

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan arti dari otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan pemerintahan tersebut dalam pelaksanaannya diharapkan dapat dilakukan dengan baik oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia membawa implikasi pada pelimpahan kewenangan antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang. Salah satunya yaitu terjadinya desentralisasi yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah (Kharisma, 2013). Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi yang merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur keuangan daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat dengan kewenangan yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengelola keuangan daerah dengan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (Surbakti, 2019).

Pengelolaan keuangan daerah sendiri meliputi keseluruhan kegiatan mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, hingga pengawasan keuangan daerah yang diharapkan dapat terlaksana secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan keuangan daerah tersebut akan diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah yang dalam penyusunannya disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah.

APBD dijadikan sebagai dasar bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. Melalui data rekening belanja yang terdapat dalam anggaran belanja lembaga/organisasi pemerintah, akan dilihat apakah anggaran yang telah dibuat dapat berperan sebagai pengendali terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah. Anggaran yang telah disahkan diharapkan dapat diserap dengan baik oleh pemerintah daerah (Hanif dan Suparno, 2017).

Dalam pelaksanaannya, masalah dalam penyerapan anggaran kenyataannya masih terus terjadi. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengungkapkan penyerapan anggaran daerah yang rendah masih menjadi masalah klasik yang terjadi dalam pengelolaan APBD setiap tahunnya. Menurut lembaga tersebut, kejadian yang sama berulang dari tahun ke tahun sehingga menunjukkan pemerintah daerah belum bisa mampu menggunakan APBD secara optimal untuk instrumen pembangunan daerah. Berdasarkan catatan KPPOD, rendahnya daya serap anggaran selalu muncul selama 20 tahun terakhir hingga disebut sebagai masalah fundamental yang belum bisa dibereskan. Sebelumnya Staf Khusus Mendagri Bidang Politik dan Media Kastorius Sinaga mengatakan, masih ada sekitar Rp247 triliun dana anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang masih tersimpan di daerah per 10 Desember 2020. Ia mengatakan bahwa terdapat ironi dalam hal ini, karena di satu sisi ada anggaran yang tidak terpakai, sementara ada masyarakat yang membutuhkan bantuan pemerintah. (Bahtiar dan Fuad, 2020).



*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, diolah oleh peneliti (2022)*

**Gambar 1.1**  
**Tingkat Penyerapan Anggaran Kab/Kota di Provinsi Sumatera  
Selatan Tahun 2016-2020**

Kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan juga bukan termasuk kedalam pengecualian dalam masalah penyerapan anggaran ini. Realisasi penyerapan anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan selama tahun 2016 hingga 2020 menunjukkan bahwa Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan mengalami fluktuasi penyerapan anggaran setiap tahunnya.

Pada tahun 2016, penyerapan anggaran Kabupaten/Kota menunjukkan angka sebesar 90,14% dengan realisasi sebesar 9,85% lebih rendah daripada anggaran yang ditetapkan. Pada tahun 2017 penyerapan anggaran pemerintah daerah mengalami kenaikan sebesar 10,04% menjadi 100,19% dengan realisasi sebesar 0,18% lebih tinggi daripada anggaran yang ditetapkan. Pada tahun 2018, penyerapan anggaran mengalami penurunan sebesar 5,78% menjadi 94,40% dengan realisasi sebesar 5,59% lebih rendah daripada anggaran yang ditetapkan. Pada tahun 2019 penyerapan anggaran pemerintah daerah mengalami kenaikan sebesar 7,99% menjadi 102,4% dengan realisasi sebesar 2,40% lebih tinggi daripada anggaran yang ditetapkan. Namun, pada tahun 2020 penyerapan

anggaran kembali menurun sebesar 7,44% menjadi 94,66% dengan realisasi sebesar 5,34% lebih rendah dari anggaran yang telah ditetapkan.

Kegagalan dari target penyerapan anggaran akan berakibat pada hilangnya manfaat belanja, karena dana yang telah dialokasikan ternyata pada akhirnya tidak semuanya termanfaatkan, yang artinya terjadi *idle money*. Sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran secara efektif dan efisien. Jika pengalokasian anggaran dilakukan secara efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran telah terjadi (BPKP, 2011).

Oleh karena itu, perencanaan dan penganggaran yang baik merupakan suatu keharusan bagi pemerintah, karena sumber daya dan potensi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib sangat terbatas. Kekurangan atau kelebihan pendanaan karena perencanaan yang buruk akan mempengaruhi pelayanan kepada masyarakat. Padahal tugas utama pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Surbakti, 2019).

Fenomena mengenai rendahnya penyerapan anggaran pemerintah telah menarik beberapa orang peneliti untuk melakukan penelitian tentang hal tersebut, diantaranya adalah Penelitian yang dilakukan oleh Syahputra (2016) pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara yang menyatakan bahwa secara parsial, waktu penetapan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Variabel sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh negatif dan pendapatan asli daerah berpengaruh positif serta signifikan terhadap penyerapan anggaran. Hasil uji moderating menunjukkan bahwa perubahan anggaran tidak dapat memoderasi hubungan antara waktu penetapan anggaran, sisa anggaran tahun sebelumnya dan pendapatan asli daerah terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Utara.

Hasil berbeda ditunjukkan pada penelitian yang dilakukan oleh Surbakti (2019) pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara. Hasil dari penelitian

ini menyatakan bahwa variabel waktu penetapan anggaran secara parsial tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran, sisa anggaran tahun sebelumnya secara parsial berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran, dan pendapatan asli daerah secara parsial berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Utara.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Wulandari dan Fauzihardani (2022) dimana hasil dari penelitian tersebut menyebutkan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran berpengaruh signifikan positif, *Fiscal Stress* tidak berpengaruh dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap Penyerapan Anggaran. *Rebudgeting* tidak mampu memperkuat pengaruh positif Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran, *Fiscal Stress* dan Pendapatan Asli Daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Lestari, *et al.* (2014) menemukan bahwa perubahan anggaran berhubungan positif dengan serapan anggaran kabupaten/kota di Aceh. Abdullah, *et al.* (2019) mengemukakan bahwa perubahan Anggaran berpengaruh secara signifikan dengan arah negatif terhadap Serapan Anggaran SKPD kota Banda Aceh. Sedangkan penelitian yang dilakukan Arma (2016) dan Rambe (2018) menunjukkan bahwa Perubahan Anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Berdasarkan fenomena penyerapan anggaran yang terjadi di Indonesia, khususnya pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dan tidak konsistennya hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya dan Perubahan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan**”.

## **1.2 Perumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?
2. Apakah perubahan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti, agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya dan Perubahan Anggaran pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah dengan objek penelitian pada seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016-2020.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian sesuai dengan permasalahan yang peneliti kemukakan adalah untuk menguji :

1. Pengaruh sisa anggaran tahun sebelumnya terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan.
2. Pengaruh perubahan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini terbagi menjadi beberapa kelompok yang terdiri dari sebagai berikut :

1. Dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya dan Perubahan Anggaran

terhadap penyerapan anggaran pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.

2. Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam mengevaluasi upaya peningkatan penyerapan anggaran.
3. Sebagai tambahan referensi kepada penulis lain yang akan melakukan penelitian selanjutnya.