

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Undang-Undang No 17 tahun 2003 pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Penetapan APBN merupakan suatu rencana kerja yang mencakup berbagai program dan kegiatan yang dinilai dengan uang, maka penyusunan APBN harus didasarkan atas berbagai pertimbangan dan perkiraan terhadap faktor-faktor, baik eksternal maupun internal yang akan mempengaruhi APBN.

Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinya berwenang menyusun dokumen pelaksanaan anggaran. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan anggaran, maka Pimpinan Lembaga bertanggung jawab atas penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran Kementerian negara/lembaga yang dipimpinya. Kewenangan Menteri/Pimpinan Lembaga tersebut dilimpahkan kepada kepala satuan kerja (satker). Dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disebut Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA tersebut disusun atas dasar peraturan presiden tentang rincian APBN.

Dalam acara penyerahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2015, persoalan kualitas belanja kembali diserukan oleh Presiden. Dalam arahannya, presiden menghimbau kepada seluruh menteri dan kepala daerah untuk memaksimalkan sebaik-baiknya anggaran yang telah ditetapkan dan mengeluarkan kebijakan untuk melakukan penghematan belanja di triwulan IV (<http://www.kemenkeu.go.id>).

Dari himbauan presiden tersebut menunjukkan bahwa pentingnya penyerapan anggaran yang optimal dan sesuai dengan perencanaan yang telah direncanakan sebelumnya. realisasi anggaran belanja yang menumpuk di akhir tahun akan menyebabkan keterlambatan penyerapan anggaran, jika dana tidak jadi dipergunakan dikarenakan tertundanya penyerapan anggaran oleh pengguna

anggaran, maka hal ini akan menyebabkan *idle cash* pada rekening pemerintah. Apabila jumlah *idle cash* sangat besar, hal ini sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip manajemen kas pemerintah yang baik. Berikut tabel pencairan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dari tahun 2011 hingga 2014.

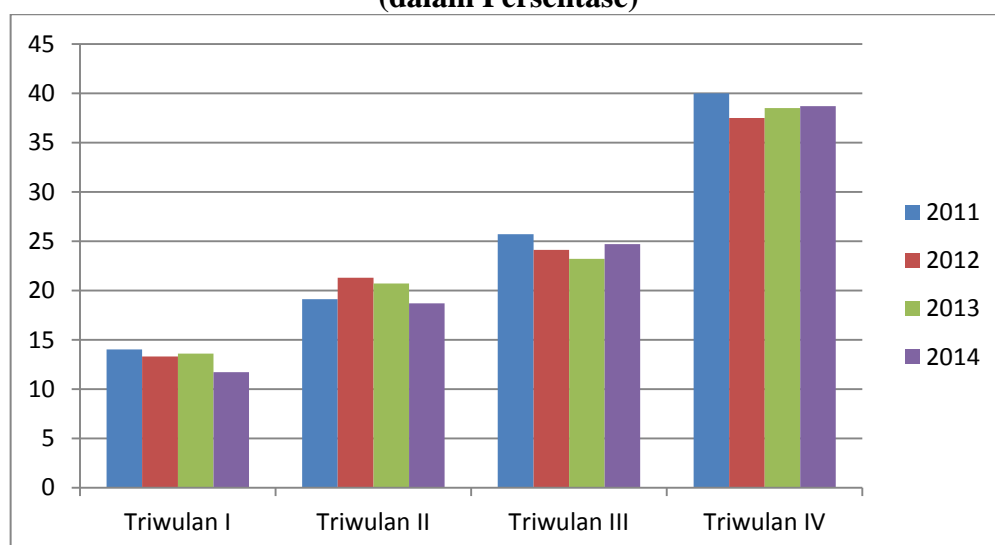
**Tabel 1.1**  
**Tabel Pencairan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat tahun 2011-2014**

Tahun	2011		2012		2013		2014	
	(%)	Kumulatif (%)	(%)	Kumulatif (%)	(%)	Kumulatif (%)	(%)	Kumulatif (%)
Triwulan I	14	14	13,3	13,3	13,6	13,6	11,7	11,7
Triwulan II	19,1	33,1	21,3	34,6	20,7	34,3	18,7	30,4
Triwulan III	25,7	58,8	24,1	58,7	23,2	57,3	24,7	55,1
Triwulan IV	40	98,8	37,5	96,2	38,5	95,8	38,7	93,8

Sumber: Bank Indonesia dan Ditjen Perimbangan Keuangan (Data diolah)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa pencairan anggaran yang dilakukan oleh Satuan Kerja (satker) cenderung rendah pada semester awal tahun anggaran dan akan menumpuk pada semester kedua tahun anggaran terutama pada akhir tahun. Penumpukan pencairan anggaran di triwulan IV mencerminkan penyerapan anggaran tidak sesuai dengan rencana kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya. Lebih jelasnya tergambar pada Gambar 1.1 di bawah ini:

**Gambar 1.1**  
**Gambar Pencairan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat tahun 2011-2014**  
**(dalam Persentase)**



Sumber: Bank Indonesia dan Ditjen Perimbangan Keuangan (Data diolah)

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa pola penyerapan anggaran belanja tahun 2011-2014 tidak proporsional, yaitu penyerapan rendah di awal tahun dan sangat tinggi di akhir tahun. Padahal perencanaan penarikan dana dari satker/pengguna anggaran yang tercantum pada halaman 3 DIPA cenderung proporsional, yaitu membuat rencana penarikan dana bulanan ke dalam 12 bagian dari dana pagu yang dimiliki (Halim, 2014:90).

Penumpukan pencairan dana di triwulan IV mencerminkan penyerapan anggaran tidak sesuai dengan rencana kegiatan yang telah ditetapkan. Permasalahan ini terjadi hingga pemerintah daerah. Kondisi pencairan anggaran di satuan kerja (satker) yang berada di wilayah Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I lebih rendah di bandingkan realisasi di Pemerintah Pusat, seperti dalam tabel 1.2 berikut ini:

**Tabel 1.2**  
**Tabel Pencairan Anggaran Belanja Satuan Kerja Wilayah KPPN Bandung I**  
**(dalam Persentase)**

	Kota Bandung				Kab. Bandung				Kab. Bandung Barat				Kota Cimahi			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
2011	7,9	17,4	15,3	48,5	8	19,8	26,5	35	3,4	29	18,4	29,8	20,3	25,6	28,2	27,6
2012	7,2	20,1	15,7	41,7	14,9	28,4	24,5	30,4	8,3	20,7	23,4	39,7	17,4	32,4	24,2	25,9
2013	8,6	16,4	23,5	36,8	13,4	19,5	29,2	31,6	8,5	19,6	28,6	36,6	15,3	20,6	22,5	36,8
2014	8	17,3	21,6	38,7	12,3	27,3	30,1	22,6	7,6	24,6	38,1	22,3	24,1	24,1	29,1	24,5
Rata-rata	7,9	17,8	19	41,4	12,2	23,8	27,6	29,9	7,1	23,5	27,1	32,2	25,7	25,7	26,1	28,7

Sumber: Kantor Pelayanan Perbendaharaan Bandung I (Data diolah)

Pola penyerapan anggaran di wilayah KPPN Bandung I cenderung rendah di triwulan I dan menumpuk pada triwulan IV, bahkan lebih parah yaitu hampir mendekati 50% pada akhir tahun. Pada tabel 1.2 menunjukkan pada triwulan IV rata-rata realisasi anggaran terbesar menumpuk di Kota Bandung sebesar 41,4%, disusul dengan Kabupaten Bandung Barat sebesar 32,2%, Kabupaten Bandung sebesar 29,9 %, dan Kota Cimahi cenderung proporsional sebesar 28,7%. Penumpukan tagihan pada akhir tahun anggaran sangat tidak sehat bagi manajemen kas Pemerintah.

Banyak pihak yang mengkhawatirkan bahwa penyerapan anggaran yang lambat akan berdampak pada lambatnya pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh keterlambatan penyerapan anggaran untuk pembangunan infrastruktur yang

seharusnya selesai di pertengahan tahun, ternyata selesai di akhir tahun atau bahkan di tahun depan. Hal ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat berupa hilangnya manfaat menggunakan infrastruktur tersebut. Hilangnya manfaat secara agregasi akan mempengaruhi besarnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Selain penumpukan dana di akhir tahun, kota Bandung juga mengalami realisasi anggaran belanja terendah dibandingkan dengan kota lainnya yang berada di wilayah KPPN Bandung I, hal ini dapat terlihat pada Tabel 1.3 di bawah ini:

**Tabel 1.3**  
**Tabel Realisasi Anggaran Belanja Satuan Kerja di Wilayah KPPN Bandung I**  
**Tahun 2011-2014**

	Kota Bandung	Kabupaten Bandung	Kabupaten Bandung Barat	Kota Cimahi
Tahun 2011	89,27%	89,41%	80,77%	100%
Tahun 2012	84,72%	98,43%	92,31%	100%
Tahun 2013	85,35%	93,95%	93,4%	95,35%
Tahun 2014	85,75%	92,37%	92,78%	95,19%

Sumber: Kantor Pelayanan Perbendaharaan Bandung I (Data diolah)

Jika kondisi ini terus berlanjut, hal ini akan mengganggu rencana kinerja satker yang telah ditargetkan dan akan berdampak pada hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semua dapat dimanfaatkan. Oleh karena itu, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) memiliki peran yang sangat strategis dalam penyerapan anggaran.

KPPN Bandung I adalah instansi vertikal yang bertugas sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) yang melayani fungsi perbendaharaan di daerah yang melayani instansi-instansi vertikal pemerintah di wilayah Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat dan Kota Cimahi. KPPN sebagai salah satu ujung tombak pelayanan publik Kementerian Keuangan RI dalam melaksanakan tugas-tugas di bidang keuangan memiliki tugas melaksanakan kewenangan perbendaharaan dan bendahara umum, penyaluran pembiayaan atas beban anggaran serta penatausahaan penerimaan dan pengeluaran anggaran melalui dan dari kas negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku, guna mewujudkan pelayanan unggulan kepada sektor publik, serta memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam bidang pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya.

Permasalahan keterlambatan dan ketidakpastian penyerapan anggaran menyebabkan *opportunity cost* atas uang pemerintah. Penyerapan anggaran yang terlambat perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah. Banyak faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran menurut survey yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan selaku instansi yang mempunyai peran besar dalam penyerapan anggaran diketahui beberapa faktor yang menyebabkan buruknya penyerapan anggaran antara lain adalah adanya permasalahan perencanaan anggaran, pengadaan barang/jasa, mekanisme pembayaran, persiapan pelaksanaan kegiatan dan *force majeure*.

Perbaikan kualitas penyerapan anggaran harus dilakukan mengingat pentingnya belanja pemerintah menjadi penentu pertumbuhan ekonomi, pemerintah juga telah menginstruksikan untuk melakukan penghematan belanja di triwulan terakhir 2014 ([www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id)). Artinya belanja pemerintah yang berkualitas menjadi kunci utama kinerja pemerintah. Deddi dan Ayu (2010:70) Anggaran merupakan alat penilaian Kinerja Pemerintah apakah suatu bagian/unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya. Terakumulasinya penyerapan pada triwulan IV juga mengindikasikan adanya persoalan bahwa tidak proporsionalnya penyerapan anggaran. Menurut Halim (2014:94) faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu perencanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, dan kompetensi sumber daya manusia.

Perencanaan anggaran tersusun dalam dokumen perencanaan daerah. Perencanaan daerah ini disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Dokumen perencanaan memuat kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk menghasilkan secara utuh sasaran hasil kinerja pembangunan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka anggaran yang disebut dengan rencana kerja (Bastian,2010). Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Prasetyo (2013), Mashudi (2013)

Hendris (2012) dan Iwan (2011) bahwa faktor perencanaan, dokumen perencanaan mempunyai pengaruh terhadap penumpukan dana di akhir tahun.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 yang dimaksud dengan pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Prasetyo (2013) faktor pengadaan barang dan jasa mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran satuan kerja. Hasil penelitian lain yang dilakukan oleh Mashudi (2013) dan Hendris (2012) bahwa salah satu penyebab penumpukan pencairan dana APBN di akhir tahun karena faktor pengadaan barang dan jasa.

Menurut Nawawi (2010:31) sumber daya manusia yaitu Sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi, potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi bisnis. Penelitian yang dilakukan oleh Carlin (2014) bahwa sumber daya manusia memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Selain itu, menurut Hendris (2012) faktor sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penyebab terlambatnya penyerapan anggaran. Hal yang sama diungkapkan oleh Mashudi (2013) bahwa faktor sumber daya manusia mempunyai pengaruh terhadap penumpukan dana di akhir tahun di KPPN Malang.

Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya yaitu pada objek penelitian, penelitian ini dilakukan di satuan kerja di Kota Bandung, penelitian ini penting karena adanya permasalahan yang terjadi terus menerus dalam penyerapan anggaran. Penulis memfokuskan penelitian menjadi tiga variabel yaitu perencanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, dan Kompetensi SDM. Atas keterlambatan penyerapan anggaran belanja satuan kerja yang ada di Kota Bandung, maka perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui mengetahui faktor mana yang paling berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap penyerapan anggaran?
2. Bagaimana pengaruh Pengadaan barang dan jasa terhadap penyerapan anggaran?
3. Bagaimana pengaruh Kompetensi SDM terhadap penyerapan anggaran?

## 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap penyerapan anggaran
2. Untuk mengetahui pengaruh Pengadaan barang dan jasa terhadap penyerapan anggaran
3. Untuk mengetahui pengaruh Kompetensi SDM terhadap penyerapan anggaran

## 1.4 Kegunaan Penelitian

Dari tujuan di atas penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk

### a. Manfaat Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi kalangan akademis dalam menambah pengetahuan serta menjadi masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya dalam meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran. Selain itu, dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dari penelitian yang dilakukan dengan cara mengaplikasikan teori-teori yang didapat selama perkuliahan dalam pembahasan penyerapan anggaran.

### b. Manfaat Praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan menjadi bahan masukan kepada satuan kerja di Kota Bandung untuk meningkatkan daya serap anggaran.