**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang**

Anggaran merupakan motor penggerak yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Anggaran sebagai kebijakan ekonomi yang berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan Negara (Gagola, Sondakh, & Warongan, 2016). Selain itu anggaran memiliki fungsi sebagai alat Perencanaan dan sebagai alat pengendalian. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan (Putri, 2014).

Anggaran pemerintah baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk menetapkan prioritas program pembangunan di tingkat nasional maupun daerah. Bahkan dapat dikatakan bahwa anggaran pemerintah adalah refleksi keputusan politik antara eksekutif dan legislatif. Keputusan politik ini tentunya berdampak sangat luas terhadap taraf hidup masyarakat terkait dengan seberapa besar alokasi anggaran pembangunan bisa memberikan manfaat bagi upaya penyediaan layanan dasar yang lebih baik bagi masyarakat. Oleh karenanya, 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 kecaman-kecaman mengenai rendahnya penyerapan anggaran. Bahkan ada yang berpendapat rendahnya penyerapan anggaran adalah cerminan dari buruknya kinerja birokrasi pemerintah. Para pengamat ekonomi menyoroti masalah rendahnya tingkat penyerapan anggaran sebagai salah satu indikator kegagalan birokrasi (Halim, 2017). Menurut penilaian Direktorat Jenderal Anggaran (DPA) di Kementerian Keuangan bahwa dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja (*performance based budget*), sebenarnya penyerapan anggaran bukan merupakan target capaian kinerja. Penganggaran berbasis kinerja lebih menitikberatkan pada kinerja ketimbang penyerapan itu sendiri. Hanya saja, kondisi perekonomian kita saat ini variabel dominan pendorong pertumbuhannya adalah faktor konsumsi, sehingga belanja pemerintah yang merupakan konsumsi pemerintah turut menjadi penentu pertumbuhan tersebut, yang berarti penyerapan anggaran tetap memiliki pengaruh besar (Sinaga, 2016).

Penyerapan anggaran yang rendah terserap di awal tahun mengalami peningkatan di akhir tahun ini kerap terjadi disetiap tahun. Kondisi penyerapan anggaran pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah di Indonesia mempunyai kondisi yang hampir sama. Diistilahkan menurut Bank Dunia yaitu lambat di awal tahun namun menumpuk di akhir tahun (*slow and back-loaded expenditure*). Penyerapan yang menumpuk diakhir tahun biasanya belanja yang *non-recurrent*, seperti belanja modal dan belanja bantuan sosial (Halim, 2017). Keterlambatan penyerapan anggaran mengakibatkan *present value* dari anggaran turun, sehingga dampaknya bagi pertumbuhan ekonomi menjadi lebih kecil dari yang diharapkan, karena *output*nya cenderung lebih rendah. Padahal, pelayanan publik sebagai aspek utama kinerja pemerintah diukur juga dari *present value*-nya bagi masyarakat (Jauhari, 2017).

Kondisi penyerapan anggaran di Indonesia dapat dilihat pada graifk anggaran dan realisasi anggaran Indonesia pada tahun 2016 dan tahun 2017 sebagai berikut:

Sumber: Kementerian Keuangan, data diolah.

**Gambar 1.1 Grafik Anggaran dan Realisasi Anggaran Indonesia Tahun 2016 dan 2017**

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa penyerapan anggaran di Indonesia sendiri mengalami penumpukan diakhir triwulan. Terlihat bahwa realisasi anggaran yang terserap di triwulan III tahun 2017 sebesar 64,5 persen dari total anggaran Rp2.133,3 miliar atau sebesar Rp1.375 miliar. Pencapaian ini sedikit mengalami peningkatan untuk realisasi anggaran yang terserap untuk tahun 2016 yang sebesar 62,7 persen dari total anggaran Rp2.082,9 miliar atau sebesar Rp1.305,4 miliar. Di akhir triwulan IV tahun 2017 anggaran Pemerintah Indonesia hanya terserap sebesar 94 persen atau sebesar Rp2.001,6 miliar. Pencapaian ini mengalami peningkatan dari tahun 2016 dimana anggaran hanya dapat terserap sebesar 89,3 persen atau sebesar Rp1.860,3 miliar dimana di tahun 2016 serapan anggaran Pemerintah Indonesia kurang ideal dimana pada akhir triwulan IV seharusnya anggaran terserap menuju 100% namun hanya dapat terserap 89,3 persen yang artinya masih terdapat sisa anggaran yang tidak terealisasi sebesar 10,7 persen atau sebesar Rp222,6 juta.

Penyerapan anggaran yang menumpuk di akhir tahun juga dialami oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan. Hal ini dapat dilihat pada gambar grafik anggaran dan realisasi anggaran Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2016 dan tahun 2017 adalah sebagai berikut:

Sumber: Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Sumatera Selatan Bank Indonesia, data

diolah.

**Gambar 1.2 Grafik Anggaran dan Realisasi Anggaran Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016 dan 2017**

Berdasarkan data di atas, terlihat bahwa sampai akhir triwulan III tahun 2017 realisasi anggaran yang mampu diserap untuk pelaksanaan program dan kegiatan belum mencapai 60 persen. Realisasi tersebut baru mencapai sekitar 55,6 persen dari total anggaran sebesar Rp6.942,9 miliar atau sebesar Rp3.858,6 miliar. Seharusnya penyerapan anggaran telah mencapai 77,5 persen per triwulan III tahun 2017, sehingga terdapat selisih sebesar 21,9 persen anggaran yang belum terealisasi. Namun pencapaian ini sedikit lebih baik dibandingkan realisasi periode yang sama tahun sebelumnya yaitu sebesar 55,2 persen atau sebesar Rp3.179,2 miliar. Hal ini dapat dikatakan bahwa penyerapan anggaran untuk Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan belum ideal karena berdasarkan pola penyerapan ideal anggaran menurut Direktorat Jenderal Perbendaharaan di Kementerian Keuangan, target penyerapan anggaran yang ideal terserap untuk triwulan III adalah sebesar 77,5 persen.

Lambatnya penyerapan anggaran juga mengindikasikan institusi tidak mempunyai konsep perencanaan yang matang, jelas dan terukur. Tidak adanya konsep perencanaan penggunaan anggaran secara rill akan berdampak pada munculnya sejumlah kesulitan dalam mengarahkan penggunaan anggaran dengan tepat sasaran (Sinaga, 2016). Kemudian masih adanya anggapan bahwa tidak semua anggaran yang diusulkan akan disetujui, sehingga anggaran yang diusulkan lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa memperhatikan kebutuhan riil di lapangan dan kemudahan dalam implementasinya. Perencanaan anggaran yang tidak akurat juga mengakibatkan Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) harus dilakukan revisi sebelum pelaksanaannya. Revisi DIPA tersebut menyebabkan jadwal kegiatan harus dilakukan penyesuaian, dan waktu pelaksanaan menjadi mundur. Kegiatan dan program juga belum dapat dilaksanakan sebelum persetujuan revisi DIPA tersebut disahkan, karena kegiatan dan program tersebut dapat dikategorikan belum ada alokasi anggaran (Jauhari, 2017). Selain itu, perencanaan kegiatan kurang matang dan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan tidak sesuai dengan perencanaannya (Malahayati, Islahuddin, & Basri, 2015).

Pada tahun 2016, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan mengalami perubahan anggaran sehingga perlu melakukan revisi DPA. Untuk APBD tahun anggaran 2016 sendiri mengalami peningkatan sebesar 5,8 persen dari APBD induk atau sebesar Rp417,12 miliar. Badan anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Selatan bersama tim anggaran Pemerintah Daerah telah melakukan pembahasan dan penelitian terhadap Kebijakan Umum Perubahan APBD dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Perubahan APBD tahun 2016 mulai dari tanggal 25 Juli sampai 13 Agustus 2016 dan telah dilakukan acara penandatanganan nota kesepakatan bersama pada tanggal 15 Agustus 2016. Begitu juga dengan APBD tahun 2017 yang mengalami perubahan sehingga perlu melakukan revisi DPA yang telah disahkan pada tanggal 14 Agustus 2017. Pelaksanaan revisi DPA tersebut telah memakan waktu kurang lebih satu bulan, sehingga jadwal kegiatan harus dilakukan penyesuaian kembali dan pelaksanaan kegiatan menjadi mundur. Hal tersebut mengakibatkan kegiatan OPD menjadi terhambat karena OPD baru dapat bekerja apabila DPA tersebut telah turun. Hal ini sejalan dengan Penelitian Sinaga (2016) yang menunjukan bahwa keterlambatan penyerapan anggaran yang terjadi di era kabinet kerja sekarang ini disebabkan oleh terlambatnya pengukuhan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN) menjadi APBNP.

Hal lain yang dapat mempengaruhi penyerapan anggaran adalah pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Beberapa kendala yang menghambat penyerapan anggaran di Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan ini dikarenakan masalah teknis seperti proses pengadaan atau lelang barang/jasa yang memakan waktu yang cukup panjang. Pengadaan atau lelang barang/jasa biasanya baru dapat dimulai pada bulan Maret sampai April sehingga pembangunan akan dilaksanakan pada awal bulan Mei. Hal ini disebabkan karena adanya syarat dan kelengkapan yang harus dipenuhi. Salah satunya adalah Surat Ketetapan pengelolaan keuangan yang ditetapkan oleh Gubernur atau Kepala Daerah. Surat Ketetapan tersebut dibuat apabila pengadaan tersebut telah ditetapkan oleh Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Bendahara Pengeluaran sehingga dalam prosesnya dapat memakan waktu satu hingga dua bulan. Oleh karena itu proses pengadaan baru dapat dimulai pada bulan Maret hingga April karena proses pengadaan baru dapat diusulkan apabila Surat Ketetapan tersebut telah diterbitkan.

Selanjutnya ketika melaksanakan tender, jumlah pendaftar lelang proyek sangat minim atau bahkan belum ada pendaftar sehingga masa pendaftaran lelang pun harus diperpanjang hingga adanya pendaftar lelang. Dampaknya adalah dengan lambatnya tender, maka pencairan anggaran juga tertunda. Selain itu, adanya sistem tagihan pembayaran yang baru dapat ditagih apabila telah selesai keseluruhan pekerjaan yang dilaksanakan. Hal ini terlihat bahwa seolah-olah serapan rendah. Oleh sebab itu, terjadi peningkatan penyerapan anggaran yang menumpuk di akhir tahun.

Selain perencanaan anggaran dan pengadaan barang/jasa, penyerapan anggaran juga dipengaruhi oleh kompetensi sumber daya manusia. Di dalam pengelolaan keuangan daerah, Pegawai Negeri Sipil (PNS) berperan penting untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan, efektif dan efisien. Namun di dalam kenyataannya, PNS cenderung dianggap memiliki kapasitas SDM (profesionalisme) yang rendah. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya untuk meningkatkan kapasitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan (Malahayati, Islahuddin, & Basri, 2015). Avvazzadehfath, Fariborz and Raiashekar (2011) menyatakan bahwa sumber daya manusia yang terampil penting bagi suatu organisasi. Manajemen organisasi selalu menganggarkan biaya pelatihan kepada pegawai dan karyawan mereka dalam rangka meningkatkan efisiensi organisasi (Handayani & Muda, 2017). Keterbatasan SDM yang dialami Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dalam pelaksanaan tender menyebabkan penyerapan anggaran menjadi rendah. Hal ini dikarenakan dengan keterbatasan SDM yang ada mengakibatkan terjadi penundaan waktu pengerjaan proyek sehingga pelaksanaannya memakan waktu yang lama dan mengakibatkan penyerapan anggaran yang tertunda.

Beberapa penelitian sebelumnya yang membahas mengenai penyerapan anggaran, seperti Putri (2014) yang berjudul Analisis Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Provinsi Bengkulu, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran namun kompetensi sumber daya manusia dan pengadaan secara parsial berpengaruh positif signifikan terhadap penyerapan anggaran. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Negara (2017) yang berjudul Faktor-Faktor yang Menyebabkan Rendahnya Kondisi Penyerapan Anggaran Satuan Kerja Kota Palembang (Studi Kasus pada 7 Satuan Kerja di wilayah KPPN Palembang), hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan dan kompetensi sumber daya manusia secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan namun pengadaan berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pengadaan Barang/Jasa dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan”**.

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Pengadaan Barang/Jasa berpengaruh terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Kompetensi Sumber Daya Manusia berpengaruh terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah Perencanaan Anggaran, Pengadaan Barang/Jasa dan Kompetensi Sumber Daya Manusia berpengaruh terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan?
	1. **Batasan Masalah**

Agar penelitian ini tearah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang akan diteliti, maka peneliti memfokuskan analisis faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran belanja dengan menggunakan faktor perencanaan anggaran, pengadaan barang/jasa dan kompetensi sumber daya manusia untuk membuktikan adanya faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran yang terjadi di Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan melalui pengisian kuesioner pada beberapa Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.

* 1. **Tujuan Dan Manfaat Penulisan**
		1. **Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Perencanan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pengadaan Barang/Jasa terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Penyerapan Anggaran pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Perencanan Anggaran, Pengadaan Barang/Jasa dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Penyerapan Anggaran pada Provinsi Sumatera Selatan.
	* 1. **Manfaat Penulisan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemegang kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor yang mempengaruhi dalam penyerapan anggaran di Provinsi Sumatera Selatan sehingga dapat dimanfaatkan dalam upaya peningkatan penyerapan anggaran.
2. Bagi khasanah ilmu pengetahuan, sebagai rujukan penyelesaian operasional dan pengambilan kebijakan di instansi/lembaga sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah bahanreferensi dan bahan masukan untuk dilakukannya penelitian-penelitian akuntansisektor publik selanjutnya.