

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Permasalahan**

Tujuan negara merupakan dasar awal atau pondasi dalam membentuk sebuah negara. Di setiap negara di dunia ini mempunyai tujuan berbeda-beda. Di negara kita, negara Indonesia memiliki tujuan yang tercantum secara jelas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dialinea ke-4 yang berbunyi "Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Tujuan Negara dapat terlaksana dengan baik masyarakat diharapkan dapat bekerja sama dalam membangun sebuah negara untuk lebih baik menjadi negara maju. Tetapi terkadang setiap masyarakat mempunyai pemikiran, sikap dan Tindakan yang berbeda-beda yang akan mengakibatkan kekacauan. Oleh karena itu sebuah negara membentuk suatu organisasi yang disebut pemerintah.

Menurut Muh. Kusnardi Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang tidak hanya menjalankan tugas eksekutif saja melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya, termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintahan di negara Indonesia di bagi menjadi pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintah pusat itu mempunyai tugas mengatur, merencanakan, menetapkan, mengarahkan serta mensinergikan agar mencapai tujuan suatu negara. Semua urusan negara diatur oleh pemerintah pusat tetapi sejak diberlakukannya otonomi daerah pemerintah pusat melimpahkan semua urusan kepada pemerintah daerah masing-masing. Pemerintah daerah dianggap sudah bisa mengatur serta mengelola kebutuhan apa saja yang dibutuhkan oleh daerahnya.

Salah satu tujuan sebuah negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Agar dapat menciptakan tingkat kesejahteraan pada masyarakat dengan terpenuhi sandang, pangan, dan papan itu memerlukan dukungan ketersediaan anggaran yang memadai. Anggaran merupakan suatu bentuk rencana dan kegiatan yang telah

disusun dengan sistematis yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara serta mencapai target untuk suatu kebijakan. Sejak zaman reformasi telah dilakukan empat kali amandemen UUD 1945 yang merubah sistem politik, sistem pemerintah maupun sistem ekonomi di negara Indonesia. Setelah era reformasi banyak perubahan terjadi salah satunya dalam bidang keuangan. Tujuan dari memperbaiki sistem adalah adanya pemerataan pembangunan secara adil dan berimbang.

Zaman reformasi sampai saat ini pengelolaan keuangan cukup membaik. Tetapi ada sebuah fenomena yang terus terjadi setiap tahun dalam pengelolaan keuangan yaitu rendahnya tingkat penyerapan anggaran. Setiap tahunnya mengalami keterlambatan dalam pelaksanaan anggaran yaitu pada awal tahun penyerapan anggaran itu melambat sedangkan pada akhir tahun untuk menghabiskan anggaran organisasi perangkat daerah itu mempercepat penyerapan anggaran. Hal ini akan membuat anggaran yang dikeluarkan atau digunakan itu tidak tepat sasaran. Rendahnya penyerapan anggaran tersebut muncul di saat tuntutan agar pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan daerah semakin transparansi dan *akuntabel* dalam rangka menuju *good government* dan tuntutan untuk efektif dan efisien. Penyerapan anggaran yang efektif dan efisien itu ditentukan oleh kinerja anggaran setiap tahunnya. Penilaian kinerja memiliki kategori tertera didalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 285/ PMK 02/ tahun 2021 yang dapat dilihat dari tabel berikut:

**Tabel 1.1 Kategori dan Kriteria Nilai Kinerja Anggaran**

<b>Nilai Kinerja Penyerapan Anggaran</b>	<b>Kategori Kinerja Anggaran</b>
Lebih dari 90 %	Sangat Baik
80 % sampai 90 %	Baik
60 sampai 80 %	Cukup
50 % sampai 60 %	Kurang
50 % sampai 0 %	Sangat Kurang

Sumber: Permenkeu No. 258/ PMK.02/tahun 2021

Berdasarkan tabel diatas, menurut Permenkeu No.258/PMK.02/tahun 2021 menyatakan bahwa nilai kinerja penyerapan anggaran paling sedikit 90% untuk dapat dikategorikan baik. Nilai kinerja penyerapan anggaran dapat dilihat dari

laporan realisasi anggaran setiap daerah yang menjelaskan pagu anggaran dan realisasi anggaran serta persentase kinerja anggaran yang sudah di realisasikan. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari website Djpk Kemenkeu yaitu berupa data realisasi anggaran belanja daerah provinsi di Indonesia dan Sumatera Selatan dari tahun 2018 – tahun 2021 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.2 Laporan Realisasi Anggaran APBD  
Seluruh Provinsi di Indonesia dan Sumatera Selatan  
Tahun 2018 – Tahun 2021**

(dalam triliun rupiah)

	Tahun	Pagu Anggaran	Realisasi	%
<b>Nasional</b>	2018	Rp 1.153.961	Rp 1.093.892	94.79
	2019	Rp 1.242.149	Rp 1.188.023	95.64
	2020	Rp 1.300.354	Rp 1.121.957	86.28
	2021	Rp 1.230.108	Rp 1.080.805	87.86
<b>Sumatera Selatan</b>	2018	Rp 34.907	Rp 35.413	101.45
	2019	Rp 41.432	Rp 42.097	101.60
	2020	Rp 42.971	Rp 40.214	93.58
	2021	Rp 41.991	Rp 39.033	92.95

Sumber : Djpk.kemenkeu tahun 2022

Berdasarkan pada tabel 1.2 dan Permenkeu yang menjelaskan kategori kinerja anggaran disimpulkan bahwa penyerapan anggaran APBD semua Provinsi di Indonesia dan di Sumatera Selatan pada tahun 2018 dan tahun 2019 itu dapat di kategorikan tingkat penyerapan anggarannya sangat baik. *Pandemic covid 19* mulai menyerang perekonomian di Indonesia pada tahun 2020 hal ini membuat tingkat penyerapan anggarannya di kategorikan baik dalam tingkat nasional karena banyak daerah yang mengalami dampak besar dari *pandemic covid 19* yang membuat penyerapan anggaran yang menurun sedangkan di Sumatera Selatan di kategorikan sangat baik. Tahun 2021 nilai kinerja penyerapan anggaran menurun.

Pemerintah sudah berupaya terus menerus untuk memperbaiki perekonomian di Indonesia, tetapi pemerintah itu harus memperbaiki serta mengawasi sistem yang digunakan oleh setiap daerah dalam kinerja untuk meningkatkan penyerapan anggaran yang tinggi atau dikategorikan melebihi baik. Fenomena rendahnya penyerapan anggaran itu terjadi setiap tahunnya di berbagai daerah termasuk Sumatera Selatan. Berdasarkan Informasi yang diakses dari Sumsel.idn (02 November 2021) Kantor Wilayah Direktorat Jenderal

Perbendaharaan Sumatera Selatan (Kanwil DJPb Sumsel) Hingga September 2021, ada delapan daerah di Sumsel yang baru menyerap anggaran kurang dari 50 persen. Delapan daerah tersebut adalah Palembang, Lubuk Linggau, Empat Lawang, PALI, Banyuasin, Lahat, Ogan Ilir, dan Musi Rawas Utara. Rendah penyerapan anggaran itu berdampak pada pemulihan ekonomi di daerah. "Salah satu kunci pemulihan ekonomi ini adalah belanja pemerintah. Pemda harus mempercepat proses serapan anggaran yang ada," ungkap Kepala Kanwil DJPb Sumsel, Ibu Lyidia Kurniawati Christyana, Selasa (2/11/2021). Kota Palembang termasuk didalam delapan daerah di Sumatera Selatan yang penyerapan anggarannya masih rendah. Hingga November 2021 Berdasarkan laporan penyerapan APBD 2021, hingga November serapan anggaran Kota Palembang masih 59 persen. Berikut laporan keuangan delapan daerah di Provinsi Sumatera Selatan yang mengalami rendahnya penyerapan anggaran.

**Tabel 1.3 Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah  
Delapan daerah di Provinsi Sumatera Selatan  
Tahun 2018 – Tahun 2021**

(dalam triliun rupiah)

	<b>Tahun</b>	<b>Pagu Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>
<b>Palembang</b>	<b>2018</b>	<b>Rp 3.651</b>	<b>Rp 3.488</b>	<b>95.54</b>
	<b>2019</b>	<b>Rp 4.382</b>	<b>Rp 3.968</b>	<b>90.55</b>
	<b>2020</b>	<b>Rp 4.679</b>	<b>Rp 3.688</b>	<b>78.81</b>
	<b>2021</b>	<b>Rp 4.329</b>	<b>Rp 3.325</b>	<b>76.80</b>
<b>Lubuk Linggau</b>	2018	Rp 868	Rp 860	98.99
	2019	Rp 1.020	Rp 944	92.48
	2020	Rp 984	Rp 1.020	103.68
	2021	Rp 1.158	Rp 882	76.19
<b>Empat Lawang</b>	2018	Rp 951	Rp 968	101.71
	2019	Rp 977	Rp 1.051	107.55
	2020	Rp 1.102	Rp 1.067	96.80
	2021	Rp 1.169	Rp 791	67.71
<b>PALI</b>	2018	Rp 1.580	Rp 1.359	86.01
	2019	Rp 1.584	Rp 1.597	100.84
	2020	Rp 1.421	Rp 987	69.45
	2021	Rp 1.247	Rp 1.206	96.69

<b>Banyuasin</b>	2018	Rp 2.035	Rp 1.992	97.86
	2019	Rp 2.644	Rp 2.424.	91.71
	2020	Rp 2.439	Rp 2.550	104.57
	2021	Rp 2.695	Rp 2.332	86.53
<b>Lahat</b>	2018	Rp 1.838	Rp 1.834	99.78
	2019	Rp 1.958	Rp 2.017	103.06
	2020	Rp 2.042	Rp 2.006	98.22
	2021	Rp 1.979	Rp 2.040	103.06
<b>Ogan Ilir</b>	2018	Rp 1.547	Rp 1.374	88.82
	2019	Rp 1.568	Rp 1.573	100.37
	2020	Rp 1.673	Rp 1.588	94.92
	2021	Rp 1.467	Rp 1.451	98.86
<b>Musi Rawas Utara</b>	2018	Rp 963	Rp 867	90.02
	2019	Rp 1.059	Rp 1.067	100.78
	2020	Rp 1.126	Rp 919	81.61
	2021	Rp 1.061	Rp 800	75.46

Sumber : Djpk.kemenkeu.go.id tahun 2022

Berdasarkan tabel di atas dapat kita lihat bahwa tingkat penyerapan anggaran di 8 daerah tersebut pada tahun 2018 dan 2019 dikategorikan sangat baik sedangkan tahun 2020 dan 2021 persentase realisasi anggaran di beberapa daerah menurun serta tidak stabil akibat *pandemic covid 19*. Penelitian dilakukan di OPD Kota Palembang, dikarenakan sejak adanya *pandemic covid 19* tingkat penyerapan anggaran di Kota Palembang sangat menurun yaitu dari tahun 2019 penyerapan anggarannya sebesar 90.55 %, untuk tahun 2020 adalah 78.81%, sedangkan tahun 2021 adalah 76,80%. Penyebab dari tingkat penyerapan anggaran di kota Palembang kurang baik menurut asisten II pemkot Palembang adalah beberapa OPD belum mencapai kriteria realisasi anggaran. Kendala yang dialami saat ini yaitu terkait penginputan dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) ke Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Palembang yang masih lambat.

Berdasarkan Informasi yang diakses dari media online Gatra.com (Alwi, 02 April 2021) Asisten II Pemkot Palembang, Ansori menyatakan "dari laporan yang kami terima ada beberapa OPD yang sudah sesuai target dan ada juga yang dibawah target," katanya, Jumat (1/4). Dia mengaku selain ada beberapa OPD yang belum mencapai target. Ada 12 OPD di lingkungan Pemkot Palembang juga yang belum melaporkan capaian fisik maupun keuangan mereka. Sehingga, pihaknya belum mencatat realisasi serapan hingga Maret ini. Selain informasi di atas ada beberapa faktor lain yang dapat menyebabkan rendahnya tingkat penyerapan anggaran di

Kota Palembang yaitu Perencanaan. Perencanaan anggaran bagi organisasi sektor publik anggaran bukan hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya. Perencanaan yang baik sangat diperlukan agar dalam pelaksanaan program kegiatan yang telah disusun tidak menemui hambatan sehingga penyerapan anggaran berjalan tepat waktu. Berdasarkan Informasi yang di dapat dari media online GlobalPlanet.News (Rachmad Kurniawan 1 Oktober 2020) perencanaan anggaran yang disusun mengalami kendala yaitu adanya evaluasi APBD perubahan ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 11 tahun 2017, terkait pedoman evaluasi raperda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan raperda kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Berdasarkan informasi yang di dapat dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI, atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Palembang tahun 2020, permasalahan lain dalam penyusunan belanja daerah adalah adanya kebijakan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi yang baru ditetapkan setelah SKPD terkait telah menyusun anggaran program dan kegiatannya sehingga hal tersebut menyebabkan SKPD harus merevisi kembali program dan kegiatan yang menjadi prioritas untuk dianggarkan. Kendala lainnya yang timbul adalah kesulitan para SKPD dalam menentukan prioritas kegiatan yang harus dianggarkan. Sehubungan dengan telah ditetapkannya plafon anggaran terlebih dahulu sebelum disusunnya RKA-SKPD. Banyaknya revisi program dan kegiatan anggaran mengakibatkan memakan banyak waktu yang berdampak terhadap kegiatan pelaksanaan anggaran yang berpotensi anggaran tidak terserap dengan baik dan kurangnya manfaat dari anggaran tersebut bagi masyarakat.

Permasalahan di atas dapat kita ambil kesimpulan bahwa perencanaan anggaran yang kurang baik akan menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan anggaran. Berdasarkan informasi yang di dapat dari media online Gatra.com (Rio Adi, 16 Maret 2022) - Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumatera Selatan (Sumsel) meminta seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) baik di provinsi maupun

kabupaten dan kota untuk melakukan percepatan dalam merealisasikan anggaran. Terutama, perangkat daerah penerima Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam menunjang pencapaian prioritas pembangunan Sumsel 2022. Wakil Gubernur (Wagub) Sumsel, bapak Mawardi Yahya, meminta perangkat daerah di wilayahnya untuk memperhatikan beberapa hal dalam rangka pelaksanaan anggaran 2022 ini. Salah satunya seperti percepatan proses pengadaan barang dan jasa/lelang, dapat dilakukan segera setelah penerimaan DIPA. “Percepatan pemenuhan dokumen persyaratan penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa bisa dilakukan dengan mempercepat pembahasan rencana kegiatan DAK Fisik, dan persiapan penyusunan APBDesa serta penetapan pejabat bendahara.

Pelaksanaan anggaran yang kurang baik itu dapat di buktikan dari hasil pemeriksaan BPK yang dijelaskan dalam media web Sumsel.bpk.go.id (31 Januari 2022) Laporan Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2021 yang menjelaskan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan terdapat beberapa catatan atas kegiatan belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Terdapat kekurangan volume atas paket pekerjaan belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Selain itu terdapat keterlambatan penyelesaian pekerjaan pada beberapa OPD serta terdapat kelemahan dalam pengawasan pelaksanaan pekerjaan. Serta memproses kelebihan pembayaran yang terjadi dan menyetor ke kas daerah” kata Kepala BPK Perwakilan Sumsel Harry Purwaka. Fenomena ini menyatakan bahwa selain OPD harus mempercepat pelaksanaan anggaran agar menciptakan realisasi anggaran yang baik tetapi OPD juga harus lebih cermat dalam bekerja.

Selain perencanaan anggaran yang mengalami banyak revisi dan ada beberapa pelaksanaan anggaran yang tertunda bahkan adanya ketidak telitian dalam pekerjaan, pengadaan barang dan jasa itu juga mempengaruhi dalam kegiatan realisasi anggaran. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI, atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Palembang tahun 2020 menjelaskan bahwa hasil wawancara dengan Kepala Bagian Pengadaan Barang dan Jasa dan Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan (ULP) tanggal 9 April 2020 menunjukkan bahwa ULP tidak melakukan verifikasi atas ketersediaan dana dari pelaksanaan pekerjaan yang diajukan oleh OPD. ULP hanya melakukan verifikasi kelengkapan dokumen

diantaranya KAK dan spesifikasi teknis yang diunggah oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) OPD melalui SPSE (Sistem Pengadaan Secara Elektronik). Selanjutnya pokja melakukan rapat persiapan untuk revidi pekerjaan dan menentukan jadwal pelelangan. Kondisi ini menjelaskan bahwa OPD tidak mengikuti peraturan mengenai Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan mengenai perikatan pekerjaan. Berdasarkan informasi di atas pemerintah mengharapkan bahwa OPD harus mempercepat perencanaan baik pembahasan kegiatan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan sampai dengan pelaksanaan kegiatan berupa pengadaan barang dan jasa/lelang dengan transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, kemandirian, dan kesetaraan dan kewajaran.

Beberapa orang tertarik melakukan penelitian yang membahas tentang penyerapan anggaran diantaranya menurut Muhammad Syahwildan, dkk (2022), menyatakan bahwa hasil penelitian perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pencatatan administrasi dan kompetensi sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Menurut Viki Ulandari, dkk (2021) menyatakan hasil penelitian bahwa perencanaan berpengaruh negative terhadap penyerapan anggaran, sumber daya manusia dan pengadaan barang/jasa berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran. Menurut Kennedy, dkk (2020) menyatakan hasil penelitian bahwa perencanaan anggaran, kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, pencatatan administrasi dan sistem pengendalian internal berpengaruh secara signifikan terhadap penyerapan anggaran. Dheya Rahmani Wiansyah, dkk (2021) menyatakan hasil penelitian bahwa kompetensi sumber daya manusia dan implementasi pengadaan barang dan jasa berpengaruh terhadap penyerapan anggaran, sedangkan untuk sistem pengendalian intern tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.

Pembahasan fenomena yang telah di uraikan diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yaitu untuk pemilihan tempat penelitian itu akan dilakukan di pemerintah kota Palembang, tepatnya akan mengambil sampel di Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang. Alasan peneliti mengambil penelitian dengan judul ini juga karena adanya kondisi dimana keadaan pada tahun 2022 masih dalam

penanganan *pandemic covid 19* serta pemulihan ekonomi nasional. Peneliti juga melihat perkembangan dari tahun 2018 sampai tahun 2021 tingkat penyerapan anggaran di kota Palembang menurun dari 90.55% menjadi 76.80% oleh karena itu penyerapan anggaran di kota Palembang pada tahun 2021 di kategorikan cukup. Hal itu membuat peneliti ingin mengetahui penyebab dari menurunnya penyerapan anggaran di kota Palembang tersebut. Selain itu untuk mengembangkan penelitian, penulis menambahkan variabel perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pengadaan barang dan jasa. Variabel yang digunakan sesuai dengan fenomena yang terjadi saat ini dengan berlandaskan teori dari peneliti terdahulu.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “**Determinan Tingkat Penyerapan Anggaran di Masa *Pandemic covid 19* pada Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Palembang**”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah :

1. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran OPD di Pemerintah Kota Palembang?
2. Apakah Pelaksanaan Anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran OPD di Pemerintah Kota Palembang?
3. Apakah Pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap penyerapan anggaran OPD di Pemerintah Kota Palembang?
4. Apakah Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, dan Pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap penyerapan anggaran OPD di Pemerintah Kota Palembang?

## **1.3. Ruang Lingkup Pembahasan**

Peneliti membatasi permasalahannya agar tujuan dalam penelitian dapat dimengerti dengan mudah dan baik. Pembahasan dalam penulisan ini lebih fokus pada perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pengadaan barang/jasa, yang mempengaruhi penyerapan anggaran yang tidak optimal atau nilai kinerja penyerapan anggaran belum mencapai 90%. Penelitian dilakukan di OPD Pemerintah kota Palembang pada tahun 2022.

## **1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di OPD Pemerintah Kota Palembang.
2. Pelaksanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di OPD Pemerintah Kota Palembang.
3. Pengadaan barang dan jasa berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di OPD Pemerintah Kota Palembang.
4. Perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pengadaan barang/jasa, berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di OPD Pemerintah Kota Palembang

### **1.4.2. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan dari tujuan di atas penelitian yang akan dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun bagi semua pihak:

1. Secara Teoritis  
Penelitian ini dapat digunakan dalam pengembangan ilmu pengetahuan serta referensi bacaan tentang khususnya tentang Penyerapan Anggaran OPD Pemerintah Kota Palembang.
2. Secara Praktis  
Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbang saran terhadap pengambil keputusan bagi OPD Pemerintah Kota Palembang dalam memecahkan masalah yang di hadapi.