

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Penerapan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dan mengalami perubahan kedua menjadi Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, telah menjadi awal perubahan tata pelaksanaan pemerintahan terutama dalam pengelolaan keuangan negara, serta menjadi langkah awal dalam kemunculan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah telah memberikan wewenang terhadap pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Hal ini membuka peluang bagi pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhannya sesuai dengan prioritas masing-masing daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan dan menggunakan dana yang dimiliki secara efektif dan efisien. Upaya ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik (Martini, 2019).

Dalam rangka penerapan fungsi daerah otonom, maka terdapat salah satu faktor penting yang harus diatur secara hati-hati oleh pemerintah daerah yaitu tentang anggaran dan pengelolaannya. Anggaran memiliki beberapa fungsi, salah satu fungsinya adalah sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian. Menurut Halim (2016:93) menjelaskan anggaran sebagai fungsi alat perencanaan dan alat pengendalian sebagai berikut:

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan sebagai alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

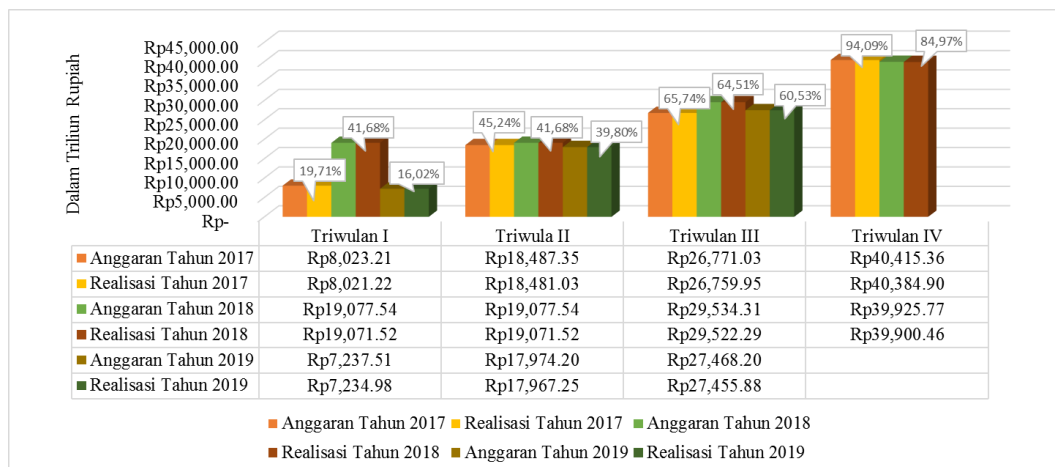
Setelah berlakunya penerapan otonomi daerah dan adanya laporan keuangan yang transparansi dan akuntabel sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi sorotan masyarakat untuk melihat hasil kinerja pemerintah, dalam merealisasikan APBD telah sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki peran penting dalam perekonomian pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Proses penyerapan anggaran yang dinamis dan terjadwal mendukung lancarnya proses pembangunan dan perekonomian daerah. Namun pada nyata penyerapan anggaran masih rendah di awal tahun dan mengalami peningkatan yang signifikan di akhir tahun menyebabkan rendahnya serapan anggaran. Menurut Sudasri (2016), menyatakan buruknya kualitas penyerapan anggaran ini akan berdampak terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, sebagai berikut:

Pertama, tidak berjalannya fungsi kebijakan fiskal dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara efektif. Kedua, hilangnya manfaat belanja karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan yang berarti terjadi *idle money*. Ketiga, terlambatnya pelaksanaan program pemerintah terkait dengan penanggulangan kemiskinan. Terakhir, penumpukan tagihan pada akhir tahun anggaran sangat tidak sehat bagi manajemen kas pemerintah.

Dalam penyerapan anggaran yang proporsional, perlu dilihat capaian *output* serta *outcome* sebagai komponen penilaian. Menurut Halim (2016:102) “Penyerapan anggaran yang tinggi tanpa adanya *output* serta *outcome* yang optimal akan menunjukkan kinerja pemerintah yang rendah”. Penyerapan anggaran yang tinggi disertai dengan *output* dan *outcome* yang optimal akan menghindari pengeluaran yang sia-sia untuk menghabiskan anggaran.

Di Indonesia permasalahan mengenai keterlambatan yang menyebabkan minimnya penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) telah sering terjadi baik di tingkat Provinsi, Kabupaten maupun Kota rendahnya penyerapan anggaran sering dinilai sebagai buruknya kinerja birokrasi. Idealnya, suatu anggaran dapat terserap secara merata sebesar 25% per-triwulan atau secara akumulatif sebesar 25% pada Triwulan I, 50% pada Triwulan II, 75% pada Triwulan III, dan 100% pada Triwulan IV atau Triwulan akhir (Zulaikah, 2019). Penyerapan anggaran yang rendah di awal dan menumpuk di akhir juga terjadi di Indonesia kondisi ini dapat dilihat dari penyerapan anggaran di Indonesia dalam kurung waktu 3 Tahun terakhir, dapat dilihat pada gambar 1.1



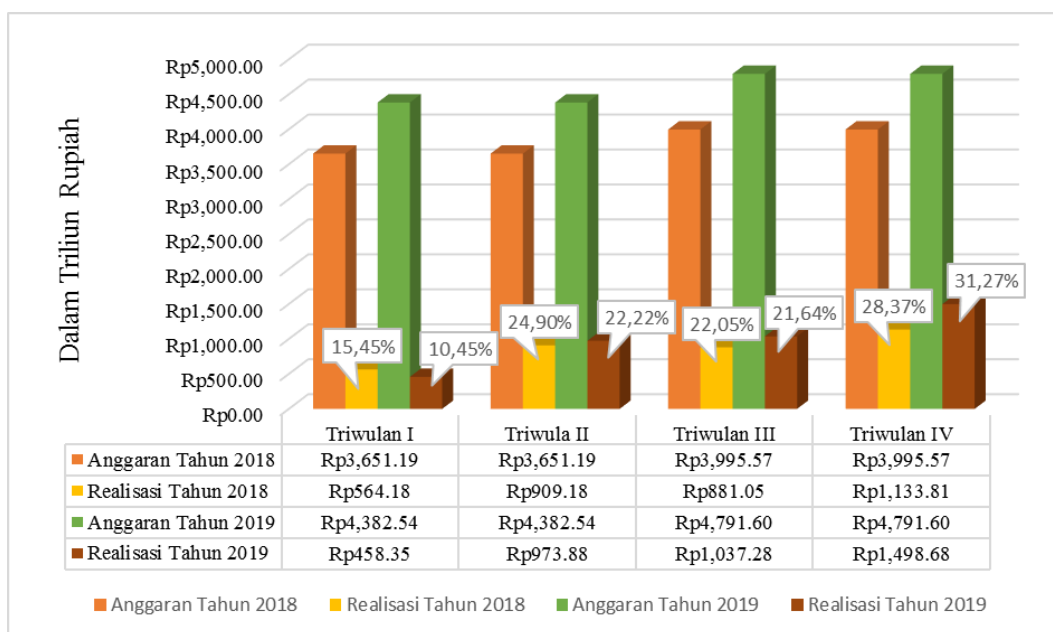
Sumber: Kementerian Keuangan, data diolah 2020.

### Gambar 1.1 Laporan Realisasi Anggaran Belanja Indonesia Tahun 2017 - 2019

Berdasarkan data di atas penyerapan anggaran di Indonesia mengalami penumpukan di akhir triwulan yang ditunjukkan oleh realisasi yang lebih besar dibandingkan dengan triwulan lainnya. Dapat diamati bahwa penyerapan anggaran tidak merata pada keempat triwulan. Pada Tahun 2017 di triwulan I hanya sebesar 19,71% hal ini belum memenuhi pola penyerapan yang ideal sebesar 25% dan di akhir triwulan IV tahun 2017 anggaran Pemerintah Indonesia hanya terserap sebesar 94,09%. Pada tahun 2018 penyerapan anggaran mengalami penurunan di triwulan IV sebesar 84,97%, serapan anggaran Pemerintah Indonesia kurang ideal pada akhir triwulan IV seharusnya anggaran terserap menuju 100% namun hanya dapat terserap 84,97% yang artinya masih terdapat sisa anggaran yang tidak terealisasi sebesar 15,03%.

Penyerapan anggaran yang menumpuk di akhir juga terjadi di Pemerintah Kota Palembang. Hal tersebut diungkapkan oleh Ibu Endang Tri Wahyuningsih selaku kepala BPS Sumatra selatan “Realisasi belanja pemerintah bagus, tapi masih menumpuk pada triwulan IV. Seharusnya ditingkatkan dari awal tahun. Ia mengatakan seandainya penyerapan APBD dan APBN dilakukan sejak awal tahun, dana stimulus pertumbuhan ekonomi di daerah itu akan dirasakan sepanjang tahun sehingga target pertumbuhan ekonomi yang inklusif menjadi lebih cepat”. Pendapat ini juga di dukung oleh Bapak Tauhid selaku Kepala

Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) “Adanya semacam *slow down*, baru mulai bergerak di triwulan II dan padat pada triwulan IV. Seharusnya dari Januari sudah bisa dikerjakan agar tidak menumpuk di akhir tahun” (Swarnanews.co.id Palembang pada tanggal 10 Februari 2020). Berita ini didukung dengan adanya laporan realisasi anggaran belanja di Pemerintah Kota Palembang dalam kurung waktu 2 Tahun terakhir, dapat dilihat pada gambar 1.2



Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, data diolah 2020.

### Gambar 1.2 Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah Pemerintahan Kota Palembang Tahun 2018-2019

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa penyerapan anggaran di Kota Palembang pada Tahun 2018 dan 2019 di triwulan I hanya terserap sebesar 15,45% dan 10,45% hal ini dapat dikatakan bahwa penyerapan anggaran Pemerintah Kota Palembang belum memenuhi pola penyerapan yang ideal sebesar 25% pada triwulan I. Total penyerapan anggaran pada tahun 2018 mencapai 90,77% dan pada tahun 2019 mencapai 85,58%. Penyerapan anggaran pada tahun 2019 mengalami penurunan dibandingkan pada tahun 2018 sebesar 5,19%. Serapan anggaran di Pemerintah Kota Palembang memiliki sisa anggaran yang tidak terealisasi pada tahun 2018 sebesar 9,23% dan tahun 2019 sebesar 14,42%.

Lambatnya penyerapan anggaran tersebut mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan tidak terserap sepenuhnya. Sehingga kegiatan yang direncanakan oleh masing-masing Organisasi Perangkat Daerah tidak sepenuhnya dapat dimanfaatkan oleh masyarakat, dan pada akhirnya tidak bisa berjalan dengan efektif dan efisien. Menurut Halim (2016:92) “Penyerapan anggaran adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu”. Keterlambatan penyerapan anggaran yang sering terjadi dan bahkan berulang setiap tahunnya perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah. Penyerapan anggaran yang baik dan ideal menjadi penilai kinerja pemerintah telah dilaksanakan dengan baik.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan keterlambatan penyerapan anggaran. Salah satu faktor nya adalah perencanaan anggaran. Perencanaan anggaran yang baik dan dapat terserap secara optimal akan meminimalisir terjadinya penumpukan penyerapan anggaran. Sedangkan perencanaan anggaran yang buruk akan mencerminkan pelaksanaan program pemerintah yang lemah dan kurang matang. Menurut Halim (2016:98) “perencanaan anggaran merupakan pengendali dan penentu arah yang ditempuh oleh suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasinya”. Pada tanggal 27 Mei Tahun 2020 Pemerintahan Kota Palembang mengeluarkan SK yang berisi penundaan penggunaan anggaran belanja seluruh OPD hal itu disebabkan belum keluarnya DPA ([detak-palembang.com](http://detak-palembang.com)). Lambatnya penurunan DPA mengakibatkan kegiatan OPD menjadi terhambat, karena OPD baru dapat berkerja setelah DPA turun. Hal ini mengakibatkan penyerapan anggaran pada triwulan I belum ideal dan tidak sepenuhnya terserap sehingga akan terjadinya penumpukan belanja di akhir tahun anggaran.

Perencanaan anggaran yang telah dilakukan dengan baik, belum tentu menjadi tolak ukur bahwa pelaksanaan anggaran akan berjalan dengan baik pula. Pentingnya pelaksanaan anggaran yang konsisten sesuai dengan rencana yang dibuat dalam merealisasikan program kegiatan pemerintah akan meminimalisir terjadinya penumpukan penyerapan anggaran. Dalam pelaksanaan anggaran tentunya akan ada hambatan dan kendala yang membuat program kegiatan

pemerintah tidak dapat dilakukan sesuai jadwal sehingga mempengaruhi realisasi anggaran yang tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Hal ini menyebabkan pelaksanaan program kegiatan pemerintah akan tertunda waktu pelaksanaannya dan otomatis akan memundurkan waktu penyerapan anggaran.

Pengadaan barang/jasa sangat diperlukan dalam pelaksanaan program kegiatan pemerintah dengan itu pengadaan barang/jasa akan mempengaruhi penyerapan pada anggaran pemerintah. Menurut Halim (2016:98) terdapat berapa hambatan yang terjadi pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa sebagai berikut:

Terlambatnya proses tender mengakibatkan pencairan anggaran tertunda hal itu menyebabkan terjadinya peningkatan penyerapan anggaran yang menumpuk di akhir tahun. Selanjutnya permasalahan dalam penstandaran biaya, biaya di lapangan tidak sesuai dengan standar biaya umum dan standar biaya khusus, sehingga menyebabkan terbatasnya peserta lelang, pelelangan ulang, serta sanggahan dalam proses lelang. Penyebab lainnya adalah lambat penyusunan jadwal pelaksanaan lelang yang disebabkan oleh adanya persyaratan dan kelengkapan yang harus dipenuhi hal ini mengakibatkan proses pengadaan barang/jasa menjadi terhambat.

Faktor lainnya yang menjadi salah satu alasan lambat penyerapan anggaran adalah kompetensi sumber daya manusia. Kompetensi sumber daya manusia sangat dibutuhkan demi menunjang penyerapan anggaran. Menurut Wulandari (2018) menjelaskan bahwa “sumber daya manusia yang terampil penting bagi suatu organisasi”. Sumber daya manusia yang terampil dan kompeten akan menjalankan proses perencanaan dengan baik dan sesuai dengan prinsip dan ketentuan pengelolaan anggaran. Sumber daya manusia yang kompeten juga mengetahui kondisi yang terjadi di lapangan sehingga dapat menyesuaikan perencanaan anggaran dengan kondisi yang terjadi di lapangan sehingga hambatan dalam pelaksanaan anggaran dapat diminimalisir. Kompetensinya sumber daya manusia akan meminimalisir terjadinya penumpukan penyerapan anggaran.

Penelitian yang menguji pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran Monikzarinah (2015) dan Musnawati (2017) mengungkapkan perencanaan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Selanjutnya, penelitian Elim (2018) mengungkapkan perencanaan

anggaran, pelaksanaan anggaran dan pengadaan barang/jasa berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran dalam penelitian Negara (2017) mengungkapkan bahwa perencanaan dan kompetensi sumber daya manusia tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran namun pengadaan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian ini karena marak terjadi nya keterlambatan dalam penyerapan anggaran yang terjadi di Indonesia. Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat mengukur sejauh mana keberhasilan suatu negara dalam mengoptimalkan penyerapan anggaran serta untuk mengetahui seberapa besar pengaruh variabel-variabel terkait penyerapan anggaran maka peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian: **“Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Daerah Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang?
2. Bagaimana pengaruh Pelaksanaan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang?
3. Bagaimana pengaruh Pengadaan Barang/Jasa terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang?
4. Bagaimana pengaruh Kompetensi SDM terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang?
5. Bagaimana pengaruh perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang/jasa dan kompetensi sumber daya manusia terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang?

### **1.3 Batasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ditetapkan agar penelitian terfokus pada pokok permasalahan yang ada beserta pembahasannya, sehingga diharapkan penelitian yang dilakukan tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang/jasa dan Kompetensi SDM terhadap penyerapan anggaran belanja daerah. Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan Kota Palembang dengan objek penelitian pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang.

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

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui:

1. Pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang.
2. Pengaruh Pelaksanaan Anggaran terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang.
3. Pengaruh Pengadaan Barang/Jasa terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang.
4. Pengaruh Kompetensi SDM terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang.
5. Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pengadaan Barang/Jasa dan Kompetensi SDM terhadap Penyerapan Anggaran Belanja Daerah pada OPD Kota Palembang.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat penulisan yang didapatkan dari penelitian ini adalah:

1. Dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang/jasa dan kompetensi SDM terhadap penyerapan anggaran belanja daerah pada OPD Kota Palembang.



2. Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam mengevaluasi upaya peningkatan penyerapan anggaran belanja daerah.
3. Sebagai tambahan referensi kepada penulis lain yang akan melakukan penelitian selanjutnya.