

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur tentang amanat yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah yang mana penyerapan anggaran termasuk ke dalam indikator untuk menilai kinerja pengelolaan keuangan suatu daerah. Hal ini dikarenakan tingkat penyerapan anggaran, dapat diketahui gambaran mengenai kinerja daerah dalam melaksanakan/ menjalankan setiap kegiatan yang telah direncanakan. Penyerapan anggaran yang Setuju dapat dilihat pelaksanaan realisasi anggaran atau realisasi fisik yang tercatat sesuai dengan rencana kerja selama satu tahun periode tahun anggaran. Namun, hampir seluruh daerah di Indonesia yang mengalami tingkat serapan rendah yang sama setiap tahunnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 Ayat 8 disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, anggaran merupakan salah satu alat ukur untuk menilai keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat.

Setiap mendekati akhir tahun anggaran hampir selalu terjadi diskusi yang menarik mengenai penyerapan anggaran. Biasanya yang dibahas adalah kecemasan-kecemasan mengenai terhadap rendahnya penyerapan anggaran. Bahkan ada yang berpendapat rendahnya penyerapan anggaran ialah cerminan dari buruknya kinerja birokrasi pemerintah. Penyerapan anggaran yang rendah terserap di awal tahun mengalami peningkatan pada akhir tahun ini kerap terjadi disetiap tahun. Kondisi penyerapan anggaran di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah di Indonesia memiliki kondisi yang hampir sama. Penyerapan yang menumpuk diakhir tahun biasanya belanja yang *non-recurrent*, seperti belanja modal dan

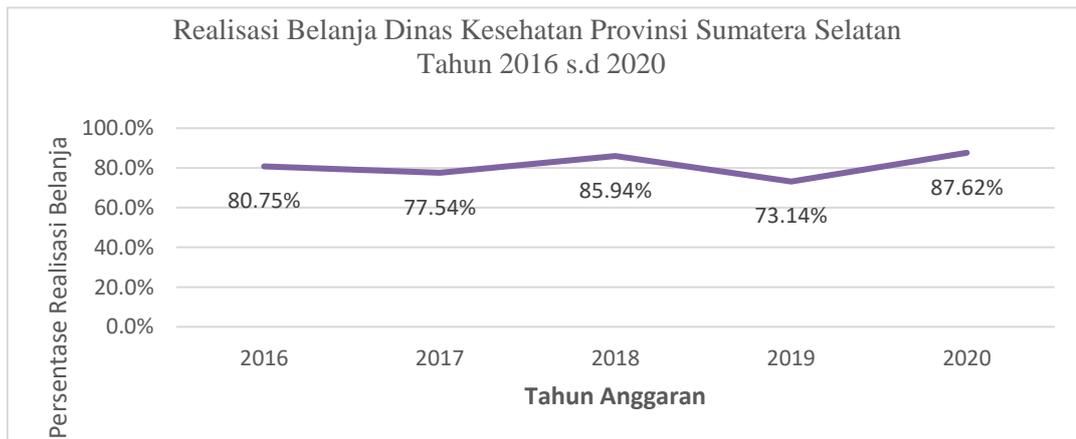
belanja bantuan sosial (Halim, 2017). Keterlambatan penyerapan anggaran menyebabkan *present value* dari anggaran turun, akibatnya berdampak bagi pertumbuhan ekonomi menjadi lebih kecil dari yang dibutuhkan, karena *outputnya* cenderung lebih rendah. Padahal, pelayanan publik menjadi aspek utama kinerja pemerintah diukur juga dari *present value*-nya bagi masyarakat (Jauhari, 2017).

Kondisi penyerapan anggaran di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan dapat dilihat pada tabel anggaran belanja Dinas Kesehatan tahun 2016-2020 sebagai berikut:

Tabel 1. 1
Data APBD Belanja Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan

Tahun	Anggaran Belanja (Rp)	Realisasi Belanja (Rp)	%
2016	170.957.050.700,00	138.045.541.410,93	80,75%
2017	417.371.286.675,00	323.616.805.821,80	77,54%
2018	436.908.187.536,83	375.473.393.047,18	85,94%
2019	328.638.225.437,00	240.368.080.708,79	73,14%
2020	239.564.227.949,00	209.905.955.213,45	87,62%
Rata-Rata	318.687.795.659,566	257.481.955.240,43	80,79%

Sumber : LHP BPK Sumsel 2016-2020



Sumber : Data diolah 2022

Gambar 1. 1
Realisasi Anggaran Belanja Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera

Berdasarkan Tabel 1.1 dan Grafik 1.1, terlihat dalam lima tahun terakhir dari tahun 2016-2020 Fenomena rendahnya tingkat penyerapan anggaran terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia dan terus terjadi setiap tahunnya, hal ini dibuktikan dengan kecenderungan persentase penyerapan anggaran secara keseluruhan penyerapan anggaran telah terserap sebesar 80,79% pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan. Persentase laporan realisasi anggaran di tahun 2016-2020 terjadi tren yang fluktuatif, pada tahun 2016 tingkat serapan mencapai 80,75%, tahun 2017 mengalami kenaikan dengan persentase realisasi sebesar 77,54%, sedangkan tahun 2018 penurunan sehingga persentase realisasi sebesar 85,94% dan di tahun 2019 mengalami penurunan kembali menjadi 73,14%, di tahun 2020 tingkat serapan mengalami kenaikan sehingga realisasinya sebesar 87,62%. Hal ini berarti di tahun 2016-2020 tingkat penyerapan anggaran belum bisa mencapai target sesuai yang dianggarkan. Penyerapan anggaran dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, regulasi keuangan, dan pengadaan barang/jasa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjelaskan bahwa Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan anggaran yang tidak tepat juga dapat mengakibatkan Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) harus dilakukan revisi sebelum pelaksanaannya. Revisi DIPA

tersebut menyebabkan jadwal kegiatan harus dilakukan penyesuaian, dan waktu pelaksanaan menjadi tertunda. Kegiatan dan program juga belum dapat dilaksanakan sebelum persetujuan revisi DIPA tersebut disahkan, karena kegiatan dan program tersebut dapat dikategorikan belum ada alokasi anggaran.

Lambatnya penyerapan anggaran juga menandakan institusi tidak mempunyai konsep perencanaan yang matang dan terukur. Tidak adanya konsep perencanaan penggunaan anggaran secara nyata akan berdampak pada timbulnya sejumlah kesulitan dalam mengarahkan penggunaan anggaran dengan tepat sasaran, sehingga tidak semua anggaran yang akan diusulkan pasti disetujui, akibatnya anggaran yang diusulkan menjadi lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa meninjau kebutuhan nyata yang ada di lapangan dan tidak memperhatikan kemudahan dalam implementasinya.

Proses perencanaan arah dan kebijakan pembangunan daerah tahunan (REPETADA) dan anggaran tahunan (APBD) pada hakekatnya merupakan perencanaan instrument kebijakan publik sebagai upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Puji (2020) dan Ramdani dkk (2017) menyebutkan bahwa perencanaan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian dari Salwah (2019) yang menyatakan perencanaan anggaran berpengaruh negative dan signifikan terhadap penyerapan anggaran serta penelitian dari Rifai dkk (2016) yang menyatakan bahwa perencanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Pelaksanaan anggaran merupakan tahapan pengelolaan keuangan yang harus dilaksanakan setelah proses perencanaan anggaran selesai (Gagola et al, 2017). Adapun yang terpenting dalam pelaksanaan anggaran adalah proses pelaksanaan anggaran itu sendiri. Proses pelaksanaan anggaran meliputi persoalan-persoalan yang terjadi dalam internal satker. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Puji (2020) dan Ramdani dkk (2017) menyebutkan bahwa pelaksanaan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian dari Rifai dkk (2016) yang menyatakan bahwa pelaksanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Salah satu faktor yang berpengaruh terhadap penyerapan anggaran antara lain adalah faktor regulasi, regulasi digunakan oleh OPD dalam mewujudkan kebijakan organisasi dalam menghadapi isu dan permasalahan yang ada. Namun dikarenakan banyaknya aturan yang berubah secara cepat sementara waktu pelaksanaan yang terbatas, sehingga dalam pelaksanaan anggaran mengalami kendala dalam pelaksanaannya dari suatu kegiatan yang menyebabkan lambatnya penyerapan anggaran di instansi pemerintah.

Penelitian Alimudin (2018) menyatakan bahwa regulasi berhubungan positif dan berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Faktor penyebab ketidakmerataan penyerapan anggaran berkaitan dengan faktor regulasi karena regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat justru membuat penyerapan APBD di pemerintahan daerah mengalami ketidakmerataan. Oleh karena itu strategi yang dapat diberikan terkait permasalahan pada regulasi tersebut salah satunya adalah dengan adanya kebijakan penyerapan anggaran, sehingga dengan adanya kebijakan tersebut penyerapan anggaran yang diperoleh dapat semaksimal mungkin (Salamah, 2018). Hasil penelitian Ramadhani & Setiawan (2019) juga menemukan bahwa faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran, salah satunya disebabkan regulasi yang dilihat dari bagaimana pemahaman dan kepatuhan setiap pegawai mengenai peraturan yang ada. Akan tetapi, hasil penelitian yang menyebutkan bahwa faktor regulasi berpengaruh terhadap penyerapan anggaran tidak didukung oleh hasil penelitian Rifai & Inapty (2016) yang menyatakan sebaliknya, bahwa regulasi tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Oleh karena itu faktor regulasi terdapat ketidakkonsistenan hasil yang mempengaruhi faktor regulasi.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Mayoritas lambatnya penyerapan anggaran terjadi dikarenakan proses tender yang memakan waktu beberapa bulan, hal ini dikarenakan ada beberapa proses dan non teknis yang harus dijalankan dan harus melalui prosedur-prosedur yang sudah ditetapkan oleh aturan Undang-Undang (Handayani, 2017).

Berdasarkan penelitian Rahmadani,dkk (2019) hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengadaan Barang/Jasa berpengaruh positif dan signifikan terhadap Penyerapan anggaran. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian dari Sanjaya (2018) yang menunjukkan bahwa Pengadaan Barang/Jasa tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Dalam hal ini, peneliti menyoroiti beberapa faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran, antara lain perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, regulasi keuangan, dan pengadaan barang/jasa. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada objek penelitian dan variabel penelitian. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Regulasi Keuangan, dan Pengadaan Barang/Jasa. Objek penelitiannya adalah Dinas Kesehatan provinsi Sumatera Selatan. Jadi dengan adanya penelitian ini diharapkan Dinas Kesehatan dapat memanfaatkan anggaran belanja dengan Setuju agar anggaran belanja tersebut dapat terserap secara optimal sesuai yang dianggarkan serta untuk mencapai suatu kegiatan, semakin optimal penyerapan anggaran maka akan semakin banyak fasilitas umum dan pelayanan publik yang dapat dinikmati masyarakat. Oleh karena itu Dinas Kesehatan harus lebih berkonsentrasi pada kegiatan yang lebih produktif untuk menghindari pengangguran uang daerah. Dari uraian yang telah dijabarkan diatas, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian tentang Penyerapan anggaran pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan dengan alasan adanya: *Pertama*, fenomena terkait penyerapan anggaran di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan yang *fluktuatif* dari tahun ke tahun dan belum optimalnya dalam penggunaan anggaran belanja. *Kedua*, adanya hasil yang tidak konsisten dari variabel independen yang mempengaruhi Penyerapan anggaran dari penelitian sebelumnya. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penyerapan Anggaran di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan.”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran?
2. Apakah Pelaksanaan Anggaran berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran?
3. Apakah Regulasi Keuangan berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran?
4. Apakah Pengadaan Barang dan Jasa berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran?
5. Apakah Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Regulasi Keuangan, dan Pengadaan Barang/Jasa berpengaruh secara simultan terhadap Penyerapan anggaran?

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 tentang Analisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penyerapan Anggaran di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan. Selain itu, Penulis membatasi ruang lingkup pembahasan pada objek penelitian yaitu pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan dengan responden penelitian yaitu seluruh pegawai Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Selatan Kota Madya Palembang.

1.4 Tujuan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Perencanaan Anggaran berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pelaksanaan Anggaran berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran.
3. Untuk mengetahui pengaruh Regulasi Keuangan berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran.

4. Untuk mengetahui pengaruh Pengadaan Barang/Jasa berpengaruh secara parsial terhadap Penyerapan anggaran.
5. Untuk mengetahui pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Regulasi Keuangan, dan Pengadaan Barang/Jasa berpengaruh secara simultan terhadap Penyerapan anggaran?

1.4.2 Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemahaman untuk :

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini secara teoritis diharapkan bisa menyampaikan sumbangan pemikiran guna memperkaya wawasan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran. Penelitian ini diharapkan agar bisa dikembangkan dengan Setuju bagi peneliti yang selanjutnya relevan pada bidang ini.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini secara praktis diharapkan menjadi pengetahuan tentang menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran.