cara yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahannya. Anggaran tersebut merupakan perumpamaan estimasi kinerja yang akan tercapai dalam periode waktu tertentu yang diartikan dalam istilah keuangan. APBD jika dilaksanakan dengan baik dapat berperan nyata dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan perekonomian daerah.

Pemerintah daerah menetapkan APBD setiap tahunnya ini merupakan instrument utama yang terkait dengan pelaksanaan pembangunan daerah (Fathiyah et al., 2021). Pembiayaan pembangunan daerah mencerminkan besaran alokasi APBD, hal ini menunjukkan bahwa peningkatan alokasi pendapatan daerah akan berdampak sama terhadap besaran alokasi pembiayaan pembangunan dalam belanja daerah. Adanya desentralisasi fiskal diharapkan dapat membatasi keuangan pemerintah daerah secara signifikan, mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat, dan memungkinkan penggunaan

pembiayaan pembangunan untuk belanja daerah secara efektif, efisien, dan ekonomis. Belanja daerah adalah pengeluaran yang digunakan sebagai bentuk pelayanan publik yang diselenggarakan oleh suatu kabupaten/kota, provinsi, dan terdiri dari hal-hal wajib dan pilihan yang ditetapkan dengan undang-undang (Sasana, 2011).

Di APBD terdapat belanja daerah yang menjadi salah-satu faktor untuk meningkatkan perkembangan ekonomi daerah. Menurut PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah merupakan kewajiban daerah yang harus dicatat sebagai pengurang pendapatan pada setiap tahun anggaran. Belanja daerah adalah seluruh pengeluaran dari rekening kas umum yang mengurangi ekuitas dana lancar dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan didapat pengembaliannya oleh daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah diklasifikasikan menurut jenis belanja :

1. Belanja Operasi

Belanja operasi adalah belanja yang terkait dengan keseharian pemerintah daerah serta memberikan manfaat dalam waktu yang dekat. Belanja operasi diklasifikasikan menjadi :

- a. Belanja pegawai.
- b. Belanja barang dan jasa.
- c. Belanja bunga.
- d. Belanja subsidi.

- e. Belanja hibah, dan
- f. Belanja bantuan sosial.

2. Belanja Modal

Belanja modal adalah belanja yang digunakan untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat jangka panjang.

3. Belanja Tidak Terduga

Belanja tidak terduga ialah belanja yang dikeluarkan ketika ada keadaan darurat dan mendesak yang sebelumnya tidak diperkirakan.

4. Belanja Transfer

Belanja transfer adalah belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk pemerintah daerah lainnya atau kepada pemerintah desa.

Untuk mencapai prinsip belanja daerah yang ekonomis, efektif, dan efisien maka diperlukan adanya Analisis Standar Belanja (ASB). Analisis Standar Belanja merupakan standar yang penggunaannya untuk menentukan anggaran daerah yang dipakai dalam kegiatan untuk memberikan pelayanan tertentu dan kesesuaian biaya pada unit kerja dalam satu tahun anggaran. Setiap jenis belanja daerah di Indonesia ada beberapa jenis belanja yang besarnya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan pemerintah daerah wajib untuk mematuhi.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, memberikan petunjuk dan pedoman yang lebih jelas mengenai ketentuan

dalam pengelolaan belanja daerah. Undang-Undang ini memberikan pedoman bagi pemerintah, khususnya pemerintah daerah mengenai perencanaan, pelaporan, dan pemantauan pelaksanaan untuk memastikan bahwa pengelolaan belanja daerah memenuhi standar yang ditetapkan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menyatakan bahwa :

1. Belanja yang bertujuan untuk mendanai Urusan Pemerintah Daerah, besarannya wajib dialokasikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Belanja Daerah yang berasal dari TKD harus dianggarkan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Belanja pegawai wajib dialokasikan oleh pemerintah daerah melalui TKD paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD di luar tunjangan guru.
4. Apabila belanja pegawai melebihi persentase 30% (tiga puluh persen), maka daerah wajib menyesuaikan anggaran belanja pegawai paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini disahkan.
5. Belanja infrastruktur pelayanan publik wajib dialokasikan oleh daerah dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau belanja transfer minimal 40% (empat puluh persen).
6. Apabila belanja infrastruktur pelayanan publik kurang dari persentase 40% (empat puluh persen) maka daerah wajib menyesuaikan anggaran belanja infrastruktur pelayanan public paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini disahkan.

7. Pemerintah daerah akan diberikan sanksi berupa penundaan atau pemotongan dana TKD apabila tidak melaksanakan ketentuan belanja daerah.

Pemerintah daerah juga wajib menerapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk pemenuhan jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh oleh setiap warga Negara secara minimal. Menurut Permendagri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, jenis pelayanan dasar untuk daerah kabupaten/kota terdiri dari pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pemenuhan kebutuhan air bersih, pelayanan pengolahan air limbah, dan pelayanan keselamatan.

Pengeluaran pemerintah bagi kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, anggaran kesehatan harus dialokasikan paling kecil 10% (sepuluh persen) dari APBD. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 31 Ayat (4) alokasi belanja daerah untuk anggaran pendidikan sekurang-kurangnya sebesar 20% (dua puluh persen) dari APBD. Alokasi anggaran pendidikan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yaitu belanja pendidikan dari APBD harus dialokasikan paling kecil 20% (dua puluh persen). Pembiayaan dalam bidang kesehatan dan pendidikan diharapkan dapat memajukan sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang berkualitas akan meningkatkan produktivitas dan perekonomian, sehingga menunjang daya saing nasional.

Fenomena pemborosan APBD dalam hal belanja pegawai menjadi perhatian yang sangat serius untuk pemerintah pusat. Menteri Keuangan (Menkeu), Sri Mulyani Indrawati memaparkan bahwa pemerintah telah melakukan evaluasi terhadap implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia saat ini, dikarenakan masih banyak pengelolaan keuangan daerah yang belum maksimal dan perlu pembaharuan yang menyeluruh. Belanja pegawai yang relatif tinggi pada beberapa daerah menciptakan percepatan pertumbuhan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah pusat kurang optimal. Sejak desentralisasi fiskal dilakukan di Indonesia, rasio transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah mencapai 1/3 dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pada saat Rapat Kerja bersama Komisi XI DPR RI yang dikutip oleh money.kompas.com pada Senin, 24/5/2021, Sri Mulyani menjelaskan rata-rata jumlah belanja pegawai di tingkat provinsi mencapai 27% (dua puluh tujuh persen). Belanja pegawai di 14 provinsi sudah di bawah rata-rata, tapi sebagian besar masih di atas rata-rata 27,6 persen. Sedangkan pada tingkat kabupaten, rata-rata belanja pegawai untuk pembayaran gaji sebesar 35,3 persen. Terhitung 189 pemerintah daerah telah di bawah rata-rata, tetapi ada 30 pemerintah daerah yang masih di atas rata-rata. Menurut Menteri Keuangan tersebut, belanja pegawai paling tinggi terdapat pada Kabupaten Bangkalan, Madura, Jawa Timur. Belanja pegawai pada Kabupaten Bangkalan mencapai 50 persen. Pemerintah pusat menghimbau pemerintah daerah dengan belanja pegawai tinggi untuk cepat mengubah anggaran ke belanja produktif dan belanja modal.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mengenai aturan dalam pengelolaan belanja daerah dalam halnya belanja pegawai yang mengharuskan belanja pegawai di luar tunjangan guru paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD, maka dalam hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dalam pengelolaan belanja pegawai telah melebihi peraturan yang ditetapkan sesuai dengan pernyataan Menteri Keuangan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan belanja pegawainya mencapai 50% (lima puluh persen). Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan perlu melakukan suatu kebijakan sehingga permasalahan mengenai alokasi belanja pegawai yang melebihi peraturan dapat segera teratasi dan terhindar dari sanksi.

Belanja daerah di Kabupaten Bangkalan mengalami kenaikan setiap tahunnya. Namun, meskipun belanja daerah mengalami kenaikan setiap tahunnya tetapi dalam hal infrastrukturnya seperti jalan, penerangan jalan, selokan jalan dan lain sebagainya tersebut masih banyak yang rusak dan belum memadai.

Analisis Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara (Sholikhah & Priyono, 2022). Penelitian ini memaparkan bahwa Kabupaten Jepara termasuk dalam kriteria kinerja kesenjangan yang diinginkan dikarenakan realisasi belanja daerahnya tidak melebihi dari total yang dianggarkan dan belanja daerahnya hampir 70% dihabiskan untuk belanja operasional dibandingkan dengan belanja modal yang lebih kecil proporsinya. Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara sudah berhasil dalam melakukan efisiensi belanja.

Analisis Proporsi Belanja Aparatur Dan Belanja Pelayanan Publik Terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintah Propinsi NTT (Naiola, 2020). Penelitian ini menunjukkan belanja operasional atau belanja aparatur pada Pemerintah Propinsi NTT pada tahun anggaran 2016 – 2018 sangat tinggi dibandingkan dengan belanja pelayanan publik atau belanja modal. Disarankan untuk pemerintah Propinsi NTT agar mengurangi alokasi belanja aparatur dan meningkatkan belanja pelayanan publik sehingga masyarakat NTT dapat merasakan juga hasil pembangunan pemerintah daerah.

Analisis Belanja Daerah Kota Bengkulu Tahun 2014-2017 (Tinjauan Efisien dan Efektivitas) (Hasanah & Anitasari, 2019). Penelitian ini menunjukkan tingkat efisiensi belanja daerah di Kota Bengkulu masih rendah, pemerintah masih boros dalam penggunaan anggaran. Hampir 60% belanja daerah dihabiskan oleh belanja tidak langsung yaitu untuk realisasi belanja pegawai, dan sekitar 40% digunakan untuk belanja langsung. Kota Bengkulu sudah efektif belanja daerahnya karena sudah lebih dari 90% hasil perhitungannya.

Analisis Belanja Daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat (Soraida, 2021). Penelitian ini menunjukkan Laporan Realisasi APBD Kabupaten Kotawaringin Barat terjadi peningkatan di tahun 2019 dan mengalami penurunan pada tahun 2020. Rata-rata rasio belanja operasional mencapai 69,36% dimana belanja daerahnya banyak dihabiskan untuk belanja operasional sedangkan belanja modalnya lebih rendah. Faktanya belanja modal lebih memberikan manfaat yang lebih banyak untuk masyarakat. Rasio efisiensi belanja daerah menunjukkan

rata-rata 93,33% yang artinya belanja daerah Kabupaten Kotawaringin Barat sudah efisien.

Analisis Kinerja Anggaran Belanja Pada Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Tana Toraja (Kannapadang, 2021). Hasil dari penelitian ini yaitu analisis varian belanja BPS Kabupaten Tana Toraja memaparkan kinerja yang baik dikarenakan anggaran yang ditargetkan lebih besar daripada realisasi anggaran. Analisis pertumbuhan belanja dari tahun 2018-2020 mengalami peningkatan rata-rata sebesar 6,39%. Analisis keserasian belanja menunjukkan harmonisasi belanja tidak seimbang dikarenakan BPS Kabupaten Tana Toraja hanya berfokus pada belanja operasional dibandingkan dengan belanja modal. BPS Kabupaten Tana Toraja sudah melakukan efisiensi belanja, namun ada dua program di tahun 2018 yang tidak berjalan dengan efisien. Tetapi, secara keseluruhan kinerja anggarannya sudah dapat dikatakan baik

Pada penelitian penulis saat ini tidak jauh berbeda dengan penelitian terdahulu. Penelitian ini adalah gabungan dari beberapa penelitian terdahulu. Namun, penulis memperluas lagi permasalahan yang akan dibahas yaitu untuk mengetahui apakah alokasi anggaran belanja daerah dalam halnya belanja operasional atau belanja pegawai, belanja infrastruktur, belanja anggaran kesehatan, dan belanja anggaran pendidikan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan apakah belanja daerah telah digunakan secara efektif dan efisien pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan. Lokasi penelitian yaitu pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dikarenakan adanya penemuan penulis bahwa diduga belanja

daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan hanya habis untuk membiayai belanja pegawai dan diperkuat dengan pernyataan Menteri Keuangan mengenai alokasi belanja pegawai pada Kabupaten Bangkalan yang terlalu tinggi dan melebihi ketentuan peraturan perundang-undangan. Maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun Anggaran 2017 - 2021”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, maka penulis melakukan penelitian ini dengan merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proporsi anggaran belanja daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan tahun anggaran 2017 - 2021 ?
2. Apakah proporsi anggaran belanja daerah (belanja pegawai, belanja infrastruktur, belanja kesehatan, dan belanja pendidikan) pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
3. Apakah belanja daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan telah digunakan secara efektif dan efisien ?
4. Bagaimana kebijakan belanja pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui proporsi anggaran belanja daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan tahun anggaran 2017 - 2021.
2. Untuk mengetahui apakah proporsi anggaran belanja daerah (belanja pegawai, belanja infrastruktur, belanja kesehatan, dan belanja pendidikan) pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Untuk mengetahui apakah belanja daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan telah digunakan secara efektif dan efisien.
4. Untuk mengetahui kebijakan belanja pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan untuk memberikan kontribusi sebagai bahan evaluasi, pemikiran dan pertimbangan masyarakat, penulis, dan pembaca mengenai pengelolaan belanja daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan mendalam di bidang akuntansi sektor publik, khususnya dalam pengelolaan belanja daerah.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan bisa digunakan oleh peneliti lainnya untuk dijadikan landasan penelitian selanjutnya.

c. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat, informasi, serta bahan masukan bagi pemerintah daerah untuk memberikan informasi terkait pengelolaan belanja daerah, termasuk peraturan dan tata cara pelaksanaan belanja daerah.