

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Masalah utama dalam hal anggaran di pemerintahan adalah ketidaksesuaian penyerapan anggaran dengan targetnya. Permasalahan klasik yang kerap terjadi adalah kondisi di mana penyerapan anggaran rendah di awal tahun (triwulan awal) dan melonjak drastis di akhir tahun (Triwulan IV). 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. Dengan kata lain, penyerapan anggaran yang baik dilakukan secara maksimal pada triwulan-triwulan awal sehingga di triwulan akhir pemerintah tidak kewalahan untuk melakukan penyerapan anggaran. Namun realita saat ini banyak sekali terjadi fenomena tidak terserapnya anggaran secara optimal sesuai batas ideal penyerapan anggaran per triwulan (Zulaikah dan Burhany, 2019).

Salah satu permasalahan dalam penyerapan anggaran pemerintah adalah melesetnya target penyerapan anggaran terutama di semester I sehingga terjadi penumpukan belanja pemerintah di triwulan akhir terutama belanja modal. Sebagian besar Satuan Kerja (satker) sangat rendah tingkat penyerapan anggarannya di awal tahun anggaran, kemudian terjadi peningkatan pada triwulan berikutnya dan baru terjadi peningkatan secara signifikan di triwulan terakhir. Padahal Satuan Kerja telah berkomitmen untuk merealisasikan anggaran

secara merata sepanjang tahun sebagaimana terdapat halaman III Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) (Nugroho dan Alfari, 2017).

Fenomena ini juga terjadi pada Kabupaten Jepara dalam penyerapan anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBDnya, sebagaimana terlihat pada data Realisasi Anggaran tahun 2019 yang disajikan pada Tabel 1.1 berikut.

**Tabel 1.1 Data Realisasi Anggaran Tahun 2019**

|              |           |           |        |         |
|--------------|-----------|-----------|--------|---------|
| Triwulan I   | Januari   | Realisasi | 2,50%  | 11,63%  |
|              |           | Akumulasi | 2,50%  |         |
|              | Februari  | Realisasi | 3,83%  |         |
|              |           | Akumulasi | 6,33%  |         |
|              | Maret     | Realisasi | 5,30%  |         |
|              |           | Akumulasi | 11,63% |         |
| Triwulan II  | April     | Realisasi | 6,24%  | 19,64%  |
|              |           | Akumulasi | 17,87% |         |
|              | Mei       | Realisasi | 5,39%  |         |
|              |           | Akumulasi | 23,26% |         |
|              | Juni      | Realisasi | 8,01%  |         |
|              |           | Akumulasi | 31,27% |         |
| Triwulan III | Juli      | Realisasi | 8,51%  | 20,83%  |
|              |           | Akumulasi | 39,78% |         |
|              | Agustus   | Realisasi | 5,42%  |         |
|              |           | Akumulasi | 45,20% |         |
|              | September | Realisasi | 6,90%  |         |
|              |           | Akumulasi | 52,10% |         |
| Triwulan IV  | Oktober   | Realisasi | 6,01%  | 33,556% |
|              |           | Akumulasi | 58,11% |         |
|              | November  | Realisasi | 4,24%  |         |
|              |           | Akumulasi | 62,35% |         |
|              | Desember  | Realisasi | 23,31% |         |
|              |           | Akumulasi | 85,66% |         |

Sumber: Laporan Realisasi Pendapatan dan Belanja OPD Kabupaten Jepara, 2019.

Dapat dilihat pada tabel tersebut bahwa pada Triwulan IV memang terjadi penumpukan penyerapan anggaran yang ditunjukkan oleh besaran realisasi yang

cenderung lebih besar dibandingkan triwulan lainnya. Dapat diamati pula bahwa penyerapan anggaran tidak merata pada keempat triwulan. Pada triwulan-triwulan awal, penyerapan yang terjadi sangat rendah. Penyerapan pada Triwulan I hanya sebesar 11,63%, pada Triwulan II sebesar 19,64%, pada Triwulan III sebesar 23,83%, dan pada Triwulan IV sebesar 33,56%. Tidak hanya pada tahun 2019 saja, pada tahun-tahun sebelumnya pun pola penyerapan anggaran Kabupaten Jepara menunjukkan penumpukan yang terjadi pada Triwulan IV.

Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran, pada tahun 2018 penyerapan anggaran pada Triwulan IV adalah sebesar 34,07% yang lebih besar dibandingkan penyerapan pada triwulan-triwulan sebelumnya. Jumlah penyerapan pada Triwulan IV ini sudah sedikit menurun pada tahun 2019, namun tetap terjadi penumpukan dibandingkan triwulan-triwulan sebelumnya. Dengan terjadinya hal ini, dapat dikatakan bahwa masyarakat di Kabupaten Jepara belum dapat menikmati program pelayanan masyarakat yang seharusnya diberikan oleh pemerintah, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, pembangunan infrastruktur, dan bentuk pelayanan lainnya secara maksimal.

Keterlambatan penyerapan anggaran ini dipengaruhi oleh beberapa faktor baik faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi penyerapan anggaran diantaranya meliputi kesiapan satuan kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan, pemahaman satuan kerja dalam mekanisme pelaksanaan pencairan anggaran, proses dalam pengadaan barang dan jasa dan berbagai faktor internal lainnya.

Faktor pertama yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV adalah perencanaan anggaran. Perencanaan program kerja dan kegiatan menjadi satu kesatuan dengan perencanaan anggaran, sehingga program kerja dan kegiatan yang direncanakan sesuai dengan kemampuan anggaran yang tersedia. Perencanaan yang baik meliputi penyusunan kegiatan dan anggaran yang detail, tidak adanya anggaran yang diblokir serta tidak adanya tambahan anggaran sangat menentukan penarikan dana tepat waktu (Nugroho dan Alfarisi, 2017). Hasil penelitian Negara, dkk (2018) menunjukkan bahwa perencanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV, namun hasil penelitian Zulaikhah dan Burhany (2019), Heriberta, dkk (2018), Malahayati, dkk (2015), Nugroho dan Alfarisi (2017), Sinaga (2016), Sudarwati, dkk (2017), Yunita dan Putra (2018) serta hasil penelitian Gagola, dkk (2016) menunjukkan bahwa perencanaan anggaran berpengaruh signifikan terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV.

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV adalah pelaksanaan anggaran. Walaupun sudah direncanakan dengan baik tetapi jika dalam pelaksanaan banyak mengalami kendala yang mengakibatkan kegiatan tidak sesuai dengan jadwal maupun tidak sesuai rencana sebelumnya maka realisasi anggaran juga sangat mungkin akan tidak tepat waktu. Kendala yang sering terjadi adalah revisi anggaran, kelengkapan dokumen pembayaran, dan keterlambatan penagihan (Nugroho dan Alfarisi, 2017). Pengaruh ini didukung oleh hasil penelitian Zulaikhah dan Burhany (2019), Heriberta, dkk (2018), Malahayati, dkk (2015), Nugroho dan

Alfarisi (2017), Sinaga (2016), Sudarwati, dkk (2017) serta hasil penelitian Gagola, dkk (2016) yang menunjukkan bahwa pelaksanaan anggaran berpengaruh signifikan terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV, namun hasil penelitian Negara, dkk (2018) menunjukkan bahwa pelaksanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV.

Faktor ketiga yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV adalah sumber daya manusia. Kompetensi SDM merupakan faktor penting dalam ketepatan penarikan dana instansi pemerintah. Selain itu, seringnya mutasi pegawai bagian keuangan sebuah instansi pemerintah juga mengakibatkan pekerjaan penarikan dana tidak sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan. Pegawai baru belum memahami peraturan-peraturan keuangan negara sehingga ada *delay* yang diakibatkan proses belajar pegawai baru (Nugroho dan Alfarisi, 2017). Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yaitu hasil penelitian Zulaikhah dan Burhany (2019), Malahayati, dkk (2015), Sudarwati, dkk (2017), Yunita dan Putra (2018) yang menunjukkan bahwa sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV, namun hasil penelitian Nugroho dan Alfarisi (2017), Heriberta, dkk (2018) menunjukkan bahwa sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV.

Penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV juga dipengaruhi oleh faktor pengadaan barang dan jasa. Proses pengadaan yang sering terkendala karena proses lelang ulang, tidak ada yang penyedia yang ikut lelang, kesulitan

dalam menentukan Harga Perolehan Sendiri (HPS) dan barang yang diterima tidak sesuai spesifikasi juga merupakan faktor yang menentukan realisasi pengeluaran anggaran (Nugroho dan Alfarisi, 2017). Pengaruh ini didukung oleh hasil penelitian Zulaikhah dan Burhany (2019), Sudarwati, dkk (2017), Yunita dan Putra (2018) serta hasil penelitian Gagola, dkk (2016) yang menunjukkan bahwa pengadaan barang dan jasa berpengaruh signifikan terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV, namun hasil penelitian Nugroho dan Alfarisi (2017) yang menunjukkan bahwa pengadaan barang dan jasa tidak berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV.

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV adalah koordinasi dengan instansi lain. Pemilihan faktor Permasalahan Koordinasi Dengan Sektor Atau Instansi Lain sebagai variabel penelitian dikarenakan organisasi mempunyai tugas melaksanakan pendidikan dan pelatihan di bidang keuangan negara sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dalam menjalankan tugasnya program dan kegiatan yang direncanakan organisasi dapat ditentukan juga oleh kebijakan dari instansi lain (stakeholder organisasi) sehingga koordinasi dengan sektor lain sangat diperlukan untuk menyelaraskan kebijakan (Nugroho dan Alfarisi, 2017). Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yaitu hasil penelitian Nugroho dan Alfarisi (2017), Gagola, dkk (2016) yang menunjukkan bahwa koordinasi dengan instansi lain berpengaruh signifikan terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV, namun hasil penelitian Negara, dkk (2018)

menunjukkan bahwa koordinasi dengan instansi lain tidak berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV.

Dari beberapa penelitian sebelumnya dengan hasil yang berbeda-beda, sehingga dilakukan kembali penelitian tentang penumpukan penyerapan anggaran. Dimana penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Zulaikhah dan Burhany (2019). Perbedaan dengan penelitian Zulaikhah dan Burhany (2019) adalah pertama, penambahan variabel independen koordinasi dengan instansi lain. Kedua, perbedaan obyek penelitian, jika penelitian Zulaikhah dan Burhany (2019) dilakukan pada Kota Cimahi, maka penelitian ini menggunakan obyek OPD Kabupaten Jepara.

Dari penelitian-penelitian tersebut yang telah dikemukakan di atas terdapat hasil yang tidak konsisten (inkonsistensi) pada masing-masing variabel yang dianggap mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran, oleh karena itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut tentang penumpukan penyerapan anggaran.

Uraian latar belakang di atas melatar belakangi peneliti mengambil judul **“PENGARUH PERENCANAAN ANGGARAN, PELAKSANAAN ANGGARAN, SUMBER DAYA MANUSIA, PENGADAAN BARANG DAN JASA DAN KOORDINASI DENGAN INSTANSI LAIN TERHADAP PENUMPUKAN PENYERAPAN ANGGARAN DI TRIWULAN IV STUDI PADA OPD KABUPATEN JEPARA”**.

## 1.2 Ruang Lingkup

Dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan sebagai berikut ini.

1. Penelitian ini mengambil obyek OPD Kabupaten Jepara.
2. Variabel yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran pada OPD Kabupaten Jepara dibatasi pada variabel perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, sumber daya manusia, pengadaan barang dan jasa dan koordinasi dengan instansi lain sebagai variabel independen.
3. Penelitian ini dilakukan selama 4 bulan (jadwal terlampir).

## 1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka timbul pertanyaan penelitian sebagai berikut ini.

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara?
2. Apakah pelaksanaan anggaran berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara?
3. Apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara?
4. Apakah pengadaan barang dan jasa berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara?
5. Apakah koordinasi dengan instansi lain berpengaruh terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ini.

1. Menganalisis pengaruh perencanaan anggaran terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara.
2. Menganalisis pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara.
3. Menganalisis pengaruh sumber daya manusia terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara.
4. Menganalisis pengaruh pengadaan barang dan jasa terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara.
5. Menganalisis pengaruh koordinasi dengan instansi lain terhadap penumpukan penyerapan anggaran di Triwulan IV Studi pada OPD Kabupaten Jepara.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik bagi:

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai pertimbangan pada OPD Kabupaten Jepara dalam melibatkan perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, sumber daya manusia, pengadaan barang dan jasa dan koordinasi dengan instansi lain terhadap penyerapan anggaran.
2. Laporan hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh mereka yang mengadakan penelitian lebih lanjut atau ingin memperdalam masalah ini serta dapat menambah wawasan peneliti sendiri.