

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Saat ini perkembangan di dunia birokrasi pemerintahan dipengaruhi oleh teknologi yang didukung dengan oleh sistem manajemennya yang baik serta memadai untuk keperluan operasional maupun administrasi dalam pemerintahan. Dalam rangka mewujudkan tata kelola yang baik (*good governance*), pemerintah daerah harus terus melakukan upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah mengatur semua aspek teknis mencakup bidang peraturan, kelembagaan, sistem informasi keuangan daerah yang berkenaan dengan kualitas laporan keuangan.

Permasalahan mengenai kualitas laporan keuangan kini semakin hangat untuk diperbincangkan, banyaknya kasus-kasus buruknya kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih menjadi isu hangat yang perlu dikaji lebih dalam. Hal ini merupakan bukti dari kurangnya pemahaman standar akuntansi pemerintahan dan buruknya sistem pengendalian internal, serta kurangnya kompetensi yang dimiliki staf maupun pegawai sehingga dapat memberikan pengaruh negatif terhadap kinerja pemerintahan khususnya penyerapan anggaran pada setiap organisasi perangkat daerah yang dapat dijelaskan dari kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang telah disampaikan.

Kualitas laporan keuangan pemerintah sangat dipengaruhi oleh kepatuhan pegawai terhadap standar akuntansi dan didukung oleh sebuah sistem akuntansi

yang handal. Untuk itu bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, dimana SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) menyebutkan bahwa karakteristik kualitas laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.

Peraturan perundang-undangan Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai amanat UUD 1945, pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan otonomi daerah bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak merupakan sebuah tantangan yang perlu diperhatikan karena berkenaan dengan kesejahteraan masyarakat. Implikasi dari penerapan otonomi daerah bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak adalah pengelolaan anggaran yang sesuai dengan ketentuan dan kebijakan pemerintah. Anggaran memiliki fungsi sebagai alat perencanaan dan sebagai alat pengendalian. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang telah disetujui untuk dibelanjakan.

Setiap tahunnya pemerintah daerah membuat rencana keuangan tahunan yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pengeluaran pemerintah yang mendukung dalam pembangunan kesejahteraan masyarakat tercermin dalam belanja modal. Pelaksanaan belanja modal tersebut dalam rangka peningkatan aparat publik oleh pemerintah, yaitu dalam bentuk kebutuhan dasar seperti infrastruktur, kesehatan pendidikan, transportasi dan fasilitas umum lainnya (Putri, 2017).

Fenomena rendahnya penyerapan anggaran terjadi pada dinas pemerintah Kabupaten Demak pada tutup buku Desember 2017. Penyerapan anggaran pada Kegiatan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 pada organisasi perangkat daerah di Kabupaten Demak, yang berisi tentang keharusan semua Kepala OPD (Pengguna Anggaran) sesegera mungkin menayangkan RUP (Rencana Umum Pengadaan) pada awal Tahun Anggaran di website LPSE Kabupaten Demak, sebagai syarat dalam Pengadaan Barang/Jasa secara *e-proc* maupun *e-purchasing* sertamenjalankan aplikasi *e-money* yang telah disediakan oleh LKPP guna monitoring secara online. Selain itu, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) segera membuat Surat Keputusan Penunjukan / Penetapan. Hasil temuan menyatakan bahwa hampir semua OPD di Kabupaten Demak sudah memenuhi target yang sudah ditetapkan dalam penyerapan anggaran. Akan tetapi terdapat 3 OPD yang belum memenuhi target tersebut, diantaranya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Badan

Penanggulangan Bencana Daerah dan Dinas Perumahan dan Permukiman. Oleh karena itu, ASN diharapkan mampu menerapkan sikap berani, mahir dan kepekaan nurani karena tiga hal utama yang harus dijadikan pegangan oleh ASN dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dalam menunjang kinerja (jatengprov.go.id).

Penyerapan anggaran merupakan salah satu tahapan dari siklus anggaran yang dimulai dari perencanaan anggaran, penetapan dan pengesahan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), penyerapan anggaran, pengawasan anggaran dan pertanggungjawaban penyerapan anggaran (Koriatmaja, 2020). Tahapan penyerapan anggaran ini dimulai ketika Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN) disahkan oleh DPR. Dalam rangka terjadinya kesatuan pemahaman serta kesatuan langkah dalam pelaksanaan, pemerintah sebagai pelaksana dari UU APBN selanjutnya menerbitkan Keputusan Presiden (Keppers) tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN. Pada saat ini Keppres yang berlaku adalah Keppres Nomor 53 Tahun 2010 (Kuncoro, 2013).

Proses penyusunan anggaran sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan adanya Undang-Undang tersebut, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dengan pemberian bantuan dana untuk menjalankan kewenangan tersebut. Penerapan undang-undang tersebut diharapkan agar

pemerintah mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam menyelenggarakan pemerintahan yang lebih baik.

Faktor pertama yang mempengaruhi penyerapan anggaran adalah penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran merupakan sarana utama untuk perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan dalam setiap organisasi (Koriatmaja, 2020). Rencana ini mencakup kegiatan-kegiatan operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. anggaran yang telah disusun akan dievaluasi pada akhir tahun untuk melihat apakah estimasi kinerja tersebut telah tercapai. Pencapaian kinerja merupakan ukuran prestasi kerja organisasi publik yang akan dicapai, dan diukur dalam bentuk kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.

Faktor kedua yang mempengaruhi penyerapan anggaran adalah pelaksanaan anggaran. Pelaksanaan merupakan aktivitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk merealisasikan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan di tetapkan (BPKP, 2011). Pelaksanaan anggaran adalah tahap dimana sumber daya digunakan untuk melaksanakan kebijakan anggaran. APBD dilaksanakan Pelaksanaan APBD dituangkan dalam keputusan Bupati/walikota. Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah Setiap pengeluaran untuk belanja daerah atas beban APBD harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Bukti-bukti tersebut harus mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti tersebut.

Faktor ketiga yang mempengaruhi penyerapan anggaran adalah pengadaan

barang/jasa. Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2015 Pengadaan barang dan jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah diharapkan dapat memberikan pemenuhan nilai manfaat yang sebesar-besarnya dan kontribusi dalam peningkatan penggunaan produk dalam negeri, peningkatan peran Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah serta pembangunan berkelanjutan.

Faktor keempat yang mempengaruhi penyerapan anggaran adalah sumber daya manusia. Sumber daya manusia adalah seseorang atau individu suatu organisasi (kelembagaan) atau suatu sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuannya secara efektif dan efisien dengan kompetensi yang dimiliki. Sumber daya manusia (SDM) yang kompeten tersebut akan mampu memahami logika akuntansi dengan baik. Kegagalan sumber daya manusia Pemerintah Daerah dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi akan berdampak pada kekeliruan laporan keuangan yang dibuat dan ketidaksesuaian laporan keuangan dengan standar yang ditetapkan pemerintah.

Faktor kelima yang mempengaruhi penyerapan anggaran adalah politik anggaran. Politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakup berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai

kegiatannya. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik wujud komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Sehingga anggaran bukan sekadar masalah teknis, melainkan lebih merupakan alat politik, karena anggaran disusun tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan-hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu anggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan.

Berdasarkan penelitian latar belakang permasalahan yang dijelaskan di atas dan adanya beberapa hasil yang tidak konsisten sehingga perlu dilakukan penelitian kembali. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Koriatmaja (2020) dengan beberapa perbedaan penelitian.

Perbedaan pertama adalah penambahan variabel independen yakni politik anggaran, karena adanya politik anggaran dalam sebuah instansi dapat menyebabkan tingginya penyerapan anggaran yang akan dikeluarkan pemerintah (Rifka dan Setiawan, 2019). Kemudian penelitian sebelumnya dilakukan di OPD Kabupaten Lombok Tengah, sedangkan penelitian ini dilakukan di OPD Kabupaten Demak. Berdasarkan beberapa perbedaan penelitian, maka peneliti melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Penyusunan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Pengadaan Barang/Jasa, Sumber Daya Manusia dan Politik Anggaran Terhadap Penyerapan Anggaran (Studi Kasus pada OPD di Kabupaten Demak Jawa Tengah)”**.

1.2 Ruang Lingkup

Dalam ruang lingkup penelitian maka penulis membatasi beberapa masalah

agar tidak menyimpang dari topik yang akan dibahas antara lain:

1. Variabel independen dalam penelitian ini meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang/jasa, sumber daya manusia dan politik anggaran, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah penyerapan anggaran.
2. Obyek penelitian ini pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Demak.
3. Populasi didalam penelitian ini adalah seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Demak.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah penyusunan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak?
2. Apakah pelaksanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak?
3. Apakah pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak?
4. Apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak?
5. Apakah politik anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh penyusunan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak.
2. Untuk menganalisis pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak.
3. Untuk menganalisis pengaruh pengadaan barang/jasa terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak.
4. Untuk menganalisis pengaruh sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak.
5. Untuk menganalisis pengaruh politik anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Demak.

1.5 Kegunaan penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi pihak -pihak yang berkepentingan sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah

Penelitian ini dapat memberikan manfaat untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten Demak untuk mengevaluasi kebijakan yang dapat dilakukan untuk memanfaatkan dengan baik atas penyerapan anggaran di instansi pemerintah dan mengatasi kemungkinan terjadi praktik penyerapan anggaran oleh pejabat pemerintah.

2. Bagi akademik

Penelitian ini sebagai media referensi atau acuan bagi peneliti selanjutnya yang nantinya menggunakan konsep dan dasar penelitian yang sama yaitu penyerapan anggaran.

3. Bagi pembaca

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan, informasi dan pengetahuan tentang berbagai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

