

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah telah diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini lazim disebut dengan UU Otonomi Daerah. Selain itu, peraturan lain mengenai pengelolaan keuangan daerah juga diatur oleh UU Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2014), sejak dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada tahun 2001 telah terjadi perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah yang sangat mendasar. Hal ini ditandai kewenangan daerah yang semakin besarnya dalam pengelolaan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Yang mana penyerapan anggaran adalah salah satu indikator dalam menilai kinerja pengelolaan keuangan suatu daerah. Sebagaimana diungkapkan Mardiasmo (2009) bahwa:“gambaran mengenai kinerja atau kemampuan daerah dalam melaksanakan dan mempertanggung jawabkan setiap kegiatan yang telah direncanakan dapat diketahui melalui tingkat penyerapan anggaran.

Halim (2014) menyatakan bahwa:“penyerapan anggaran yang maksimal semestinya disertai pula dengan perencanaan anggaran yang baik. Hal ini karena keberhasilan suatu program atau kebijakan yang dilakukan pemerintah, salah satunya ditunjukkan oleh penyerapan anggaran. Lebih jauh, Halim mendefinisikan penyerapan anggaran secara umum sebagai pencapaian dari sebuah estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu. Penyerapan anggaran, dalam organisasi sektor publik atau instansi pemerintahan diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada periode tertentu”.Muchsin dan Noor (2011) berpendapat bahwa:“realisasi anggaran

belanja yang diupayakan mencapai 100% mendekati akhir tahun anggaran akan menyebabkan jumlah realisasi yang menumpuk pada triwulan akhir tahun anggaran, khususnya anggaran belanja modal”. Sementara menurut Sukadi (2012), “fenomena realisasi anggaran belanja modal yang cenderung terkonsentrasi menjelang akhir tahun anggaran akan menyebabkan penerimaan manfaat belanja oleh masyarakat yang terlambat”. Hal ini senada dengan pendapat Muchsin dan Noor (2011), bahwa: “jika pelaksanaan realisasi anggaran belanja mundur di akhir tahun, padahal semestinya dapat dilaksanakan lebih awal, maka masyarakat banyak merupakan pihak yang paling dirugikan karena penerimaan manfaat yang tertunda”.

Menurut Herriyanto (2012), “penyerapan anggaran yang gagal mencapai target yang ditetapkan memang menyebabkan manfaat belanja yang hilang. Hal ini disebabkan karena tidak semua dana yang dialokasikan dapat dimanfaatkan, yang berarti ada *idle cash*. Adapun *Idle cash* adalah dana menganggur berlebihan yang ada di rekening kas pemerintah, yang belum digunakan untuk membayar kewajiban. Jika *idle cash* terlampau besar, maka hal ini akan bertentangan dengan prinsip-prinsip pengelolaan kas pemerintah yang baik”.

Penganggaran Berbasis Kinerja terus dilaksanakan, di negara maju dan berkembang sebagai bagian dari proses reformasi sektor publik yang lebih luas. Tujuannya adalah untuk menanamkan pengukuran kinerja yang akurat dalam organisasi sektor publik (lihat Franklin, 2006, Aristovnik dan Seljak, 2009, Schick, 2007) dan memberikan pendekatan yang lebih efisien dan efektif untuk alokasi sumber daya (Shah dan Shen, 2007). Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam sistem penganggaran AS dan Inggris sebagian besar dipandang positif, merupakan stimulus utama untuk diimplementasi di seluruh dunia. Perubahan sistem anggaran merupakan konsekuensi dari lingkungan kelembagaan pemerintah pusat Indonesia. Motivasi utama penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di pemerintah daerah Indonesia adalah tuntutan untuk memodernisasi sistem keuangan dan

pelaporannya, dengan dukungan dari pejabat pemerintah akademisi, dan proyek bantuan asing. (Bawono, 2015).

“Belanja daerah pada hakikatnya adalah pengeluaran yang dibuat oleh Pemerintah guna membiayai semua kegiatan/program yang berdampak langsung ataupun tidak langsung terhadap layanan publik” (Sudarwanto, 2013). “Ketika ada ketidaktercapaian dalam target penyerapan anggaran belanja, maka hal ini mengindikasikan adanya *inefisiensi* dan *inefektivitas* dalam alokasi anggaran. Masalah ketidaktercapaian dalam target penyerapan anggaran telah banyak disoroti oleh banyak pihak sebagai salah satu indikator kegagalan birokrasi. Pencapaian penyerapan anggaran yang tidak berhasil mencapai target akan berdampak pada hilangnya manfaat belanja” (Rerung, 2017).

Menurut BPKP (2011), “penyerapan anggaran untuk realisasi kegiatan yang semakin optimal akan menyebabkan fasilitas umum dan pelayanan publik yang semakin baik pula sehingga dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Oleh sebab itu, pemerintah daerah harus fokus pada kegiatan-kegiatan yang produktif sehingga tidak menyebabkan dana yang menganggur. Penelitian ini berangkat dari pemahaman bahwa selama ini persoalan penyerapan anggaran masih menjadi permasalahan utama dalam proses pelaksanaan anggaran. Kondisi seperti ini mencerminkan pengelolaan anggaran belum dilaksanakan secara optimal”.

Beberapa penelitian yang membahas tentang penyerapan anggaran pada tingkat SKPD seperti Negara et al., (2018) memberikan ilustrasi bahwa: “ada tiga faktor yang mempengaruhi tingkat penyerapan anggaran pada Biro Umum Setda Provinsi NTB. Faktor dominan tersebut adalah kebijakan, administrasi, dan sumber daya manusia. Ketiga faktor ini memiliki dampak yang kuat pada tingkat penyerapan anggaran yang cenderung rendah pada awal tahun dan sebagai akibatnya terjadi akumulasi anggaran pada akhir tahun”. Fajar dan Arfan (2017) dalam penelitiannya menemukan bahwa: “dengan adanya pelaksanaan perbandingan realisasi anggaran dengan target penyerapan anggaran, konsistensi dalam pelaksanaan program/

kegiatan, ketepatan jadwal penarikan anggaran secara baik dapat meningkatkan penyerapan anggaran pada masing-masing SKPD”.

Hasil penelitian Malahayati et al., (2015) menunjukkan bahwa:“kapasitas sumber daya manusia, perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran secara simultan dan parsial memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran SKPD pada pemerintah Kota Banda Aceh. Dengan kata lain meningkatnya kapasitas sumber daya manusia, perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran pada pemerintah Kota Banda Aceh akan diikuti oleh peningkatan dan percepatan proses penyerapan anggaran”.

Erlina et al., (2017) menunjukkan bahwa, “secara bersamaan, waktu penganggaran, surplus anggaran, dan pendapatan asli daerah memiliki beberapa efek pada penyerapan anggaran. Secara parsial, waktu penganggaran tidak memiliki efek pada penyerapan anggaran sementara surplus anggaran dan pendapatan asli daerah memiliki beberapa efek tentang penyerapan anggaran”.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Arif (2011) pada lingkup yang lebih luas di Provinsi Riau menunjukkan bahwa:“minimnya penyerapan APBD pada setiap kabupaten dan kota di Provinsi Riau memiliki faktor-faktor penyebab yang berbeda-beda. Meski terdapat sebagian kecil faktor penyebab yang hampir sama, akan tetapi faktor penyebabnya memiliki karakteristik yang berbeda. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa faktor-faktor dominan menyebabkan penyerapan APBD yang minim antara lain kapasitas SDM, regulasi, tender/lelang dan pengesahan APBD yang lamban”.

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat adanya fenomena yang menunjukkan belum optimalnya penyerapan anggaran pendidikan. Oleh karena itu, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian secara mendalam dengan judul “Studi Fenomenologi Penyerapan Anggaran Pendidikan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan diteliti dalam penelitian adalah:

1. Bagaimana penyerapan anggaran Dinas Pendidikan ?
2. Bagaimana respon para pemangku kepentingan mengenai penyerapan anggaran Dinas Pendidikan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana penyerapan anggaran Dinas Pendidikan ?
2. Untuk mengetahui bagaimana respon para pemangku kepentingan mengenai penyerapan anggaran Dinas Pendidikan ?

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang bermanfaat bagi berbagai pihak yang terkait dengan pengelolaan anggaran khususnya kepada :

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan digunakan sebagai masukan yang bermanfaat untuk mengetahui kebaikan dan kelemahan yang mungkin terjadi dalam realisasi penyerapan anggaran belanja sehingga dapat mewujudkan pengelolaan anggaran yang optimal.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah referensi dan wawasan yang berkaitan dengan masalah optimalisasi penyerapan anggaran, khususnya bidang anggaran pemerintah daerah. Selain itu penelitian ini dapat dijadikan acuan dan dapat menambah pengetahuan bagi pada umumnya peneliti-peneliti selanjutnya yang akan meneliti tentang topik yang sama.

E. Sistematika Penelitian

Penulisan hasil penelitian ini disusun dalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar guna membahas bab-bab berikutnya. Dalam bab ini akan di bahas materi-materi seperti: latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab kedua berisi landasan teori, penelitian terdahulu, dan kerangka pemikiran. Pada bagian landasan teori berisi teori-teori: teori stakeholder (*stakeholder theory*); teori atribusi (*attribution theory*); anggaran dan penganggaran; anggaran sektor publik; fungsi dan tujuan anggaran sektor publik; karakteristik dan prinsip anggaran; jenis dan sistem anggaran sektor publik; proses pengendalian anggaran; dan penyerapan anggaran.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi desain penelitian, lokasi dan subyek penelitian, teknik pengumpulan data dan pengembangan instrumen, teknik analisis data, dan teknik pemeriksaan keabsahan data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan mengenai deskripsi obyek penelitian; evaluasi penyerapan Anggaran Belanja Pendidikan Tahun

Anggaran 2019; dan respon para pemangku kepentingan mengenai penyerapan Anggaran Belanja Pendidikan Tahun Anggaran 2019.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan penutup dari penulisan tesis, berisi kesimpulan, implikasi penelitian, dan rekomendasi.