

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

UU Nomer 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah memberi perubahan mendasar kepada pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara yang menjadi awal dari otonomi daerah (Aldita dan Muniruddin, 2018). Adanya UU pemerintah dapat melaksanakan pelayanan masyarakat dengan baik dan melakukan pengelolaan keuangan negara yang bersangkutan dengan otonomi daerah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah memiliki kewenangan sendiri dan keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah pusat guna mengelola sumber-sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda (Wiley, 1983). Otonomi daerah merupakan banyaknya wewenang dari pemerintahan pusat pada satuan-satuan organisasi pemerintah untuk melaksanakan kepentingan sekelompok penduduk yang bertempat dalam suatu wilayah tertentu. Satuan organisasi berikut wilayahnya disebut “Daerah Otonomi”, wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan setempat meliputi kewajiban, tugas dan tanggung jawabnya tercakup dalam istilah pemerintah daerah bahwa harus bisa menciptakan sistem manajemen yang dapat mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu fungsi dari otonomi daerah yaitu agar dapat berhati-hati dalam mengelola keuangan daerah dan anggaran daerah (Widodo, 2011).

Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu keutamaan dalam instrumen kebijakan bagi pemerintah daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan anggaran pemerintah yang memanfaatkan sumber dana untuk menjalankan sistem pemerintahan agar tetap berjalan. Pemerintah berharap dengan adanya APBD, pemerintah daerah dapat lebih meningkatkan kemampuan penyediaan jasa pelayanan publik yang beraneka ragam berdasarkan preferensi masyarakat. Penyusunan APBD adalah sebagai pedoman pendapatan dan belanja dalam pelaksanaan aktivitas pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya APBD, pemerintah daerah telah memiliki pandangan yang jelas terhadap apa saja yang diterima sebagai pendapatan dan pengeluaran selama periode tertentu.

Namun, seiring dengan adanya era otonomi daerah dulu hingga kini, terjadi sebuah masalah klasik yang terjadi setiap tahun, yaitu lambatnya penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Kudus. Buruknya tingkat penyerapan anggaran akan berdampak terhadap perekonomian daerah secara keseluruhan seperti tidak berjalannya kebijakan anggaran dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah secara efektif dan terlambatnya program pemerintah tentang pembangunan.

Sumber berita dari www.antaranews.com pada hari senin, 26 Agustus 2019 yang menyatakan bahwa Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Kudus baru terealisasi Rp1,13 triliun atau 51,74 persen dari total anggaran sebesar

Rp2,18 triliun. Total anggaran tersebut terbagi menjadi dua pos yakni pos belanja langsung dan belanja tidak langsung. Untuk pos belanja langsung nilainya sebesar Rp848,8 miliar yang terealisasi hanya 34,71 persen, sedangkan pos belanja tidak langsung sebesar Rp1,33 triliun yang sudah terealisasi mencapai 62,60 persen. Khususnya untuk belanja langsung masih rendah karena baru mencapai 34,71 persen dari penyerapan anggaran. Sudah banyak program kegiatan yang sudah terlaksana, namun pencairannya belum dilakukan sehingga penyerapan anggaran saat ini belum bisa menjadi tolak ukur bahwa pelaksanaan program pembangunan belum berjalan. Hal ini di karenakan laporan keuangan yang ada di Badan Pengelolaan pendapatan, keuangan dan asset daerah (BPPKAD) berbeda dengan realisasi kegiatan fisik di lapangan yang menjadi tanggung jawab masing-masing Organisasi Perangkat Daerah.

Meningkatan sarapan anggaran yang baik yaitu pemerintah daerah harus meningkatkan kualitas perencanaan, sumber daya manusia, belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Belanja tersebut dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan anggaran yang buruk adalah hambatan yang signifikan, yang mencegah peningkatan penyerapan anggaran.

Siklus anggaran dimulai dari perencanaan anggaran, penetapan anggaran, penyerapan anggaran, pengawasan anggaran dan tanggung jawab penyerapan anggaran. Ketika Undang-Undang (UU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disahkan oleh DPR maka tahapan penyerapan anggaran ini dapat dilakukan. Untuk mengantisipasi terjadinya kesatuan pemahaman dan kesatuan langkah dalam melaksanakan pemerintah sebagai pelaksanaan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN (Kuncoro, 2013).

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran. Pertama, Perencanaan Anggaran merupakan suatu bagian penting dalam upaya mempercepat penyerapan anggaran, karena dengan adanya perencanaan anggaran yang baik akan memastikan tersediannya dana untuk pembiayaan kegiatan pemerintah. Permasalahan yang timbul dalam perencanaan anggaran di sebabkan karena konsep perencanaan yang tidak matang dalam menentukan anggaran berdampak kepada program kerja yang tidak berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan. Selain itu masalah yang terjadi pada perencanaan juga terjadi adanya anggapan anggaran yang diusulkan tidak semua akan disetujui. Akhirnya mengusulkan anggaran yang lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa memikirkan kebutuhan riil yang ada di lapangan (seftianova, 2013). Perencanaan anggaran menurut Setyawan (2016), Zarinah (2016), Aldita dan Muniruddin (2018) serta Ramadhani (2019) berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran, namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Yumiati dkk (2016), Rifai (2016) dan Halim (2014) yang menyatakan sebaliknya bahwa perencanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Kedua, Kualitas SDM merupakan kemampuan lembaga eksekutif dan legislatif yang menyangkut mutu tenaga kerja yang dilakukan secara fisik, pengetahuan dan mental untuk menjalankan tugas dan peranan masing-masing. Faktor kualitas sumber daya manusia dimana Aparatur Sipil Negara (ASN) berperan penting untuk mewujudkan pengelolaan anggaran belanja daerah yang

transparan, efektif dan efisien. Hal ini sesuai dengan penelitian Aldita dan Muniruddin (2018). Perlu melakukan upaya untuk meningkatkan kualitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan yang dapat meningkatkan kemampuan dan keahlian pegawai. Sehingga kinerja pegawai akan menjadi lebih baik. Ketika kinerja pegawai semakin baik maka kinerja pegawai akan semakin efektif dan efisien. Maka dari itu dengan meningkatnya kualitas SDM maka dapat meningkatkan penyerapan anggaran. Menurut Aldita dan Muniruddin (2018) menyatakan bahwa kualitas SDM berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran. Sesangkan penelitian yang dilakukan oleh Ramadhani (2019) menyatakan bahwa kualitas SDM tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Ketiga, faktor Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) adalah serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggung jawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer (Permengadri No. 59 Tahun 2007). Menurut Pradita (2010) pemahaman atas Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) yang baik, juga akan menghasilkan pengelolaan anggaran daerah dengan tingkat akurasi dan akuntabilitas yang tinggi sehingga pengelolaannya bisa berjalan efektif dan efisien. Menurut penelitian Aldita dan Muniruddin (2018) menyatakan bahwa pemahaman atas sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran.

Ke empat, untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh banyak orang maka dibutuhkan adanya birokrasi (Bintoro Tjokroamidjojo, 1984). Penelitian birokrasi ini sebagai organisasi pemerintah terkait dengan regulasi dinamika suatu aturan didalam pekerjaan yang mampu menyelesaikan secara cepat dan terorganisir. Tugas dari birokrasi yang sesungguhnya adalah mengenai bagaimana pekerjaan yang jumlahnya banyak dan harus dilakukan oleh orang banyak agar tidak terjadi penumpukan pekerjaan atau tumpang tindih dalam penyelesaiannya. Birokrasi juga sebagai kerja sama agar dapat mencapai tujuan bersama dalam menyelenggarakan kegiatan pembangunan pemerintahan, semakin banyak orang maka semakin terselesaikan dengan baik, cepat dan terorganisir. Sehingga OPD membutuhkan lingkungan birokrasi yang efektif dan efisien. Menurut penelitian Aldita dan Muniruddin (2018) lingkungan birokrasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran. Denita dkk (2017) lingkungan birokrasi berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran.

Kelima, faktor komitmen organisasi. Menurut Luthans (2006) komitmen organisasi (*organizational commitment*) merupakan suatu keinginan yang untuk tetap menjadi bagian dari suatu organisasi tertentu, memiliki kehendak untuk berkerja keras yang sejalan dengan keinginan organisasi dan kepercayaan tertentu juga mau menerima nilai serta tujuan organisasi. Semakin baik dalam melakukan organisasi maka semakin cepat dalam mencapai tujuan dalam pelaksanaan pembangunan pemerintah maka itu komitmen organisasi dapat mempengaruhi penyerapan anggaran. Menurut Aldita dan Muniruddin (2018), Yumiati dkk (2016) komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran.

Hasil penelitian yang dilakukan tidak sejalan dengan penelitian Dewi dkk (2017) menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran.

Keenam, faktor Pelaksanaan Pengadaan Barang/jasa. Dalam proses pengadaan secara khusus mengarah pada aktivitas penyediaan barang/jasa pada institusi dan instansi pemerintah, yang pelaksanaannya dijalankan dengan berpegang pada peraturan perundang yang berjalan. Kegiatan pengadaan barang dan jasa oleh kementerian, lembaga, dan perangkat daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD dimana prosesnya dimulai dari identifikasi keperluan, hingga penerimaan hasil pekerjaan atau Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yaitu kegiatan yang dilakukan untuk memperoleh barang/jasa sesuai dengan rencana pengadaan. Yang mana hal tersebut diatur dalam Peraturan presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/jasa. Ketertaitan dari Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dengan penyerapan anggaran yaitu apabila pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang berjalan dengan baik maka akan meningkatkan penyerapan anggaran. Selain itu pengadaan barang dan jasa terhadap penyerapan anggaran juga diperlukan faktor transparansi untuk memperoleh barang dan jasa yang telah di rencanakan.

Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa merupakan suatu alat yang bertujuan untuk menggerakkan roda perekonomian, sehingga penting peranannya bagi penyerapan anggaran, karena untuk mendapatkan manfaat yang maksimal dari penggunaan anggaran serta mempermudah proses penyerapan anggaran maka Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa harus dilakukan secara efektif dan efisien.

Menurut penelitian Setyawan (2016), Gogala (2016) dan Aldita dan Muniruddin (2018) menyatakan bahwa Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa memiliki pengaruh positif kepada penyerapan anggaran. Namun lain halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2017) dan Sanjaya (2018) yang menyatakan sebaliknya bahwa Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa tidak mempengaruhi penyerapan anggaran.

Pada penelitian sebelumnya peneliti menduga adanya variabel lain yang mempengaruhi penyerapan anggaran (Aldita dan Muniruddin, 2018). Dalam penelitian ini peneliti melakukan penambahan variabel pengadaan barang dan jasa dimana variabel pelaksanaan pengadaan barang/jasa sangat memiliki peranan penting dalam rangka proses anggaran yang prosesnya dilakukan dengan efektif dan efisien akan mendapatkan manfaat yang maksimal dari penggunaan anggaran dan mempermudah proses penyerapan anggaran (Ruki T, 2006).

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis akan melakukan penelitian untuk menguji kembali yang mempengaruhi tingkat penyerapan anggaran dengan judul **“Pengaruh Perencanaan Anggaran, Kualitas SDM, Pemahaman Atas Sistem Akuntansi, Lingkungan Birokrasi, Komitmen Organisasi dan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Terhadap Tingkat Penyerapan Anggaran OPD Kabupaten Kudus”**. Penelitian ini diharapkan dapat menjawab kenapa penyerapan anggaran belum maksimal dan menguji variabel yang mungkin mempengaruhi penyerapan anggaran.

1.2 Ruang Lingkup

Banyaknya pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap tingkat penyerapan anggaran. Untuk mempermudah pembahasan serta menghindari kesalahan melakukan pembahasan dalam penelitian, maka penulis membatasi ruang lingkup pokok pembahasan dalam permasalahan sebagai berikut:

1. Variabel-variabel dalam penelitian ini meliputi:
 - a. Variabel dependen adalah Tingkat Penyerapan Anggaran
 - b. Variabel independen adalah Perencanaan Anggaran, Kualitas SDM, Pemahaman Atas Sistem Akuntansi, Lingkungan Birokrasi, Komitmen Organisasi dan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa
2. Objek penelitian ini adalah OPD di Kabupaten Kudus.

1.3 Perumusan Masalah

Perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus ?
2. Apakah kualitas SDM berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD di Kabupaten Kudus ?
3. Apakah pemahaman atas sistem akuntansi berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus ?
4. Apakah lingkungan birokrasi berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus ?
5. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus ?

6. Apakah Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa berpengaruh terhadap penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus ?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji pengaruh perencanaan anggaran terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus.
2. Untuk menguji pengaruh kualitas SDM terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus.
3. Untuk menguji pengaruh pemahaman atas sistem akuntansi terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus.
4. Untuk menguji pengaruh lingkungan birokrasi terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus.
5. Untuk menguji pengaruh komitmen organisasi terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus.
6. Untuk menguji pengaruh Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa terhadap tingkat penyerapan anggaran OPD Kabupaten Kudus.

1.5 Kegunaan penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Menambah pemahaman dan mengembangkan ilmu pengetahuan pada bidang ilmu akuntansi khususnya di sektor publik (keuangan/anggaran).
 - b. Memberikan tambahan informasi kepada penelitian di bidang akuntansi dan bidang sektor publik khususnya mengenai variabel perencanaan

anggaran, kualitas SDM, pemahaman atas sistem akuntansi, lingkungan birokrasi, komitmen organisasi dan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dan tingkat penyerapan anggaran.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis merupakan kegunaan secara langsung dari hasil penelitian yang dapat di gunakan oleh masyarakat atau pihak yang terkait.

a. Bagi Organisasi

Penelitian ini memiliki kegunaan bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Kudus sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan dapat membuka kesadaran organisasi tentang pentingnya penyerapan anggaran di dalam organisasi dimana pegawai kerja.
2. Penelitian ini diharapkan menjadi pertimbangan bagi organisasi untuk lebih mengoptimalkan penyerapan anggaran sesuai dengan perencanaan anggaran yang telah dibuat.

b. Bagi Pegawai

1. Diharapkan memberi kesadaran bagi para pegawai akan pentingnya penyerapan anggaran, Sehingga penyerapan anggaran dapat berjalan secara maksimal.
2. Sebagai masukan untuk meningkatkan disiplin kerja, kinerja pegawai dan pelayanan publik di lingkungan kecamatan maupun kabupaten.
3. Sebagai masukan bagi pegawai untuk meningkatkan kinerjanya dalam melaksanakan tugasnya.