

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penyerapan anggaran terkait dengan pengadaan barang/jasa yang terjadi di Indonesia menjadi persoalan yang telah terjadi di setiap tahunnya. Berbagai macam upaya yang dilakukan pemerintah guna mempercepat penyerapan anggaran terkait dengan pengadaan barang/jasa pun telah dilakukan. Di awal tahun 2015, dikeluarkannya Perpres Nomor 4 tahun 2015 sebagai Perubahan atas Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Dikeluarkannya Perpres Nomor 4 tahun 2015 ini sebagai bentuk dari penyempurnaan kembali terhadap Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah. Hal ini bertujuan untuk mempercepat penyerapan anggaran dengan menyederhanakan pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Dampak percepatan penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa dapat dirasakan oleh masyarakat dengan menikmati hasil pembangunan lebih cepat, pembangunan jalan lebih baik, rumah sakit yang lebih baik, dan juga *Net Present Value* (NPV) dari APBD yang lebih baik (UK4, 2012).

Permasalahan seperti penyerapan anggaran yang kurang maksimal sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip manajemen kas yang baik dan dapat menciptakan *idle cash* pada rekening pemerintah yang besar. Idle cash adalah dana yang berlebih di rekening kas pemerintah, yang belum terpakai untuk

pembayaran kewajiban. Apabila idle cash sangat besar, hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip manajemen kas pemerintah yang baik (Herriyanto, 2012).

TABEL 1.1

**Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran
Provinsi Jawa Tengah**

	2014		2015		2016	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Belanja Langsung	4.560.325.906.000	4.278.043.680.345	9.454.136.307.000	8.860.616.895.759	5.954.916.067.000	5.637.302.197.548
Belanja Pegawai	336.459.486.000	309.678.431.527	2.628.285.364.000	2.480.896.195.020	350.104.052.000	328.192.390.934
Belanja Barang dan Jasa	2.563.476.327.000	2.397.685.838.048	2.900.139.947.000	2.615.822.791.305	2.705.667.942.000	2.493.431.626.164
Belanja Modal	1.660.390.093.000	1.570.679.410.770	2.621.407.092.000	2.514.681.555.008	2.899.144.073.000	2.815.678.180.450

Sumber: Jateng dalam angka 2018

Berdasarkan tabel 1.1, pola penyerapan anggaran terkait pengadaan barang dan jasa masih selalu berulang dan tidak maksimal. Tren penyerapan yang tidak berjalan maksimal akan berdampak pada terganggunya kinerja kegiatan dan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini tertulis dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 158/PMK.02/2014 pasal 3 yang menyatakan bahwa Kementerian negara/lembaga yang tidak sepenuhnya melaksanakan anggaran belanja tahun anggaran sebelumnya, dapat dikenakan pemotongan anggaran belanja dalam penetapan alokasi anggaran pada tahun anggaran berikutnya, yang selanjutnya disebut dengan saksi.

Oleh karena itu, peneliti ingin memilih ruang lingkup dan objek penelitian yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Ada beberapa alasan pemilihan lokasi penelitian di Provinsi Jawa Tengah.

Pertama, berdasarkan tabel 1.1 tentang ringkasan laporan realisasi anggaran provinsi Jawa Tengah, pola penyerapan anggaran tiap tahunnya di Provinsi Jawa Tengah terkait belanja barang dan jasa yang belum direalisasikan secara maksimal. Mulai tahun anggaran 2014 sampai dengan tahun 2016 penyerapan anggaran terkait pengadaan barang dan jasa masih belum bisa terealisasikan secara maksimal. Jika penyerapan anggaran terkait barang dan jasa tidak terealisasikan secara sempurna, akan menciptakan suatu tempat untuk melakukan korupsi dalam memanfaatkan anggaran yang tidak terealisasikan itu. Penyerapan anggaran terkait pengadaan barang dan jasa juga menjadi ‘ladang subur’ kasus korupsi, sebagaimana pantauan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sekitar 70% terjadi pada pengadaan barang/jasa (Jasin, *et al.*, 2007; Budi, 2012). **Kedua**, pemilihan objek penelitian adalah terkait dengan aksesibilitas data. Peneliti merasa termotivasi dengan proses aksesibilitas data yang ada, sehingga diharapkan dapat diberikan akses untuk memperoleh data primer maupun data sekunder.

Proses penyerapan anggaran yang kurang maksimal perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah. Berbagai permasalahan yang terjadi dalam proses penyerapan anggaran belanja barang dan jasa mengakibatkan rendahnya kurang terserapnya penyerapan anggaran secara maksimal. Proses tender yang lambat, terlambatnya pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD, kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas, kurangnya pembinaan dari pemerintah pusat, keengganan pegawai yang ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan sulitnya mendapatkan pegawai yang memiliki sertifikat

pengadaan barang/jasa (Tim Warta BPKP, 2011) merupakan permasalahan yang terjadi dalam proses penyerapan anggaran terkait belanja barang dan jasa. Hal ini juga diungkapkan oleh Halim (2014), yang mengungkapkan bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran daerah, yakni lemahnya perencanaan anggaran, lamanya proses pembahasan anggaran di DPRD, lambannya proses tender dan ketakutan menggunakan anggaran (Halim, 2014). Oleh karena itu, faktor-faktor seperti perencanaan anggaran, sumber daya manusia, lingkungan birokrasi dan pengetahuan peraturan terindikasi mempunyai pengaruh dalam penyerapan anggaran.

Faktor perencanaan anggaran yang tidak matang dalam penentuan anggaran, merupakan suatu hambatan yang akan berdampak pada berjalannya program kerja. Tidak selarasnya program kerja yang akan dilaksanakan dengan perencanaan anggaran merupakan salah satu faktor penyebab minimnya penyerapan anggaran. Permasalahan yang timbul dalam perencanaan anggaran disebabkan karena masih adanya anggapan bahwa tidak semua anggaran yang diusulkan akan disetujui, sehingga anggaran yang diusulkan lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa memperhatikan faktor kemudahan implementasi dan kebutuhan riil di lapangan (Septianova dan Helmy, 2013).

Sumber daya manusia yang berhubungan dengan aspek kemampuan terhadap ketelitian dan tanggung jawab dalam mempersiapkan deskripsi pekerjaan, merupakan faktor kunci keberhasilan dalam pengelolaan anggaran yang memerlukan sumber daya manusia yang berpengalaman dan mempunyai motivasi yang lebih dalam pekerjaannya. Kelancaran penyelenggaraan tugas

pemerintahan dan pembangunan nasional memerlukan peningkatan sumber daya manusia yang diatur secara sistematis, dengan menerapkan standar dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, program kesejahteraan sumber daya manusia serta pemberhentian sumber daya manusia. Oleh karena itu, di dalam organisasi publik, harus mempunyai sumber daya manusia yang teliti dan tanggung jawab serta terlatih dalam kemampuan merealisasikan tingkat penyerapan anggaran. Sumber daya manusia merupakan faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran (Halim, 2014).

Lingkungan birokrasi yang baik akan membuat pelaksanaan kegiatan operasional menjadi lancar. Dalam menjalankan struktur organisasi dengan sistem kerja yang stabil, dibutuhkan kejelasan dalam lingkungan birokrasi pada umumnya, seperti suasana lingkungan kerja internal maupun lingkungan kerja eksternal. Karena pada hakikatnya lingkungan birokrasi merupakan struktur organisasi di ruang lingkup pemerintahan yang memiliki ruang lingkup tugas yang sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Jika lingkungan birokrasi tidak mendukung kegiatan organisasi, maka akan menghambat kinerja organisasi (Juliani, 2014).

Pengetahuan peraturan merupakan salah satu faktor yang penting dalam pelaksanaan kegiatan penyerapan anggaran terkait dengan pengadaan barang/jasa. Pengetahuan peraturan diperlukan untuk efektivitas dalam implementasi dan pelaksanaan penyerapan anggaran. Pengetahuan peraturan dapat dijadikan untuk mengatur kegiatan penyerapan anggaran dengan menggunakan sistem pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum. Suatu kegiatan harus diketahui

dan dipahami dengan cara yang teratur dengan cara mengetahui berbagai macam peraturan, agar tidak menciptakan keterbatasan pengetahuan yang nantinya akan menjadikan kegagalan peraturan. Oleh karena itu, pengetahuan peraturan merupakan persepsi pengetahuan pegawai terkait peraturan yang berlaku agar memberikan kemudahan dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaan penyerapan anggaran (Juliani, 2014).

Beberapa penelitian sebelumnya seperti penelitian Carlin (2014) meneliti tentang analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja perangkat daerah di Pemerintah Provinsi Bengkulu menghasilkan 3 faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu kompetensi sumber daya manusia, dokumen pengadaan dan uang persediaan. Sedangkan faktor dokumen perencanaan anggaran dan pencatatan administrasi tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Dan juga pada penelitian Priatno (2013) yang menganalisis tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja lingkup pembayaran KPPN Blitar, hasil penelitiannya menghasilkan 2 faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran. Diantaranya adalah faktor perencanaan anggaran dan pengadaan barang dan jasa. Selain itu, ada 2 faktor yang tidak mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu faktor administrasi dan sumber daya manusia.

Penelitian ini merujuk penelitian Dian Juliani dan Mahfud Sholihin (2014) mengenai pengaruh faktor-faktor kontekstual terhadap persepsi penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa. Hasil penelitiannya menghasilkan 3 faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran, diantaranya adalah Lingkungan

Birokrasi, Pengetahuan Peraturan dan Komitmen Manajemen. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang sebelumnya, dimana penelitian ini diteliti di tempat yang berbeda. Penelitian ini juga mengeksplorasi faktor-faktor lain yang mungkin mempengaruhi penyerapan anggaran. Penambahan faktor yang diteliti seperti faktor perencanaan anggaran dan sumber daya manusia di tambahkan dalam penelitian ini. Alasan ditambahkannya perencanaan anggaran dan sumber daya manusia dalam penelitian ini dikarenakan kedua faktor ini dapat menjadi faktor penting dalam peningkatan penyerapan anggaran tiap pemerintah daerah. Menurut Darma (2014) juga menyatakan bahwa Pemerintah daerah harus berperan lebih baik terhadap peningkatan daya serapan anggarannya dengan melakukan peningkatan kualitas perencanaan dan sumber daya manusia.

Penyerapan anggaran yang terjadi di Indonesia merupakan suatu hal yang harus diperhatikan. Penyerapan anggaran yang efisiensi dapat digunakan untuk menciptakan suatu pengendalian keuangan internal yang baik dan melakukan perencanaan yang dapat menciptakan suatu kegiatan perekonomiannya berjalan sesuai rencana. Hal inilah yang menjadikan motivasi peneliti untuk menganalisis mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terkait dengan penyerapan anggaran pada pengadaan barang/jasa di kementerian/lembaga khususnya di SKPD di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Jika terjadi keterlambatan penyerapan anggaran oleh pengguna anggaran, maka akan menimbulkan kerugian perekonomian Negara.

1.2 Perumusan Masalah

Permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa?
2. Apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa?
3. Apakah lingkungan birokrasi berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa?
4. Apakah pengetahuan peraturan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yang ingin dicapai dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa;
2. Untuk menganalisis apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa;
3. Untuk menganalisis apakah lingkungan birokrasi berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa;
4. Untuk menganalisis apakah pengetahuan peraturan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yakni diharapkan dapat digunakan sebagai:

1. Aspek Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana dalam pengembangan ilmu khususnya di bidang akuntansi sektor publik;
2. Aspek Praktis, hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai wacana dalam mengambil keputusan atas kinerja pemerintah daerah Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan.