BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyerapan anggaran di Indonesia selalu saja menjadi persoalan yang terjadi setiap tahun (Setyawan, 2016). Berdasarkan data ringkasan APBN untuk realisasi penyerapan anggaran pemerintah pada Semester I dari tahun 2016-2018 dibawah 50% atau tidak sesuai target (Kemenkeu.go.id). Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengoptimalkan penyerapan anggaran Negara sesuai dengan Perpres Nomer Tahun 54 tahun 2010 untuk mempercepat proses pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan system online melalui e-procurent dan PMK nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas, tetapi fakta menunjukkan bahwa belum ditemukan adanya perubahan yang berarti terkait dengan penyerapan anggaran. Penyerapan anggaran yang optimal dan sesuai dengan perencanaan awal akan menyebabkan terciptanya kegiatan perekonomian berjalan sesuai dengan semestinya, namun jika terjadi keterlambatan dan ketidakpastian penyerapan anggaran akan menyebabkan *idle cash* pada rekening pemerintah yang cukup besar, jika hal ini tidak bisa ditangani, maka dalam pengelolaan kas yang berlebih ini akan menimbulkan resiko dan bertentangan dengan prinsip – prinsip manajeman kas yang baik. Manajemen kas dalam pemerintah bertujuan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran secara tepat waktu dengan cara memperhatikan adanya efektifitas biaya, efisiensi dan pengurangan resiko, serta menjaga *idle cash* dalam posisi yang minimal (Herriyanto, 2011). *Idle cash* adalah belanja yang berlebih di rekening kas pemerintah yang belum terpakai untuk pembayaran kewajiban

Pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat hampir dipastikan bahwa setiap bulan-bulan terakhir tahun anggaran terjadi peningkatan tajam pencairan dana. Pada semester kedua terutama di tiga bulan terakhir, penyerapan anggaran melonjak dengan dratis, bahkan ada yang berpendapat

terkesan agak dipaksakan. Artinya rencana penarikan dana (RPD) yang tercantum dalam Daftar Isian Pelaksana Anggaran (DIPA) yang sudah direncanakan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan disetujui oleh menteri keuangan tidak dilaksanakan sesuai perencanaan. Pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat tidak sesuai perencanaan mungkin karena proses perencanaan yang kurang realities maupun adanya efisiensi dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat (Widhianto, 2010). Rencana Penarikan Dana yang selanjutnya disingkat RPD adalah rencana penarikan kebutuhan dana yang ditetapkan oleh Kuasa Pengguna Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan satuan kerja dalam periode 1(satu) tahun yang dituangkan dalam DIPA.

RSUP Dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten sebagai RS vertikal milik Kementerian Kesehatan menjadi institusi yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 273 / KMK.05 / 2007 tanggal 21 Juni 2007 dan Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 756 / Menkes / SK / VI / 2007 tanggal 26 Juni 2007. RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten sebagai rumah sakit yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum memiliki fleksibilitas dan kemandirian dalam mengelola keuangan BLU. Sumber dana yang digunakan berasal dari alokasi Rupiah Murni (RM) dan sumber dana BLU yang berasal dari pendapatan rumah sakit.

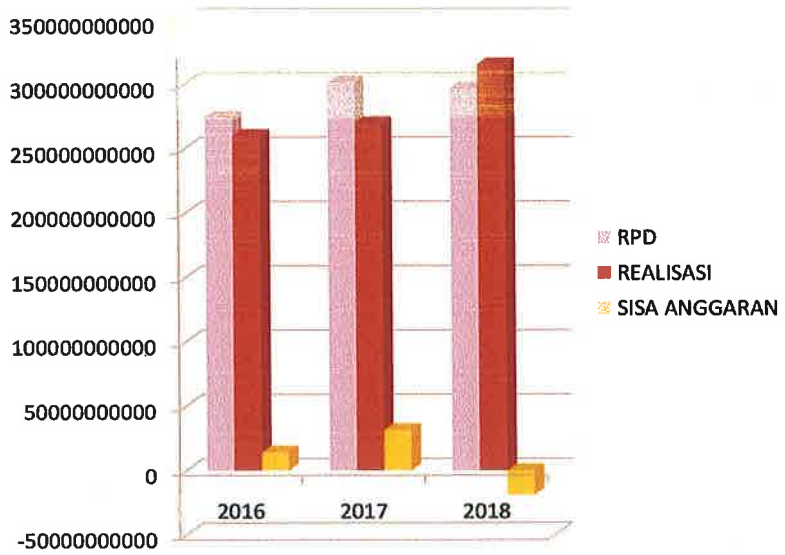
Kebutuhan rumah sakit yang semakin kompleks dan beragam menjadi sulit diprediksi dalam menyusun perencanaan anggaran, akibatnya rencana penarikan dana dalam DIPA awal yang disusun pada saat penyusunan anggaran tahun sebelumnya sering tidak sesuai dengan realisasi penyerapan anggaran. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.1 Data RPD dalam DIPA Awal
dengan Realisasi Penyerapan Anggaran
RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten pada 2016 s/d 2018
(Dalam Ribuan Rupiah)

No	Tahun	RPD	Realisasi	Sisa anggaran	%
1	2016	274.320.791	260.185.106	14.135.685	94,8%
2	2017	301.457.618	269.948.110	31.509.508	89,5%
3	2018	296.459.711	315.520.013	(19.060.302)*	106,4%

Sumber: Data Diolah (2019)

Diagram 1.1. RPD pada DIPA Awal dengan Realisasi Penyerapan Anggaran
2016 s/d 2018



Sumber: Data Diolah (2019)

Berdasarkan tabel 1.1 pada tahun anggaran 2016 s/d 2018 terlihat bahwa realisasi anggaran belanja tiap tahun dengan RPD yang direncanakan belum sesuai.Terlihat pada tahun 2016 terserap sebesar 94,8%, tahun 2017 sebesar 89,5% sedangkan tahun 2018 sebesar 100,64% melebihi dari RPD pada DIPA Awal sebesar 6,4% karena ada penggunaan saldo awal yang

digunakan untuk pembangunan Gedung Rawat Jalan Terpadu. Pada tahun 2018 ada tambahan penggunaan saldo awal sebesar Rp 99.059.000.000,- sehingga RPD pada DIPA Awal semula Rp 296.459.711.000,- menjadi Rp 395.519.230.000,-. Hal tersebut yang menyebabkan realisasi pada tahun 2018 melebihi RPD pada DIPA Awal tahun 2018.

Untuk mendorong percepatan penyerapan anggaran, Rumah sakit telah menyiapkan beberapa langkah strategis. Langkah – langkah tersebut antara lain dengan usaha peningkatan kapasitas para pengelola keuangan Satker dalam menyusun Perencanaan Pengadaan (*procurement plan*) dan penarikan Belanja (*disbursement plan*) menyempurnakan regulasi / peraturan yang terkait dengan penganggaran, tata cara revisi DIPA dan tata cara penerbitan ijin kontrak tahun jamak (*multiyear contract*) dirumah sakit sesuai dengan Petunjuk Penyusunan Penelaahan (Juksunlah) RKAKL dan PMK terkait perizinan kontrak tahun jamak. Di samping itu, pemerintah juga telah menerbitkan Perpres Nomer Tahun 54 tahun 2010 untuk mempercepat proses pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan system online melalui e-procurent dan PMK nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas.

Setiap tahun Satker menyusun RPD Bulanan yang tertuang dalam DIPA. Namun, dalam praktiknya penyusunan rencana penarikan dana tersebut belum sesuai dengan yang diharapkan. Akibatnya, selalu timbul perbedaan antara rencana yang telah disusun dengan realisasinya, baik terkait jumlah maupun waktu pelaksanaannya.

Dalam penilaian penyerapan anggaran yang proporsional atau tidak ini masih belum jelas tolak ukurnya. Maka dari itu jika ingin lebih proporsional dalam menilai penyerapan anggaran, maka perlu dilihat target penyerapan anggaran yang telah disusun di awal, apakah telah sesuai target atau tidak. Selain itu penyerapan anggaran yang rendah disebabkan juga oleh adanya revisi anggaran seperti contoh penghematan anggaran yang berdasarkan perubahan atau penetapan kebijakan pemerintah (Humas BPKP Pusat diakses 3 September 2019).

Kegagalan target penyerapan anggaran ini mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumberdana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran (Cardisiawan, 2009).

Selain itu, anggaran belanja juga dapat berfungsi sebagai alat pengendalian bagi penggunaan dana. Sehingga, apabila terdapat perbedaan antara anggaran belanja dengan realisasinya dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi untuk penyusunan anggaran belanja tahun berikutnya atau bahan untuk perubahan anggaran belanja yang sedang berjalan.

Penelitian ini merupakan perpaduan dan pengembangan penelitian yang dilakukan oleh Syafrimansyah (2019), Jati (2007) dan Prawitaningsih (2007) terkait pelaksanaan evaluasi pelaksanaan anggaran. Perbandingan antara anggaran dan realisasi dapat diketahui kemungkinan terjadinya penyimpangan dan selanjutnya akan dicari solusinya.

Ada dua tahap dalam mengevaluasi anggaran sebagai alat kontrol, yaitu dengan menganalisis varians untuk mengetahui penyimpangan yang terjadi antara anggaran dan realisasi, serta melakukan pengujian hipotesis. Penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam dengan mengubah variabel yang digunakan yaitu anggaran belanja menjadi rencana penarikan dana pada DIPA Awal. Selain itu, lokasi dan objek penelitian juga berbeda yaitu di RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten, dimana proses perencanaan penganggarannya sangat berbeda dengan RS milik Daerah.

Berdasarkan PMK Nomor 214 / PMK.02 / 2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga (RKAKL)) bahwa pengukuran konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan dilakukan dengan menghitung

rata-rata dari perbandingan antara hasil pengurangan akumulasi rencana penarikan dana dengan deviasi realisasi anggaran dan rencana penarikan dana kumulatif sehingga ditambahkan sebagai salah satu analisa penelitian, serta adanya batas pengendalian penyerapan anggaran yang sudah ditetapkan pada dokumen Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) rumah sakit.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Analisis Varian Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan Realisasi Penyerapan Anggaran di RSUP Dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten 2016-2018".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah tingkat penyerapan anggaran?
2. Bagaimanakah konsistensi penyerapan anggaran dengan perencanaan?
3. Apakah terjadi penyimpangan antara Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran?
4. Apakah penyimpangan yang terjadi antara Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran masih dalam batas pengendalian?
5. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi penyimpangan antara Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran?
6. Bagaimana tindakan yang diambil oleh pimpinan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis tingkat penyerapan anggaran
2. Menganalisis konsistensi penyerapan anggaran dengan perencanaan
3. Menganalisis penyimpangan yang terjadi antara Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran

4. Menganalisis penyimpangan yang terjadi antara Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran masih dalam batas pengendalian
5. Mengevaluasi faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya penyimpangan antara Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran
6. Merumuskan kebijakan dan tindakan yang diambil oleh pimpinan

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam rangka mengevaluasi kinerja RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro terutama terkait perencanaan dan pengambilan keputusan dalam rangka memaksimalkan penyerapan anggaran.
2. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan dibidang anggaran serta dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu akademik dan dapat dijadikan referensi atau bukti tambahan untuk peneliti-peneliti selanjutnya yang akan meneliti tentang topik yang sama.

E. Batasan Masalah

Agar penelitian ini terarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang akan diteliti, maka perlu adanya batasan masalah dalam melakukan penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Rencana Penarikan Dana pada Dipa Awal dengan realisasi penyerapan anggaran di RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro. Penelitian ini hanya membahas mengenai evaluasi terhadap realisasi jika dibandingkan dengan Rencana Penarikan Dana pada DIPA Awal yang telah ditetapkan dengan melakukan analisis varians untuk mengetahui penyimpangan yang terjadi antara RPD pada DIPA Awal dengan realisasi penyerapan anggaran padatahun 2016 sampai dengan tahun 2018.