

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tahun 2019 dunia dilanda oleh suatu pandemi yang mempengaruhi berbagai aspek kehidupan seperti aspek kesehatan, aspek sosial, aspek ekonomi, juga keuangan negara. Pandemi ini berupa penyebaran suatu virus jenis baru dari SARS-CoV-2 dan penyakit ini disebut *Corona Virus Disease (Covid-19)*. Virus ini pertama kali ditemukan di Provinsi Hubei tepatnya di Kota Wuhan, Tiongkok. Virus ini ditetapkan oleh WHO sebagai pandemi dunia karena menyebar masif keseluruh negara tak terkecuali Indonesia. *Covid-19* tak hanya berdampak terhadap aspek kesehatan juga berdampak kepada berbagai aspek kehidupan lainnya seperti sosial dan ekonomi. Penyebaran *Covid-19* yang begitu cepat ke seluruh provinsi di Indonesia menyebabkan pemerintah harus mengambil berbagai macam tindakan untuk pemulihan ekonomi (djkn.kemenkeu.go.id, 2020).

Pemerintah mengeluarkan kebijakan dalam rangka pemulihan keuangan negara dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian . Selain itu dikeluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur Dan Rincian Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 guna menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan selama pandemi. Untuk mengatasi kondisi keuangan negara karena adanya pandemi *Covid-19* maka diberlakukan *Refocusing* Anggaran sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2020 dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 tentang *refocussing* Kegiatan, Realokasi Kegiatan serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka percepatan penanganan *covid-19*.

Penerimaan negara tahun 2020 mengalami kontraksi sangat dalam, sementara belanja meningkat sangat tinggi saat pandemi *Covid-19*. Realisasi

pendapatan negara yakni sebesar Rp1.647,7 triliun atau 96,9% dari anggaran pendapatan pada APBN TA 2020. Sementara, realisasi belanja negara mencapai Rp 2.595,4 triliun atau 94,7% dimana terdiri atas belanja pemerintah pusat Rp1.832,9 triliun, serta transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp762,5 triliun. Berdasarkan realisasi pendapatan dan belanja tersebut, defisit APBN tahun 2020 mencapai Rp947,6 triliun, ini menggambarkan dari sisi jumlah pendapatan yang mengalami kemerosotan sementara dari sisi belanja mengalami lonjakan (Kemenkeu.go.id, 2021). Oleh karena itu peran stimulus fiskal dan APBN terus ditingkatkan sebagai upaya pemulihan ekonomi di masa pandemi. (mpkp.feb.ui.ac.id, 2021).

Selama terjadinya pandemi *Covid-19* penyerapan anggaran dinilai masih rendah sehingga menjadi permasalahan utama yang berdampak pada kondisi keuangan negara. tak terlebih lagi di satu sisi dana di daerah yang masih banyak mengendap di bank di saat pemerintah pusat terus melakukan transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) (Ekonomi Bisnis.com, 2021), ini berarti banyak dana yang tidak dioptimalkan atau serapan anggaran yang lambat padahal terdapat banyak program di tengah pandemi *Covid-19*. Seperti yang telah diistilahkan oleh Bank Dunia yakni lambat di awal menumpuk di akhir tahun (Halim, 2017). Jika pelaksanaannya cenderung terlambat hingga ke akhir tahun padahal seharusnya bisa dilaksanakan lebih awal, maka yang dirugikan sebenarnya adalah masyarakat banyak, karena manfaat yang akan diterima menjadi tertunda (Halim, 2017).

Kondisi penyerapan anggaran pusat juga hampir sama dengan yang terjadi di daerah. Serapan anggaran pendapatan dan belanja daerah APBD kabupaten dan kota di Sumatera Selatan dinilai masih sangat rendah, ditandai dengan adanya delapan kabupaten dan kota per September 2021 lalu yang belum mencapai 50%. Diantaranya Kota Palembang 49,19%, Lubuk Linggau 41,38%, Kabupaten Empat Lawang 46,15%, PALI 45,60%, Banyuasin 45,56%, Lahat 43,94%, Ogan Ilir 43,54% dan yang terendah yakni Musi Rawas Utara (Muratara) 37,74% (media indonesia.com,2021). Gubernur Sumsel mengatakan bahwa penyebab lambatnya serapan anggaran di beberapa wilayah sumsel dikarenakan lambatnya proses

tender (Media Indonesia.com, 2021). Di sisi lain Wali Kota Prabumulih mengatakan penyerapan anggaran Pemerintah Kota Prabumulih untuk menanggulangi Covid-19 telah mencapai lebih kurang Rp 3,6 Milyar hingga menyebabkan Prabumulih *zero Covid-19* sehingga sudah berhasil keluar dari zona merah ke zona kuning dan menuju zona hijau. Penggunaan dana tersebut di *recofussing* (dialokasikan) untuk pembelian sembako, insentif tenaga medis dan lain-lain (Sumsel.bpk.go.id, 2020)

Pencapaian realisasi kegiatan yang sudah ditentukan merupakan cerminan dari penyerapan anggaran itu sendiri (Halim, 2014). Oleh karena yang diamati adalah organisasi sektor publik atau entitas pemerintahan, maka penyerapan anggaran itu dapat diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran yang termuat dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada periode tertentu (Halim, 2017).

Berikut ini Laporan Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Kota Prabumulih untuk Tahun Anggaran 2019-2020 yang dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
LRA Belanja Pemerintah Kota Prabumulih TA 2019-2020

Tahun	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja	%
2019	Rp 1.227.903.208.122,00	Rp 1.146.555.333.892,44	93,38
2020	Rp 1.093.764.628.464,00	Rp 1.024.031.018.357,66	93,62

Sumber: LHP BPK RI Prov.Sumatara Selatan Tahun 2019-2020

Berdasarkan tabel 1 dapat kita ketahui bahwa Pemerintah Kota Prabumulih memiliki jumlah anggaran Belanja pada tahun 2019 sebesar Rp 1.227.903.208.122,00 sementara realisasinya sebesar Rp 1.146.555.333.892,44 atau jika dipersentasekan sebesar 93,38%, ini berarti termasuk kategori tingkat penyerapan anggaran Tinggi dengan kriteria Baik (Surat Menkeu Nomor S-837/MK.05/2019) karena tingkat penyerapannya di atas 90%. Kemudian pada tahun 2020 jumlah anggaran Belanja sebesar Rp 1.093.764.628.464,00 dengan realisasi Belanja sebesar Rp 1.024.031.018.357,66 atau sebesar 93,62 %, ini

berarti TA 2020 terkategori tingkat penyerapan anggaran Tinggi dengan kriteria Baik (Surat Menkeu Nomor S-837/MK.05/2019). Jika dibandingkan realisasi Belanja TA 2019 yakni sebesar Rp 1.146.555.333.892,44 dan TA 2020 sebesar Rp 1.024.031.018.357,66 mengalami penurunan yakni sebesar Rp 122.524.315.534,78 (LHP BPK.RI Prov.Sumsel, 2021) dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2
Rincian Belanja Daerah Pemerintah Kota Prabumulih TA 2019

Uraian	ANGGARAN 2019	REALISASI 2019	%
BELANJA	1.227.903.208.122,00	1.146.555.333.892,44	93,38
BELANJA OPERASI	892.661.469.298,00	834.627.994.184,44	93,50
Belanja Pegawai	417.477.399.961,00	391.334.909.403,00	93,74
Belanja Barang dan Jasa	421.896.594.987,00	395.461.753.356,44	93,73
Belanja Hibah	52.086.474.350,00	46.692.331.425,00	89,64
Belanja Bantuan Sosial	1.201.000.000,00	1.139.000.000,00	94,84
BELANJA MODAL	334.039.334.374,00	311.715.302.708,00	93,32
Belanja Tanah	19.557.334.000,00	12.298.968.500,00	62,89
Belanja Peralatan dan Mesin	46.772.611.385,00	42.997.941.318,00	91,93
Belanja Gedung Bangunan Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	54.124.342.890,00	52.419.507.854,00	96,85
Belanja Aset Tetap Lainnya	211.081.972.974,00	201.516.008.439,00	95,47
Belanja Aset Tetap Lainnya	2.503.073.125,00	2.482.876.597,00	99,19
BELANJA TAK TERDUGA	1.202.404.450,00	212.037.000,00	17,63
Belanja Tak Terduga	1.202.404.450,00	212.037.000,00	17,63

Sumber: LHP BPK RI Prov.Sumsel Tahun Anggaran 2019

Tabel 3
Rincian Belanja Daerah Pemerintah Kota Prabumulih TA 2020

Uraian	ANGGARAN 2020	REALISASI 2020	%
BELANJA	1.093.764.628.464,00	1.024.031.018.357,66	93,62
BELANJA OPERASI	816.732.781.105,00	756.561.301.247,00	92,63
Belanja Pegawai	403.554.074.205,00	386.054.471.569,00	95,66
Belanja Barang dan Jasa	379.386.171.900,00	341.043.554.087,00	89,89
Belanja Hibah	33.591.535.000,00	29.298.275.591,00	87,22
Belanja Bantuan Sosial	201.000.000,00	165.000.000,00	82,09

BELANJA MODAL	228.968.408.359,00	220.756.462.110,66	96,41
Belanja Tanah	1.143.000.000,00	922.500.000,00	80,71
Belanja Peralatan dan Mesin	32.120.260.320,00	29.748.022.380,00	92,61
Belanja Gedung dan Bangunan	33.508.224.320,00	32.883.633.009,00	98,14
Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	158.835.832.899,00	153.927.062.066,66	96,91
Belanja Aset Tetap Lainnya	3.361.090.820,00	3.275.244.655,00	97,45
BELANJA TAK TERDUGA	48.063.439.000,00	46.713.255.000,00	97,19
Belanja Tak Terduga	48.063.439.000,00	46.713.255.000,00	97,19

Sumber: LHP BPK RI Prov.Sumsel Tahun Anggaran 2020

Dapat dilihat dari tabel 2 dan tabel 3 di atas terjadi fluktuatif persentase pada sub-sub belanja, sehingga dapat dikatakan hampir sebagian besar sub-sub belanja yang memiliki persentase di atas 90% terkategori tingkat penyerapan anggaran belanja yang tinggi dengan kriteria baik (Surat Menkeu Nomor S-837/MK.05/2019), namun masih ada beberapa sub belanja di bawah kategori baik atau dibawah 91% (Surat Menkeu Nomor S-837/MK.05/2019). Dari tabel tersebut juga dapat dilihat beberapa terjadi penurunan realisasi anggaran salah satunya yang menjadi fokus yakni belanja bantuan sosial yang turun drastis pada TA 2019 Rp 1.139.000.000 menjadi Rp 165.000.000 pada TA 2020 dengan selisih penurunan sebesar Rp 974.000.000 atau jika dipersentasekan sebesar 85,51%.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran diantaranya yakni faktor perencanaan. Perencanaan yang baik sangat diperlukan untuk mengatasi setiap hambatan yang mungkin terjadi selama kegiatan pada setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD). jika perencanaan tidak matang akan menyebabkan OPD melakukan revisi (Silalahi, 2021). Kemudian faktor Pelaksanaan Anggaran. Pelaksanaan anggaran merupakan pengelolaan keuangan atau penggunaan anggaran pada saat anggaran telah dicairkan. Adapun persoalan yang sering terjadi yakni pemakaian anggaran tidak sesuai target yang ditetapkan, sehingga menyebabkan adanya program atau kegiatan yang tidak dapat dilakukan tepat waktu sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Proses pengadaan barang dan jasa juga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran. Porsi anggaran belanja untuk pengadaan barang dan jasa terbilang

cukup besar dan penting terlebih untuk menanggulangi *Covid-19* ini seperti pengadaan alat kesehatan, sembako, bansos, jasa tenaga medis, dana PSBB serta pengadaan barang dan jasa lainnya. Penyerapan anggaran untuk belanja barang dan jasa pada umumnya terbilang sangat lambat dan realisasinya seringkali menumpuk pada akhir tahun. Lambatnya penyerapan anggaran juga disebabkan karena proses tender yang lama dikarenakan adanya kendala teknis maupun non teknis (Silalahi, 2021), selain itu keterlambatan penunjukkan panitia pengadaan barang/jasa (Silalahi, 2021), penyebab lainnya yakni masalah penstandaran biaya. (Halim, 2017)

Berdasarkan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran yang dilakukan oleh (Gusmartina & Azlina, 2021), (Silalahi et al., 2021), (Putri et al., 2021), (Wanggai et al., 2021) dengan hasil penelitian menyatakan bahwa perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran dan proses pengadaan barang berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran. Berbeda dengan penelitian (Harahap et al., 2020) dengan hasil penelitian menyatakan bahwa perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran. Juga penelitian (Salwah, 2019) dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa perencanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran, juga Penelitian (Jauhari, 2017) yang mengatakan bahwa pelaksanaan anggaran lebih berpengaruh dari perencanaan anggaran.

Mengingat penyerapan anggaran di Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Selatan masih terbilang lambat dan rendah pada masa pandemi *Covid-19*, di posisi lain Pemerintah Kota Prabumulih memiliki penyerapan anggaran yang terkategori baik, sedangkan penelitian terdahulu meneliti sebelum terjadinya pandemi *Covid-19*, serta adanya inkonsistensi hasil penelitian terdahulu maka hal ini menjadi fokus untuk diketahui apakah Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran dan Proses Pengadaan Barang dan Jasa berpengaruh terhadap Penyerapan Anggaran Pemerintah Kota Prabumulih yang terkategori baik tersebut, serta untuk mengetahui rincian anggaran untuk menanggulangi *Covid-19* lebih banyak terserap ke sub belanja apa bagi masing-masing OPD, mengingat adanya aturan dari pemerintah untuk melakukan *refocusing* anggaran untuk

program prioritas maka dari itu peneliti ingin mengetahui apakah refocusing sendiri menjadi hambatan dalam pengimplementasian anggaran bagi OPD. Berdasarkan fenomena dan latar belakang di atas maka judul penelitian yang diangkat **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kota Prabumulih pada Masa Covid-19”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini:

1. Bagaimana pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran belanja OPD Pemerintah Kota Prabumulih pada masa pandemi *Covid-19* secara parsial?
2. Bagaimana pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran belanja OPD Pemerintah Kota Prabumulih pada masa pandemi *Covid-19* secara parsial?
3. Bagaimana pengaruh proses pengadaan barang dan jasa terhadap penyerapan anggaran belanja OPD Pemerintah Kota Prabumulih pada masa pandemi *Covid-19* secara parsial?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Berdasarkan identifikasi masalah agar penelitian menjadi lebih terarah penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya dengan mengangkat mengenai Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Proses Pengadaan Barang dan Jasa, dan Penyerapan Anggaran di 37 OPD Pemerintah Kota Prabumulih Tahun Anggaran 2019-2020.

1.4 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini yakni untuk menguji:

1. Pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran belanja

OPD Pemerintah Kota Prabumulih pada masa pandemi *Covid-19* secara parsial.

2. Pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran belanja OPD Pemerintah Kota Prabumulih pada masa pandemi *Covid-19* secara parsial.
3. Pengaruh proses pengadaan barang dan jasa terhadap penyerapan anggaran belanja OPD Pemerintah Kota Prabumulih pada masa pandemi *Covid-19* secara parsial.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang akan membantu pemerintah dalam mencari solusi untuk mengatasi rendahnya penyerapan anggaran belanja pada masa pandemi *Covid-19*, sehingga tingkat penyerapan anggaran belanja akan lebih baik lagi di masa mendatang.
2. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung teori-teori yang ada serta menambah wawasan dalam ilmu Manajemen Keuangan Sektor Publik khususnya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran.