

Determinan Ketidapatuhan Anggaran: Analisis Penyebab Belum Terpenuhinya *Mandatory Spending* pada APBD Pemerintah Kabupaten Manggarai

Veridiana Febriyanti Dwiayu^{1*}, I Komang Arthana², Cicilia Apriliana Tungga³

¹⁻³Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Nusa Cendana, Indonesia

*Penulis Korespondensi: ayudwiayu801@gmail.com

Abstract. *This study investigates the determinants of budget non-compliance, specifically the failure to meet mandatory spending thresholds for public service infrastructure in the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) of Manggarai Regency. Using a qualitative approach with in-depth interviews and NVivo 15 analysis, five key determinants were identified: fiscal capacity constraints driven by high personnel expenditure (42% of APBD), low own-source revenue (PAD at 4%), and heavy dependence on central transfers (TKD at 90–95%); centralized regulatory policies imposing uniform percentage standards without considering regional fiscal disparities; budget political dynamics between TAPD and DPRD prioritizing immediate community needs; administrative constraints in SIPD-based synchronization; and selective enforcement of sanctions where infrastructure non-compliance remains unenforced. Findings reveal that non-compliance is not willful negligence but a rational response to structural fiscal limitations, resulting in infrastructure spending at only 24% of APBD, far below the 40% mandate of PERMENDAGRI No. 14/2025. The study recommends fiscal cluster differentiation by the central government and cross-tagging optimization strategies for fiscally constrained local governments.*

Keywords: *Budget Compliance; Fiscal Capacity; Mandatory Spending; Public Infrastructure; Regional Budget.*

Abstrak. Penelitian ini mengkaji determinan ketidapatuhan anggaran, khususnya kegagalan pemenuhan *mandatory spending* infrastruktur pelayanan publik pada APBD Kabupaten Manggarai. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan wawancara mendalam dan analisis NVivo 15, penelitian mengidentifikasi lima determinan utama: keterbatasan kapasitas fiskal akibat tingginya belanja pegawai (42% APBD), rendahnya PAD (4% APBD), dan ketergantungan tinggi pada TKD (90–95%); kebijakan regulasi pusat yang menerapkan standar seragam tanpa mempertimbangkan disparitas fiskal daerah; dinamika politik anggaran antara TAPD dan DPRD yang memprioritaskan kebutuhan mendesak masyarakat; kendala administratif dalam sinkronisasi SIPD; serta pengawasan dengan sanksi yang belum ditegakkan secara konsisten untuk infrastruktur. Temuan mengungkap bahwa ketidapatuhan bukan kelalaian, melainkan pilihan rasional akibat keterbatasan fiskal struktural, yang mengakibatkan realisasi belanja infrastruktur hanya 24% dari ambang batas 40% amanat PERMENDAGRI No. 14/2025. Penelitian merekomendasikan diferensiasi kluster fiskal oleh pemerintah pusat dan optimalisasi strategi *cross-tagging* bagi daerah dengan tekanan fiskal ekstrem.

Kata kunci: Anggaran Daerah; Infrastruktur Pelayanan Publik; Kapasitas Fiskal; Kepatuhan Anggaran; *Mandatory Spending*.

1. LATAR BELAKANG

Prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan pilar utama tata kelola keuangan negara yang baik (*good governance*), di mana implementasinya melalui kepatuhan ketat terhadap aturan pengelolaan APBD merupakan prasyarat mutlak dalam menciptakan tata kelola keuangan daerah yang kredibel dan berorientasi pada kepentingan publik (Jabar dkk., 2024). Dalam konteks ini, pengalokasian anggaran untuk belanja wajib (*mandatory spending*) menjadi indikator kritis komitmen pemerintah daerah terhadap pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan pelayanan publik. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2025 tentang Pedoman

Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2026, penerapan *mandatory spending* bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah tidak mengabaikan sektor-sektor esensial yang berhubungan langsung dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan *mandatory spending* menetapkan standar alokasi minimum untuk tiga sektor strategis. Belanja fungsi pendidikan diwajibkan paling sedikit 20% dari total belanja daerah, sementara belanja infrastruktur pelayanan publik ditetapkan paling rendah 40% dari total belanja daerah di luar belanja bagi hasil dan transfer ke desa. Adapun kewajiban persentase belanja kesehatan telah dihapus sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Dengan adanya kepastian hukum atas besaran alokasi ini, pemerintah daerah diharapkan mampu memenuhi standar pelayanan minimal yang berdampak langsung pada peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Ketika pemerintah daerah gagal memenuhi belanja wajib tersebut, kondisi ini dapat dianggap sebagai bentuk kegagalan dalam menjalankan mandat konstitusional terhadap pelayanan publik dasar.

Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur, merupakan salah satu daerah yang secara konsisten masuk dalam daftar wilayah yang belum mampu memenuhi ketentuan *mandatory spending*, sebagaimana termuat dalam Surat Nomor S-23/PK/PK.6/2025 yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI. Kondisi ini sangat terlihat dalam postur APBD tiga tahun terakhir. Berdasarkan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) periode 2022–2024, realisasi belanja infrastruktur pelayanan publik Kabupaten Manggarai hanya mencapai 18% pada tahun 2022, sempat membaik menjadi 26% pada tahun 2023, namun kembali turun menjadi 24,74% pada tahun 2024. Dengan ditetapkannya standar baru sebesar 40% oleh PERMENDAGRI No. 14/2025, gap ketidaktepatan semakin melebar dan membutuhkan perhatian serius.

Keterbatasan fiskal Kabupaten Manggarai tidak berdiri sendiri. Berdasarkan data BAPPERIDA (2025), sekitar 90–95% pembiayaan APBD Manggarai bersumber dari dana Transfer ke Daerah (TKD), mencerminkan tingkat ketergantungan fiskal yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat. Di sisi lain, Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya berkontribusi sebesar 4% dari total APBD—itupun merupakan angka target yang belum tentu terealisasi penuh. Kondisi ini diperparah oleh porsi belanja pegawai yang telah mencapai 42% dari total APBD, melampaui batas 30% yang ditetapkan oleh Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Pembengkakan belanja pegawai ini bersumber dari kebijakan nasional pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang tidak diimbangi dengan penambahan dana transfer yang

memadai, sehingga menciptakan struktur APBD yang kaku dan menyempitkan ruang gerak untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Dampak dari ketidakmampuan memenuhi *mandatory spending* infrastruktur bukan sekadar persoalan ketidakpatuhan regulatif, melainkan berimplikasi langsung pada kualitas hidup masyarakat. Kabupaten Manggarai memiliki karakteristik geografis berbukit dengan sebaran penduduk yang tidak merata, sehingga ketersediaan infrastruktur jalan, jembatan, fasilitas air bersih, dan sarana transportasi menjadi faktor penentu keterhubungan antarwilayah dan pemerataan pembangunan. Dalam dimensi kesehatan, fluktuasi angka prevalensi *stunting* menjadi indikator konkret dari dampak keterbatasan layanan dasar; data menunjukkan angka *stunting* tercatat 9% pada pengukuran Februari 2025, namun melonjak signifikan menjadi 13% pada Agustus 2025 (Kompas, 2025). Kondisi ini mengindikasikan bahwa rendahnya alokasi belanja infrastruktur turut berkontribusi pada terhambatnya aksesibilitas masyarakat terhadap layanan kesehatan dan pendidikan di wilayah pelosok.

Penelitian sebelumnya telah mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi kepatuhan *mandatory spending*. Wonar dkk. (2022) menemukan bahwa pemenuhan belanja wajib pendidikan dan kesehatan di 34 provinsi di Indonesia menunjukkan tren yang belum optimal dan diwarnai potensi manipulasi perhitungan. Nasution (2022) mengonfirmasi adanya kecenderungan daerah melakukan rekayasa klasifikasi belanja agar secara formal memenuhi ambang batas minimal. Sementara itu, Riyani & Yusrizal (2023) berargumen bahwa kebijakan *mandatory spending* justru menjadi beban bagi APBD daerah karena membatasi fleksibilitas dalam mengalokasikan anggaran sesuai kebutuhan lokal. Pada tataran internasional, Neuhuber dkk. (2025) menemukan bahwa belanja infrastruktur sosial yang diwajibkan memiliki dampak asimetris terhadap ketahanan fiskal pemerintah daerah, bergantung pada struktur pendapatan masing-masing wilayah.

Research gap yang teridentifikasi menunjukkan bahwa sebagian besar studi yang ada berfokus pada skala makro: analisis provinsi secara agregat atau perbandingan antarnegara tanpa membedah secara mendalam determinan ketidakpatuhan pada tingkat kabupaten dengan karakteristik fiskal yang spesifik, khususnya pada daerah dengan ketergantungan tinggi terhadap dana transfer pusat. Selain itu, belum ada studi yang mengkaji determinan ketidakpatuhan *mandatory spending* infrastruktur dalam perspektif regulasi terkini, yakni PERMENDAGRI No. 14/2025 yang secara signifikan menaikkan ambang batas dari 25% menjadi 40%. Kekosongan literatur ini menjadi justifikasi akademis yang kuat bagi penelitian ini, yang bertujuan mengungkap secara komprehensif faktor-faktor determinan belum terpenuhinya *mandatory spending* infrastruktur pelayanan publik pada APBD Pemerintah

Kabupaten Manggarai melalui pendekatan kualitatif yang mendalam.

2. KAJIAN TEORITIS

***Good Governance* dan Akuntabilitas Publik**

Good governance mengandung arti kegiatan lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara, di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur dalam berbagai tingkatan pemerintahan yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial-budaya, politik, dan ekonomi (Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, 2013). Menurut Mardiasmo (2009) dalam Parhusip & Br Karo (2023), akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Dalam konteks Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), akuntabilitas tercermin dari kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi mandat anggaran yang telah ditetapkan, termasuk dalam alokasi *mandatory spending*. Kepatuhan terhadap belanja wajib merupakan indikator konkret dari komitmen daerah terhadap prinsip akuntabilitas publik dan tanggung jawab fiskal. Ketika pemerintah daerah gagal memenuhi alokasi *mandatory spending*, hal ini dapat dipandang sebagai kegagalan dalam menjalankan prinsip *good governance*, khususnya pada dimensi akuntabilitas dan responsivitas terhadap kebutuhan dasar masyarakat (Jabar, Frinaldi, & Roberia, 2024).

Agency Theory

Agency Theory menjelaskan hubungan konseptual antara pihak yang mendelegasikan wewenang (*principal*) dan pihak yang menerima wewenang (*agent*) (Jensen & Meckling, 1976). Dalam konteks tata kelola keuangan daerah, hubungan keagenan terbentuk secara bertingkat: masyarakat berperan sebagai *principal* utama pemilik kedaulatan, sementara pemerintah daerah berposisi sebagai *agent* pelaksana amanah publik. Ketidakpatuhan anggaran dalam pemenuhan *mandatory spending* secara teoritis mengindikasikan bahwa pemerintah daerah berisiko gagal menyelaraskan pemenuhan hak-hak dasar dan keadilan sosial bagi masyarakat selaku *principal*.

Namun demikian, posisi Pemerintah Kabupaten Manggarai selaku *agent* juga terjepit oleh tekanan struktural dari *principal* kedua, yaitu Pemerintah Pusat, melalui aturan kaku PERMENDAGRI No. 14/2025. Ketika Pemerintah Pusat memotong alokasi DAK Fisik dan membebaskan gaji PPPK tanpa tambahan dana transfer yang proporsional, *agent* dihadapkan pada keterbatasan kapasitas fiskal yang memaksa lahirnya ketidakpatuhan rasional. Sebagai pelayan yang memegang amanah masyarakat, pemerintah daerah kemudian melakukan langkah adaptif melalui rasionalisasi internal dan kolaborasi dengan pihak eksternal guna memastikan pelayanan dasar publik tetap berjalan di tengah sempitnya ruang fiskal (Lesmono & Siregar, 2021).

Budgetary Compliance Theory

Susilo (2017) menjelaskan bahwa kepatuhan merupakan kesediaan untuk mematuhi batasan-batasan (*boundary*) yang telah ditetapkan, baik yang bersifat wajib (*mandatory*) maupun mandiri (*self-regulation*). Ketidakpatuhan dapat disebabkan oleh faktor teknis seperti kesalahan perencanaan dan eksekusi, maupun faktor non-teknis seperti tekanan politik, kapasitas fiskal terbatas, dan lemahnya sistem pengawasan (Simamora & Handayani, 2022). Teori ini menekankan bahwa kepatuhan tidak hanya bersifat mekanis, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan kelembagaan, kapasitas sumber daya manusia, dan dinamika politik anggaran di tingkat daerah (Rahmawati & Hidayat, 2024).

Dalam konteks penelitian ini, *Budgetary Compliance Theory* berfungsi sebagai kerangka utama untuk memetakan apakah belum terpenuhinya *mandatory spending* di Kabupaten Manggarai disebabkan oleh kegagalan administratif semata, ataukah merupakan hasil dari tekanan lingkungan kelembagaan dan politik yang mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola keuangan yang akuntabel. Konsep ini menegaskan bahwa kewajiban kepatuhan harus dipenuhi dan akan ada konsekuensi bila tidak dipenuhi, sehingga pemerintah daerah dituntut untuk senantiasa menyelaraskan postur anggarannya dengan mandat regulasi yang berlaku, terlepas dari berbagai hambatan yang dihadapi di lapangan (Aldo Yanuarto, Muhammad, & Novita, 2024).

Mandatory Spending dalam Kerangka Regulasi

Mandatory spending telah diatur secara ketat melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2026, yang menetapkan belanja pendidikan minimal 20%, belanja infrastruktur pelayanan publik minimal 40% dari total belanja daerah di luar transfer, dan belanja pegawai paling tinggi 30%. Penegakan regulasi ini diperkuat melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 24 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penundaan dan/atau

Pemotongan Penyaluran Dana Transfer Keuangan ke Daerah atas Pemenuhan Belanja Wajib, yang menjadikan kepatuhan *mandatory spending* sebagai syarat penyaluran dana transfer kepada daerah.

Regulasi ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian fiskal yang menuntut sinkronisasi antara kebijakan fiskal pusat dan daerah. Dalam kerangka penelitian mengenai ketidakpatuhan anggaran, PMK No. 24/2024 menjadi tolak ukur yuridis untuk mengevaluasi apakah ketidakpatuhan anggaran di tingkat daerah disebabkan oleh kendala administratif dalam memenuhi kriteria teknis penyaluran, atau adanya ketidakmampuan manajerial dalam mengelola ruang fiskal yang tersedia. Dengan demikian, regulasi *mandatory spending* seharusnya menjadi pendorong bagi pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan anggaran yang lebih sistematis dan berorientasi pada pemenuhan standar pelayanan minimal bagi masyarakat (Naibaho dkk., 2025).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk mendeskripsikan, mengeksplorasi, dan memahami fenomena ketidakpatuhan anggaran secara mendalam dan menyeluruh (Sugiyono, 2017). Penelitian dilaksanakan di Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) dan Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah (BAPPERIDA) Kabupaten Manggarai, Provinsi Nusa Tenggara Timur, serta DPRD Kabupaten Manggarai pada periode Maret–April 2026.

Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam semi-terstruktur (semi-structured interview) dengan lima informan kunci yang dipilih menggunakan teknik purposive sampling (Sugiyono, 2017), meliputi: (1) Kepala Sub-Bidang Perencanaan Anggaran Wilayah 1 BKAD; (2) Kepala Sub-Bidang Perencanaan Anggaran Wilayah 2 BKAD; (3) Perencana Ahli Muda BAPPERIDA; (4) Penelaah Teknis Kebijakan BAPPERIDA; dan (5) Anggota Badan Anggaran (Banggar) DPRD Kabupaten Manggarai. Data sekunder diperoleh dari Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) Kabupaten Manggarai tahun 2022–2024, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65 Tahun 2024, Surat DJPK S-23/PK/PK.6/2025, serta dokumen kebijakan dan literatur akademik yang relevan.

Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam, dokumentasi, dan studi pustaka. Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan analisis isi (content analysis) dengan bantuan perangkat lunak NVivo 15 (*Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software/CAQDAS*), mengikuti tahapan Miles dan Huberman yang mencakup reduksi data, kategorisasi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Sugiyono, 2017; Jackson & Bazeley,

2019). Fitur *Word Frequency Query* pada NVivo 15 digunakan untuk mengeksplorasi kata-kata yang sering muncul dalam data penelitian guna mengidentifikasi tema-tema dominan (Bandur, 2019). Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Mandatory Spending Infrastruktur Pelayanan Publik Kabupaten Manggarai

Data CaLK Pemerintah Kabupaten Manggarai Tahun 2022–2024 menunjukkan kondisi mandatory spending infrastruktur pelayanan publik sebagaimana tersaji pada Tabel 1.

Tabel 1. Kondisi Mandatory Spending Infrastruktur Pelayanan Publik Kabupaten Manggarai Tahun 2022–2024

Keterangan	2022 (%)	2023 (%)	2024 (%)
Infrastruktur Pelayanan Publik	18,00	26,00	24,74
Ambang Batas Regulasi	25,00	25,00	40,00*

Sumber: CaLK Pemerintah Kabupaten Manggarai 2022–2024 (diolah peneliti, 2026);

*ambang batas PERMENDAGRI No. 14/2025

Tabel 1 menunjukkan tren yang tidak stabil pada mandatory spending infrastruktur pelayanan publik. Meskipun sempat membaik pada 2023 (26%), realisasi kembali turun menjadi 24,74% pada 2024. Kondisi ini menciptakan kesenjangan yang semakin melebar dengan amanat PERMENDAGRI No. 14/2025 yang menaikkan standar menjadi 40%, mengindikasikan adanya hambatan fiskal atau kendala sistemik yang menyulitkan penyesuaian APBD dengan kebijakan nasional.

Determinan Ketidapatuhan Mandatory Spending

Regulasi dan Kebijakan

PERMENDAGRI No. 14/2025 menetapkan standarisasi persentase belanja yang wajib ditaati secara seragam oleh seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Penetapan aturan baku yang tidak mempertimbangkan variasi kemampuan keuangan dan kesenjangan ekonomi antarwilayah menimbulkan beban struktural bagi daerah berkapasitas fiskal rendah. Hasil wawancara menunjukkan bahwa ketidapatuhan Kabupaten Manggarai bukan merupakan bentuk resistensi terhadap kebijakan pusat, melainkan keputusan yang terpaksa diambil karena keterbatasan fiskal dan tingginya ketergantungan terhadap dana transfer pusat.

Kepala Sub-Bidang Perencanaan Anggaran menegaskan:

“Jadi sebenarnya di pemda ini, tidak ada keinginan untuk tidak patuh, kita semua itu mau patuh dengan undang-undangnya. Hanya karena kondisi keterbatasan fiskal, jadi memaksa kami harus memilih mana yang kami dahulukan.” (Informan 1, wawancara 9 April 2026).

Kepala Sub-Bidang Perencanaan Anggaran Wilayah 2 menambahkan bahwa “regulasi pusat saat ini dinilai memberatkan daerah dengan kapasitas fiskal rendah karena menerapkan standar yang sama rata tanpa mempertimbangkan kesenjangan ekonomi antarwilayah.” (Informan 2, wawancara 9 April 2026).

Pihak legislatif melalui Anggota Banggar DPRD juga menyoroti bagaimana kebijakan menyeragamkan presentase belanja 40% menjadi sulit diselaraskan di tengah penambahan PPPK yang signifikan. Hambatan ini semakin diperparah dengan penurunan drastis alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik di bidang infrastruktur pada tahun anggaran 2026, yang berdampak langsung pada kemampuan daerah memenuhi belanja wajib tersebut.

Kondisi ini selaras dengan perspektif Agency Theory (Jensen & Meckling, 1976), di mana ketika Pemerintah Pusat memotong alokasi DAK Fisik 2026 dan membebaskan gaji PPPK tanpa tambahan dana transfer yang proporsional, agent (pemerintah daerah) dihadapkan pada keterbatasan kapasitas fiskal yang menghasilkan ketidakpatuhan rasional, bukan kesengajaan dalam pemenuhan mandat.

Kapasitas Fiskal Daerah

Berdasarkan PMK No. 65 Tahun 2024 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, Kabupaten Manggarai berada pada kategori rendah sebagaimana tersaji pada Tabel 2.

Tabel 2. Rasio Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten Manggarai

Nama Daerah	Rasio Kapasitas Fiskal	Kategori
Kabupaten Manggarai	1,046	Rendah

Sumber: PMK No. 65 Tahun 2024 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah

Kapasitas fiskal dianalisis melalui tiga poros utama:

Belanja Pegawai

Postur belanja pegawai Pemerintah Kabupaten Manggarai telah melonjak hingga 42% dari total APBD, melampaui batas maksimal 30% sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Karena pembayaran gaji dan tunjangan aparatur bersifat wajib mengikat secara hukum, pemerintah daerah kehilangan fleksibilitas anggaran secara otomatis. Sebagaimana diungkapkan: “*Karena sudah porsi belanja pegawainya sudah 42 persen, sisanya 58 persen itu, tapi di dalam situ juga ada belanja-belanja lain yang mandatory. DAU pun habis dibayar gaji. Jadi tidak ada fleksibilitas lagi untuk di daerah, ruangnya semakin kecil sekali.*” (Informan 1, wawancara 9 April 2026). Ketidaksinkronan regulasi antara Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang mewajibkan pengangkatan PPPK dan Kementerian Keuangan yang tidak menyediakan alokasi

gaji spesifik semakin memperparah kondisi ini, sehingga beban tersebut sepenuhnya ditanggung dari APBD daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD murni hanya berkontribusi sebesar 4% terhadap total postur APBD, dan nilai itupun masih berupa target yang belum tentu terealisasi sepenuhnya. Rendahnya capaian PAD dipengaruhi oleh kendala struktural seperti keterbatasan basis objek pajak dan retribusi, minimnya sarana prasarana penunjang pemungutan, keterbatasan kualitas SDM pengelola, serta rendahnya kesadaran wajib pajak lokal. Berbagai inovasi telah dilakukan termasuk digitalisasi melalui Government Digital Dashboard (GDD), namun belum memberikan kontribusi signifikan karena pertumbuhan ekonomi riil masyarakat yang masih terbatas.

Transfer Keuangan ke Daerah (TKD)

Postur anggaran Kabupaten Manggarai mengalami ketergantungan ekstrem terhadap TKD dari pemerintah pusat, yakni sekitar 90%–95% dari total pembiayaan pembangunan. Kondisi ini diperparah dengan sistem earmarking, di mana dana transfer seperti DAU Specific Grant dan DAK dikirim dengan alokasi yang sudah ditentukan oleh pusat. Ketika alokasi DAK Fisik diturunkan drastis oleh pusat pada tahun 2026, daerah kehilangan instrumen utama untuk mengejar pemenuhan infrastruktur. Sebagaimana ditegaskan: "*Transfer pusat sekarang hampir dipastikan tidak ada fleksibilitas lagi. Karena TKD di dalamnya itu sudah diplotkan semua dari pusat.*" (Informan 2, wawancara 9 April 2026). Kondisi ini selaras dengan temuan Sulistyowati & Wibowo (2022) bahwa daerah dengan kemandirian rendah lebih terikat pada penggunaan DAU dan DBH.

Politik Anggaran

Proses penyusunan APBD bukan sekadar instrumen teknis-keuangan, melainkan sebuah ruang negosiasi yang sarat dengan tarik-menarik kepentingan antara pihak eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD). Fenomena *Political Budget Cycle* sering kali mengorbankan pemenuhan alokasi belanja teknis yang bersifat wajib, karena arah kebijakan belanja kerap bergeser demi mengamankan basis konstituen. Ketika ruang fiskal daerah berada dalam kondisi terbatas, pemerintah daerah bersama DPRD tidak memilih jalan pintas berupa pembiaran, melainkan mengoptimalkan mekanisme pergeseran dan perubahan anggaran sebagai jalan keluar yang sah secara regulasi (Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021).

Melalui koordinasi Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), dilakukan rasionalisasi dan pemangkasan pos belanja internal yang dinilai non-prioritas, yaitu belanja perjalanan dinas, belanja makan minum rapat, dan tambahan penghasilan ASN. Strategi rasionalisasi ini dipilih demi menyelamatkan kebutuhan belanja mengikat dan kebutuhan riil masyarakat berskala prioritas tinggi. *Agency Theory* membuktikan bahwa baik Pemerintah Daerah maupun DPRD merupakan agent yang memegang amanah masyarakat selaku principal, namun benturan kepentingan tidak dapat dihindari ketika keduanya harus melakukan kompromi yang rasional di tengah keterbatasan ruang fiskal.

Kendala Administratif

Proses penyusunan APBD Kabupaten Manggarai dijalankan melalui mekanisme integrasi yang ketat antara BAPPERIDA (perencanaan) dan BKAD (penganggaran), diikat secara kelembagaan melalui TAPD, dan diimplementasikan secara digital melalui Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD). Penggunaan platform SIPD secara positif mampu meningkatkan transparansi, menciptakan ketertiban dokumen, serta mengeliminasi program kerja ilegal di luar koridor perencanaan resmi.

Namun di tingkat operasional, staf pelaksana menghadapi kesulitan dalam menentukan klasifikasi belanja yang termasuk dalam kategori mandatory spending. Sebagaimana diungkapkan: "*Yang menjadi masalah ini bukan teknis peningkatan SIPD-nya, tapi penentuan jumlah uang yang dialokasikan untuk mandatory spending. Di level kebijakan itu, staf paling kesulitan di pemilihan belanja, belanja tersebut masuk tidak kedalam belanja wajib.*" (Informan 1, wawancara 9 April 2026). Selain itu, kekakuan sistem digital nasional ini memiliki fleksibilitas yang sangat terbatas terkait ketepatan lini masa dan penguncian menu input, sehingga ketika pemerintah pusat secara mendadak melakukan pemotongan atau penghapusan alokasi dana transfer, daerah kesulitan melakukan reformulasi program belanja mandatory secara cepat.

Pengawasan dan Sanksi

Pemerintah Pusat menerapkan mekanisme pengawasan berjenjang oleh Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Pemerintah Provinsi. Penegakan regulasi diperkuat dengan sanksi fiskal berupa penundaan atau pemotongan TKD berdasarkan PMK No. 24/2024. Pada tingkat internal, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) melalui Inspektorat secara konsisten melakukan revidi di setiap tahapan perencanaan, memberikan catatan koreksi sebagai sistem peringatan dini.

Namun ditemukan fenomena kepatuhan selektif berbasis bobot sanksi: pemerintah daerah mendahulukan pemenuhan belanja wajib yang memiliki implikasi sanksi pemotongan DAU secara langsung pada tahun berjalan, sementara belanja infrastruktur pelayanan publik terpaksa disesuaikan karena sanksi anggarannya dinilai masih dapat ditoleransi. Sebagaimana dikonfirmasi: "*Untuk infrastruktur pelayanan publik itu, sanksinya ada di aturan tapi belum pernah dikenakan sanksi.*" (Informan 2, wawancara 9 April 2026). Strategi adaptif yang dikembangkan TAPD berupa cross-tagging sub-kegiatan yang memiliki karakteristik lintas fungsi, sehingga satu alokasi dana dapat memenuhi beberapa target mandatory spending sekaligus.

Strategi Pemenuhan Mandatory Spending

Berdasarkan temuan penelitian, terdapat tiga rekomendasi strategis untuk pemenuhan mandatory spending di Kabupaten Manggarai. Pertama, optimalisasi metode Cross-Tagging program pada SIPD dengan menerbitkan Peraturan Bupati tentang Pedoman Klasifikasi Belanja Lintas Fungsi sebagai landasan hukum formal yang memetakan secara rigid rincian sub-kegiatan yang sah untuk di-tagging secara multiguna. Kedua, rekonstruksi formulasi usulan DAK melalui penguatan kapasitas teknis birokrasi dalam menyusun proposal perencanaan yang memiliki justifikasi logis dan nilai tawar tinggi, khususnya melalui optimalisasi aplikasi KRISNA (Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran). Ketiga, advokasi berkelanjutan ke Pemerintah Pusat melalui APKASI untuk mendesak adanya diskresi atau kebijakan asimetris bagi daerah-daerah yang mengalami tekanan fiskal ekstrem akibat regulasi yang bersifat seragam.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa belum terpenuhinya mandatory spending infrastruktur pelayanan publik di Kabupaten Manggarai yang hanya mencapai 24% dari ambang batas 40% bukan disebabkan oleh kelalaian atau unsur kesengajaan administratif, melainkan merupakan pilihan rasional yang terpaksa diambil di tengah kondisi keterbatasan fiskal daerah yang struktural. Lima determinan utama yang teridentifikasi adalah: (1) kapasitas fiskal daerah yang berada dalam kategori rendah, dipicu oleh beban belanja pegawai yang melonjak hingga 42% APBD, realisasi PAD yang hanya 4%, dan ketergantungan TKD mencapai 90–95%; (2) regulasi pusat yang bersifat seragam melalui PERMENDAGRI No. 14/2025 tanpa mempertimbangkan disparitas kapasitas fiskal antarwilayah; (3) dinamika politik anggaran yang memaksa kompromi rasional antara eksekutif dan legislatif; (4) kendala administratif dalam proses sinkronisasi sistem SIPD khususnya pada penentuan klasifikasi

belanja wajib; dan (5) pengawasan dengan penegakan sanksi yang belum konsisten, terutama untuk sektor infrastruktur pelayanan publik.

Penelitian ini merekomendasikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai untuk melakukan digitalisasi penuh pada sistem pemungutan pajak, pelatihan operator OPD terkait regulasi tagging anggaran, serta optimalisasi metode cross-tagging. Kepada Pemerintah Pusat, direkomendasikan untuk melakukan klusterisasi daerah berdasarkan kapasitas fiskal dan menyertakan alokasi DAU spesifik untuk gaji setiap kali menerbitkan regulasi yang menambah beban belanja baru bagi daerah. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan melakukan studi komparatif dengan kabupaten lain di NTT yang memiliki karakteristik kapasitas fiskal rendah untuk memperkaya pengujian *Budgetary Compliance Theory* pada akuntansi sektor publik.

Ucapan Terima Kasih

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada seluruh informan penelitian di Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD), Badan Perencanaan Pembangunan Riset dan Inovasi Daerah (BAPPERIDA), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Manggarai yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi yang sangat berharga. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Dosen Pembimbing I Dr. I Komang Arthana, SE., M.Si., Ak., CA. dan Dosen Pembimbing II Cicilia Apriliana Tungga, S.Si., M.Ec.Dev. atas bimbingan dan arahnya. Artikel ini merupakan bagian dari skripsi Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Nusa Cendana.

DAFTAR REFERENSI

- Aldo Yanuarto, Muhammad, & Novita. (2024). Optimalisasi distribusi dana APBN ke daerah otonom. *Desentralisasi: Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, dan Pemerintahan*, 2(1), 53–66. <https://doi.org/10.62383/desentralisasi.v2i1.387>
- Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2021). *Dua dekade implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/buku/file/1661139200_buku_dua_dekade_desentralisasi_fiskal.pdf
- Bandur, A. (2019). *Penelitian kualitatif studi multi-disiplin keilmuan dengan NVivo 12 Plus* (Edisi I). Mitra Wacana Media.
- BAPPERIDA. (2025). *RKPD Kabupaten Manggarai Tahun 2025*. Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Kabupaten Manggarai. <https://www.manggaraikab.go.id/wp-content/uploads/2025/03/RKPD-KABUPATEN-MANGGARAI-TAHUN-2025.pdf>

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI. (2025). *Surat Nomor S-23/PK/PK.6/2025: Konfirmasi atas hasil evaluasi pemenuhan belanja wajib dalam APBD TA 2025*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://www.djpk.kemenkeu.go.id>
- Jabar, S., Frinaldi, A., & Roberia. (2024). Akuntabilitas dan transparansi dalam perspektif hukum administrasi negara. *Jurnal Inovasi Kebijakan dan Pemerintahan*, 2(12), 720–728. <https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i12.1196>
- Jackson, K., & Bazeley, P. (2019). *Qualitative data analysis with NVivo* (3rd ed.). Sage Publication.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kompas. (2025, November 12). Angka stunting di Manggarai NTT masih tinggi, pola asuh jadi penyebab. *Kompas.id*. <https://regional.kompas.com/read/2025/11/12/212052378/angka-stunting-di-manggarai-ntt-masih-tinggi-pola-asuh-jadi-penyebab>
- Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia. (2013). *Modul good governance*. Lemhannas RI.
- Lesmono, B., & Siregar, S. (2021). Studi literatur tentang *agency theory*. *Ekonomi, Keuangan, Investasi dan Syariah (EKUITAS)*, 3(2), 203–210. <https://doi.org/10.47065/ekuitas.v3i2.1128>
- Naibaho, G., dkk. (2025). Comparative analysis of compliance with mandatory spending in the education and infrastructure sector in the 2025 Medan City Budget. *Journal of International Accounting Research*, 4(02), 127–140. <https://doi.org/10.62668/jiar.v4i02.2324>
- Nasution, M. (2022). Studi atas belanja kesehatan pemerintah daerah di Indonesia. *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara*, 7(1), 1–20. <https://ejurnal.dpr.go.id/index.php/jurnalbudget/article/download/124/114>
- Neuhuber, T., Getzner, M., & Bröthaler, J. (2025). Fiscal resilience, fiscal sustainability and social infrastructure expenditure: The impact of social spending on fiscal health in Austrian local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 37(6), 263–285. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2024-0202>
- Parhusip, P. T., & Br Karo, E. (2023). Analisis akuntabilitas dan transparansi pemerintah desa dalam pengelolaan alokasi dana desa di Kecamatan Lau Baleng Kabupaten Karo. *Jurnal Akuntansi dan Bisnis*, 9(2), 1–15. <https://eprints.ust.ac.id/id/eprint/78>
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2026. (2025). Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penundaan dan/atau Pematangan Penyaluran Dana Transfer Keuangan ke Daerah atas Pemenuhan Belanja Wajib dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. (2024). Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2024 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. (2024). Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

- Rahmawati, R., & Hidayat, A. (2024). Budgetary compliance theory in local government context: A systematic review. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Daerah*, 19(1), 45–60.
- Riyani, D., & Yusrizal. (2023). Mandatory spending and infrastructure expenditure in the Pekanbaru City Government. *Jurnal KURS*, 8(2), 112–125. <http://www.ejournal.pelitaindonesia.ac.id/ojs32/index.php/KURS/index>
- Simamora, R., & Handayani, T. (2022). Determinan kepatuhan anggaran pemerintah daerah: Studi empiris di Indonesia. *Jurnal Akuntansi Publik*, 5(2), 88–105.
- Sugiyono. (2017). *Metode penelitian dan pengembangan* (Edisi V). Alfabeta.
- Sulistyowati, D., & Wibowo, P. (2022). Infrastructure spending in the characteristics of the regions: Towards the achievement of sustainable development goals. *The Indonesian Journal of Accounting Research*, 25(3), 421–448. <https://doi.org/10.33312/ijar.622>
- Susilo, L. J. (2017). *Governance, risk management, and compliance*. PPM Manajemen.
- Wonar, K., Piter, B., & Kekry, N. (2022). Kepatuhan belanja wajib pendidikan dan kesehatan: Studi kasus 34 provinsi di Indonesia. *Jurnal Kajian Ekonomi & Keuangan Daerah*, 7(1), 39–50. <https://doi.org/10.52062/keuda.v7i1.195>