

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Pemerintah dalam konteksnya tentu dapat dipahami sebagai sebuah organisasi publik, yang mana pemerintah sebagai pelaksana (eksekutive) dari pemerintahan atau negara bertujuan untuk melaksanakan tujuan Negara. Pemerintah Indonesia sebagai organisasi publik tentu memiliki sub – organisasi publik yang dinamakan pemerintah daerah terdiri dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, yang sama – sama diberi mandat berdasarkan konstitusi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) atau UUD 1945 dalam pembukaannya menyebutkan tujuan Negara salah satunya untuk memajukan kesejahteraan umum. Dengan demikian, dapat dipahami Pemerintah Indonesia sebagai organisasi publik dan pemerintahan dibawahnya bertujuan untuk mencapai masyarakat yang sejahtera. Kesejahteraan tersebut dapat tercermin pada tingkat kemakmuran masyarakat dengan terpenuhinya kebutuhan sandang, pangan, dan papan. Hal lain tercermin pula pada aspek pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya (Halim, 2016).

Anggaran Negara merupakan motor penggerak yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Sehingga anggaran negara merupakan hal wajib yang harus selalu terpenuhi bagi pemerintah. Anggaran Pendapatan dan Negara (APBN) merupakan anggaran Negara yang disusun setiap tahunnya di Indonesia, APBN mempunyai peran yang sangat penting karena menjadi alat utama bagi Negara untuk kesejahteraan masyarakat (Priatno, 2013). Selain itu, anggaran memiliki fungsi sebagai alat perencanaan dan sebagai alat pengendalian. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan estimasi target penerimaan dan pengeluaran yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik atas rencana kegiatan pemerintah yang akan dilaksanakan telah disetujui legislatif untuk dibelanjakan. Dalam hal pengelolaannya, perencanaan

anggaran yang matang, harus selalu dilaksanakan setiap pemerintah, sehingga pemerintah dapat menjalankan kegiatan yang memang menjadi prioritas utama.

Sejak berakhirnya zaman Orde Baru dan terjadinya zaman Reformasi, telah banyak menimbulkan perubahan pada setiap bidang di Indonesia, salah satunya adalah pada keuangan Negara. Sebelum terjadinya Reformasi keuangan Negara, Perkembangan sistem anggaran masih dengan pendekatan *Line Item/Traditional Based Budgeting*, yang mana bersifat Incrementalism yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item – item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam, atau bisa disebut juga *Single Entry Budgeting*. Dampak dari penerapan tersebut tidak adanya perhatian pemerintah dalam pengelolaan keuangan Negara terhadap konsep *value for money*. Sehingga sering kali pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang kemudian pengalokasiannya dipaksakan pada aktivitas – aktivitas yang sebenarnya kurang penting dilaksanakan, dimaksudkan hanya untuk menghabiskan sisa anggaran (Mardiasmo, 2002).

Semenjak terjadinya Reformasi Keuangan Negara di Indonesia tahun 2003 ditandai dengan dikeluarkannya tiga paket undang – undang keuangan Negara yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Telah terjadi perubahan pada sistem keuangan negara. *Performance Based Budgeting* (Anggaran berbasis Kinerja) mengisyaratkan bahwa pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan Negara harus didasarkan pada konsep *value for money* yang menekankan pada terciptanya ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam setiap rencana kerjanya. Selain itu, dengan diterbitkannya 3 paket undang – undang keuangan Negara, Pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan Negara, harus mewujudkan dan meningkatkan profesionalitas, akuntabilitas dan, transparansi dalam hal proses penyusunan penggunaan anggaran sampai dengan

pelaporan dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran, sehingga dapat mewujudkan good governance dalam pelaksanaan kegiatan Negara.

Dewasa ini, Penyerapan anggaran yang lemah merupakan kejadian yang selalu terjadi di setiap pelaksanaan kegiatan pemerintah, baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal itu di dasari rendahnya realisasi belanja yang dilakukan oleh Satuan Kerja Kementerian /Lembaga yang mengakibatkan anggaran yang cenderung menumpuk di akhir tahun. Kegagalan target dari penyerapan anggaran ini mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan secara optimal. Selain itu, apabila pengalokasian anggaran dilakukan secara efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan pemerintah yang strategis. Serta dengan adanya sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas mengharuskan pemerintah wajib menyusun kegiatan yang menjadi prioritas terpenting bagi masyarakat..

Berdasarkan informasi yang diakses pada Beritasatu.com, menjelaskan Presiden Joko Widodo (Jokowi) kecewa dengan kinerja kementerian dan lembaga (K/L) dalam hal penyerapan anggaran. Kekecewaan Jokowi itu disampaikan saat memimpin rapat paripurna Kabinet Kerja di Istana Negara, Jakarta, Selasa (7/6/2016). Jokowi telah menyampaikan rasa kecewanya dengan rendahnya penyerapan anggaran K/L, sejak awal 2016. Pada tahun 2015 realisasi belanja negara terjadi peningkatan hingga akhir tahun. Pada akhir Maret 2015, realisasi belanja negara baru mencapai Rp 367,4 triliun atau 18,5 persen dari pagu Rp 1.984,1 triliun, kemudian naik menjadi Rp 773,4 triliun (39,0 persen) per akhir Juni, Rp 1.248,9 triliun (62,9 persen) per akhir September, dan Rp 1.796,6 triliun (90,5 persen) per akhir Desember.

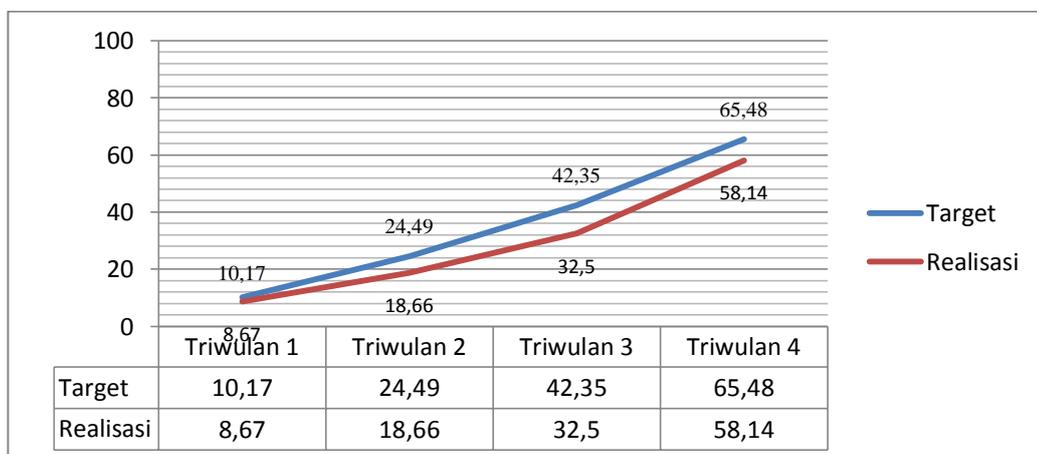
Salah satu penyebab penyerapan masih melambat pada 2015 karena daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) yang baru disiapkan setelah selesainya penyusunan dan pengesahan APBN Perubahan pada Februari 2015. APBNP ini mengubah keseluruhan APBN lama, jadi banyak program dan proyek yang berubah. Pembahasannya baru selesai pada Februari, padahal butuh sebulan untuk menyiapkan DIPA. Setelah adanya APBNP 2015, banyak K/L yang terkait dengan

proyek pembangunan pemerintah mengalami perubahan dalam programnya belum terakomodasi dalam APBN lama, sehingga penyerapan anggaran baru dimulai pada April atau bahkan Mei. Untuk tahun ini, sejak akhir tahun 2015 Presiden Jokowi sudah meminta realisasi penyerapan anggaran dipercepat pada awal 2016 sebagai upaya untuk menjaga momentum yang sangat mendukung pertumbuhan ekonomi tinggi di awal tahun ini.

Penyerapan anggaran semestinya sudah bisa dimulai awal 2016. Apalagi penyerahan DIPA 2016 yang dilakukan pada akhir 2015 sebenarnya bisa menjadi awal dari keinginan semua pihak untuk mendorong proses pencairan anggaran lebih cepat dan merata dan memberikan efek pengganda. Bahkan, dalam APBN 2016, proses pengadaan barang/jasa pemerintah bisa dimulai sebelum tahun anggaran pada akhir 2015 atau setidaknya awal 2016. Beberapa kementerian pun telah melakukan proses tender sejak Oktober tahun lalu. Kita mengingatkan semua K/L agar membuang kebiasaan penyerapan anggaran pada akhir tahun. Tidak ada alasan bagi K/L untuk menunda-nunda realisasi penyerapan anggaran tahun ini. Penyerapan anggaran harus segera digenjot untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan informasi yang di peroleh dari <http://e-monev.bappenas.go.id/> target dari realisasi anggaran kementerian dan lembaga tahun 2016 sampai dengan triwulan IV dapat dilihat pada gambar 1.1.

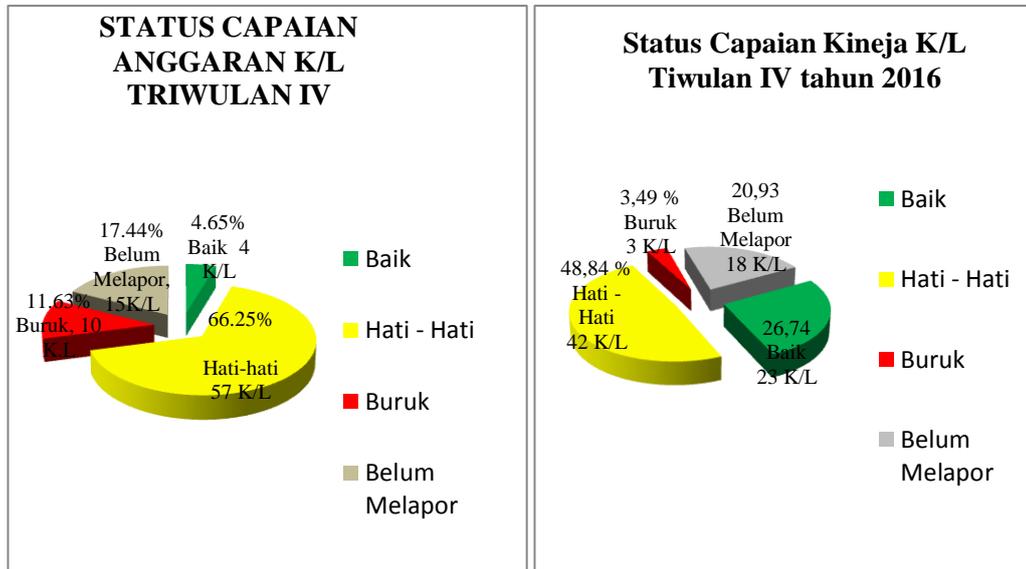
**Gambar 1.1 Target dan Realisasi Anggaran K/L Tahun 2016**



Sumber: e-monev.bappenas.go.id

Target anggaran K/L triwulan ke empat adalah sebesar 65,49% dengan realisasi anggaran yang baru mencapai 58,15%. Berdasarkan informasi pada gambar 1.1, status capaian anggaran yang dilaporkan kementerian dan lembaga dapat dilihat pada gambar 1.2.

**Gambar 1.2 Status Capaian Anggaran Dan Kinerja K/L Triwulan IV**



Sumber: e-monev.bappenas.go.id

Pada gambar diatas dapat diketahui, status capaian anggaran, sebesar 4.65% untuk 4 Kementerian dan Lembaga dengan penyerapan anggaran yang bersifat baik, 66,28% untuk 57 Kementerian/Lembaga dengan penyerapan anggaran masih bersifat hati – hati, 11.63% untuk 10 Kementerian dan Lembaga dengan penyerapan anggaran yang buruk, dan 17,44% untuk 15 Kementerian/Lembaga yang belum melapor capaian penyerapan anggarannya. Sedangkan untuk target kinerja tahun anggaran 2016 sampai dengan triwulan IV sebesar 65.91 % dengan realisasi yang baru mencapai 63,48%, Dengan status capaian kinerja sebesar 26.74% untuk 23 Kementerian dan Lembaga dengan capaian kinerja yang baik, 48,84% untuk 42 Kementerian/Lembaga dengan capaian kinerja masih bersifat hati – hati, 3,49% untuk 3 Kementerian dan Lembaga dengan capaian kinerja yang buruk, dan 20,93% untuk 18 Kementerian/Lembaga yang belum melapor capaian kinerjanya.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari ekspert di KPPN Palembang menjelaskan, bahwa beberapa satuan kerja kementerian dan lembaga di kota Palembang juga dalam proses penggunaan anggaran mereka masih rendah dan tidak stabil dari tahun sebelumnya, dikarenakan kebiasaan kementerian dan lembaga yang cenderung melaksanakan proses tender pada awal tahun anggaran yang bersangkutan, sehingga mengakibatkan pelaksanaan kegiatan dilakukan pada semester ke dua. Beliau pun menjelaskan, pelaksanaan kegiatan tersebut menjadi tidak efektif dikarenakan manfaatnya sedikit diterima di tahun bersangkutan, bahkan dapat diterima di tahun selanjutnya. Apabila anggaran masih bersisa, guna mencapai target, kementerian dan lembaga cenderung menggunakannya untuk kegiatan yang kurang bermanfaat.

Berdasarkan data Realisasi Anggaran beberapa satuan kerja yang dapat diperoleh dari Kepala Seksi Pencairan Dana di KPPN Kota Palembang, kondisi penyerapan anggarannya dapat dilihat pada table 1.1

**Tabel 1.1 Realisasi Anggaran Satuan Kerja K/L Kota Palembang Tahun 2013 - 2016**

No	Satker	Tahun	Pagu Dana	Realisasi Anggaran	Realisasi Anggaran %
1	MTSN 2 Palembang	2013	Rp. 4,176,215,000	Rp. 2,798,065,063	67.00
		2014	Rp. 4,292,987,000	Rp. 2,919,231,679	68.00
		2015	Rp. 4,413,008,000	Rp. 3,089,106,074	70.00
		2016	Rp. 4,673,022,000	Rp. 3,364,576,396	72.00
2	Kemenang Kota Palembang	2013	Rp. 9,681,252,000	Rp. 8,447,947,806	87.26
		2014	Rp. 16,823,734,000	Rp. 12,225,726,918	72.66
		2015	Rp. 15,681,493,000	Rp. 14,098,997,871	89.91
		2016	Rp. 16,271,889,000	Rp. 15,051,785,436	92,5
3	MAN Palembang	2013	Rp. 955,491,000	Rp. 485,347,143	50.80
		2014	Rp. 1,042,607,000	Rp. 625,047,689	59.95
		2015	Rp. 2,033,995,000	Rp. 950,420,686	46.73
		2016	Rp. 1,302,196,000	Rp. 995,478,220	76.45
4	KPU PROV. SUMSEL	2013	Rp. 18,068,359,000	Rp. 1,816,767,524	10.05
		2014	Rp. 21,600,084,000	Rp. 3,327,893,305	15.41
		2015	Rp. 14,673,145,000	Rp. 10,205,484,944	69.55
		2016	Rp. 7,670,069,000	Rp. 2,059,853,762	26.86

5	Universitas Islam Negeri Palembang	2013	Rp. 124,974,499,000	Rp. 40,101,843,574	32.09
		2014	Rp. 130,528,177,000	Rp. 57,870,594,022	44.34
		2015	Rp. 163,349,574,000	Rp. 63,830,588,917	39.08
		2016	Rp. 7,670,069,000	Rp. 2,059,853,762	26.86
6	Lanud Palembang	2013	Rp. 9,584,072,000	Rp. 9,854,000,000	100
		2014	Rp. 11,818,398,000	Rp. 11,255,035,507	95.23
		2015	Rp. 16,114,124,000	Rp. 15,708,716,627	97.48
		2016	Rp. 16,861,439,000	Rp. 16,408,800,694	97.32
7	RS Kusta Rivai Abdullah PLG	2013	Rp. 15,260,694,000	Rp. 9,814,769,310	64.31
		2014	Rp. 21,454,373,000	Rp. 20,178,033,873	94.05
		2015	Rp. 38,795,850,000	Rp. 34,093,749,669	87.88
		2016	Rp. 54,056,544,000	Rp. 44,316,588,478	81.98

Sumber: Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Kota Palembang.

Berdasarkan pada table 1.1 disimpulkan bahwa 1 satuan kerja Kementerian yaitu Kementerian Agama kota Palembang dan 6 satuan kerja Lembaga yaitu MTSN 2 Palembang, MAN Palembang, KPU Provinsi Sumsel, Universitas Islam Negeri Palembang, Lanud Palembang, Rumah Sakit Kusta Rivai Abdullah Palembang penyerapan anggaran mereka masih tidak stabil dan masih ada persentase penyerapan mereka dibawah 95%.

Berdasarkan beberapa informasi yang telah diperoleh, disimpulkan bahwa, penyerapan anggaran kementerian/lembaga dan satuan kerja yang di bawahnya masih sangat rendah pada awal tahun anggaran, sehingga terjadi penumpukan anggaran yang mengakibatkan realisasi belanja terjadi akhir tahun anggaran. Faktor yang menyebabkannya adalah perencanaan anggaran dan dokumen DIPA yang cenderung terlambat, mengakibatkan pencairan anggaran mengalami keterlambatan dan tidak merata, sehingga proses tender program yang akan dilakukan baru dapat terlaksana pada pertengahan tahun bahkan pada akhir tahun anggaran. Berdasarkan data dari e-monev bappenas disimpulkan sampai akhir tahun 2016 hanya 4 kementerian dan lembaga yang penyerapan anggarannya bagus, selebihnya kementerian dan lembaga cenderung lebih hati – hati dalam

pengelolaan keuangannya, beberapa penyerapan yang buruk, dan bahkan belum melaporkan pengelolaan keuangannya sampai tahun 2017. Sedangkan untuk realisasi anggaran beberapa satuan kerja yang didapat dari KPPN Palembang dari tahun 2013 sampai dengan 2016, penyerapan anggarannya cenderung tidak stabil, dan masih dibawah angka 95%.

Beberapa penelitian sebelumnya yang membahas penyerapan anggaran, seperti Putri (2014) yang penelitiannya berjudul “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Pemerintah Provinsi Bengkulu”, hasil penelitiannya menjelaskan kompetensi sumber daya manusia, dokumen pengadaan, dan uang persediaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Dokumen perencanaan dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran. Sedangkan Penelitian yang dilakukan Herriyanto (2012) yang menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja lingkup pembayaran KPPN Blitar, hasil penelitiannya menghasilkan 5 faktor yang memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran yang diantaranya adalah faktor perencanaan, administrasi, Sumber Daya Manusia (SDM), dokumen pengadaan, dan Ganti Uang Persediaan (GUP).

Miliasih (2012), dalam Penelitiannya Analisis Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga Ta 2010 Di Wilayah Pembayaran KPPN Pekanbaru, hasil penelitiannya menyimpulkan Penyebab utama keterlambatan penyerapan anggaran terletak pada permasalahan internal satker. Sedangkan penelitian Siswanto dan Rahayu (2010) yang membahas faktor-faktor penyebab rendahnya penyerapan belanja kementerian/lembaga ta 2010, hasil penelitiannya menyimpulkan terdapat empat permasalahan adalah terkait dengan persoalan internal K/L, persoalan mekanisme pengadaan barang dan jasa, dokumen pelaksanaan anggaran dan mekanisme revisi, dan persoalan lain-lain.

Dari beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya bahwa penyerapan anggaran yang lemah masih menjadi permasalahan yang serius yang harus di tuntaskan oleh pemerintah. Serta dapat disimpulkan terdapat 5 faktor yang

mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja pemerintah diantaranya adalah (1)faktor perencanaan, (2)faktor administrasi, (3)faktor Sumber Daya Manusia (4)faktor dokumen pengadaan, dan (5) Faktor uang Persediaan. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya dimana penelitian ini dilaksanakan ditempat yang berbeda, yaitu di kota Palembang, tepatnya pada 1 (satu) Satker Kementerian yaitu Kementerian Agama Kota Palembang dan (enam) Satker Lembaga yaitu MTSN 2 Palembang, MAN Palembang, KPU Provinsi Sumsel, UIN kota Palembang, Lanud Kota Palembang, dan RS Kusta Rivai Abdullah Palembang, yang mana satker tersebut berada di lingkup pembayaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Palembang.

Alasan peneliti mengambil penelitian dengan judul ini, karena adanya kondisi dimana beberapa Satuan Kerja yang disebutkan diatas, penyerapan anggaran mereka masih tidak stabil dan belum mencapai angka 95% sampai dengan triwulan ke 4. Sehingga peneliti ingin mengetahui apakah faktor-faktor yang dilakukan penelitian sebelumnya, juga berpengaruh terhadap penyerapan anggaran beberapa Satuan Kerja di lingkup pembayaran KPPN kota. Berdasarkan pertimbangan – pertimbangan yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul “ANALISIS FAKTOR – FAKTOR YANG MENYEBABKAN RENDAHNYA KONDISI PENYERAPAN ANGGARAN SATUAN KERJA KOTA PALEMBANG (Studi Kasus pada 7 Satuan Kerja di wilayah KPPN Palembang)”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan yang terjadi pada Satuan Kerja Kementerian dan Lembaga kota Palembang adalah:

1. Apakah faktor perencanaan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
2. Apakah faktor pencatatan administrasi berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
3. Apakah faktor Sumber Daya Manusia berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
4. Apakah faktor dokumen pengadaan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
5. Apakah faktor Uang Persediaan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
6. Apakah faktor dokumen perencanaan, pencatatan administrasi, sumber daya manusia, dokumen pengadaan, dan uang persediaan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran?

## **1.3 Batasan Masalah**

Agar dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan, maka penulis membatasi masalah agar penelitian ini bisa dilakukan dengan lebih terarah. Dalam laporan ini, penulis membatasi ruang lingkup permasalahan hanya pada faktor – faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran satuan kerja pada kementerian dan lembaga kota Palembang.

Faktor perencanaan di fokuskan pada permasalahan pada dokumen perencanaan yang berupa DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) pada satuan kerja, faktor administrasi di fokuskan pada administrasi dokumen anggaran, faktor Sumber Daya Manusia (SDM) di fokuskan pada kompetensi aparatur pemerintah dalam hal pengadaan barang dan jasa, faktor dokumen pengadaan di fokuskan pada permasalahan penyusunan dokumen dan situasi dalam proses pengadaan, dan

faktor Uang Persediaan di fokuskan pada kondisi penggunaan anggaran uang persediaan.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Dalam penulisan ini, tujuan yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah faktor perencanaan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
2. Untuk mengetahui apakah faktor administrasi berpengaruh terhadap penyerapan anggaran satuan kerja?
3. Untuk mengetahui apakah faktor SDM berpengaruh terhadap penyerapan satuan kerja?
4. Untuk mengetahui apakah faktor dokumen pengadaan berpengaruh terhadap penyerapan satuan kerja?
5. Untuk mengetahui apakah faktor Uang Persediaan berpengaruh terhadap penyerapan satuan kerja?
6. Untuk mengetahui apakah faktor dokumen perencanaan, pencatatan administrasi, sumber daya manusia, dokumen pengadaan, dan uang persediaan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran?

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian yang akan dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun bagi pihak lain yang berkepentingan.

1. Bagi Penulis  
Penulisan ini diharapkan dapat menambah pengetahuan yang diperoleh khususnya mengenai faktor – faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran.
2. Bagi Satuan Kerja Kementerian dan Lembaga  
Sebagai bahan masukan bagi Instansi Pemerintah yang bersangkutan dalam membenahi permasalahan keterlambatan penyerapan anggaran,

sehingga mengurangi resiko terjadinya penumpukan anggaran pada akhir tahun anggaran

3. Bagi Lembaga Politeknik Negeri Sriwijaya

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat dijadikan literature yang bermanfaat khususnya di jurusan akuntansi program studi akuntansi sector public serta bahan bacaan dan referensi bagi pembuatan skripsi di masa yang akan datang.