

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan motor penggerak yang digunakan sebagai landasan pengeluaran dan penerimaan oleh pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan. *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) menjelaskan anggaran merupakan rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus di informasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. (Bastian, 2014)

Organisasi sektor publik sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, serta berbagai kritikan lainnya. Munculnya kritik keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sektor publik tersebut kemudian menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah dengan munculnya konsep *New Public Management* (NPM). (Boston, 2014)

*New Public Management* (NPM) merupakan teori baru manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik. *New Public Management* (NPM) adalah sebuah konsep manajemen publik/pemerintahan baru, yang menerapkan praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah sehingga akan tercipta *welfare society* (kesejahteraan masyarakat). Ide utama yang dikemukakan dalam konsep-konsep tersebut menyatakan bahwa dalam sektor publik harus berorientasi pasar sehingga terdapat efisiensi biaya yang besar bagi pemerintahan. (Boston, 2014)

Selanjutnya ada beberapa perbedaan antara organisasi sektor publik dan privat dapat dihilangkan dengan konsep NPM. Orientasi NPM lebih menekankan pada capaian atau *outcomes* dan efisiensi melalui manajemen yang lebih baik pada anggaran publik. Hal ini akan tercapai dengan menerapkan iklim kompetisi, sebagai mana yang diterapkan pada sektor privat, serta lebih menekankan pada prinsip ekonomi dan kepemimpinan (*leadership*). *Benefeciaries* layanan publik dalam NPM sama seperti konsumen dan masyarakat sebagai *shareholders*. (Boston, 2014)

Penganggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Oleh sebab itu, penganggaran dalam sektor

publik harus memperhatikan efektif, efisien dan ekonomis sehingga dana anggaran yang dibuat pada akhirnya tidak menggagalkan anggaran yang telah disusun. (Halim, 2014)

Penganggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari perumusan dan perencanaan strategi yang dibuat. Salah satu hal yang harus diperhatikan dalam anggaran adalah penyerapan anggaran. (Halim, 2014)

Lebih lanjut, penyerapan anggaran yang maksimal harus juga diikuti dengan perencanaan anggaran yang baik. Sebagaimana yang dikatakan Halim (2014) bahwa, Penyerapan anggaran yang maksimal tanpa adanya perencanaan anggaran yang baik dapat dikatakan sebagai suatu hal yang mustahil akan terwujud. Perencanaan anggaran akan bermula dari pengajuan awal yang dilakukan Kementrian dan Lembaga yang kemudian bermuara dalam Rencana Kerja Anggaran. Pembahasan dan penganggaran yang dilakukan dapat dikatakan merupakan proses yang berulang terus menerus dalam tahapannya, walaupun mungkin berbeda dalam program dan pelaksanaannya(Halim, 2014).

Selanjutnya, program yang direncanakan harusnya bersifat komprehesif dan simultan, dimana setiap program telah melalui suatu pembahasan dan perencanaan terlebih dahulu sebelum masuk dalam

penganggaran. Suatu program diharapkan dapat diselesaikan dengan baik dalam satu tahun anggaran, kecuali dinyatakan bahwa program tersebut akan memakan waktu dan anggaran lebih dari satu tahun (*multiple years*). Makin banyak program yang telah dilaksanakan dalam satu periode anggaran maka akan meningkatkan penyerapan anggaran dalam satu organisasi atau Lembaga. Sehingga dapat dikatakan secara kinerja penyerapan anggarannya mendekati maksimal, (Halim, 2014).

Lebih lanjut penyerapan anggaran yang belum optimal juga perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah terutama untuk jenis belanja barang dan belanja modal. Belanja tersebut dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan nilai konsumsi, peningkatan produktivitas tenaga kerja, peningkatan kemakmuran nyata dan terwujudnya stabilisasi makro ekonomi. (Halim, 2014).

Saat ini, penyerapan anggaran menjadi problematika disemua daerah, hal ini dikarenakan oleh banyak faktor diantaranya : Adanya revisi dalam DIPA (Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran) yang tidak sesuai dengan kebutuhan di lapangan, adanya keterlambatan penerimaan petunjuk teknis mengenai kegiatan apa yang akan dilaksanakan, adanya keterlambatan penetapan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan pelaksana kegiatan, adanya perubahan peraturan yang menyebabkan perbedaan persyaratan pencairan, adanya pengunduran jadwal pengadaan barang dan jasa, adanya rekanan yang tidak mengambil uang

muka atau termin pembayaran, adanya jadwal pengadaan yang dilaksanakan pada akhir tahun anggaran (Priatno, 2013). Namun yang paling menonjol dari beberapa faktor diatas dua diantaranya: perencanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia (SDM).

Dua faktor diatas ternyata peneliti temukan dilapangan dan menjadi sebuah fenomena yang sangat menarik untuk diangkat dalam ranah penelitian. Semuanya berawal dari pemberitaan kabar24.com, bahwa realisasi penyerapan anggaran Gorontalo sudah melebihi target. Tetapi, kenyataan dilapangan malah berbanding terbalik dengan pemberitaan dimedia. Contoh kecil dalam kontradiksi pemberitaan terjadi dalam lingkungan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Gorontalo. Kontradiksi yang peneliti temukan ialah masih terdapat beberapa satuan kerja dalam KPPN Gorontalo dimana penyerapan anggarannya belum maksimal. Setelah terjadi beberapa diskusi dengan satuan kerja terkait peneliti menemukan faktor-faktor yang mendasari tidak maksimalnya penyerapan anggaran dalam KPPN Gorontalo diantaranya, faktor perencanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia.

Penyerapan anggaran menjadi ukuran kinerja bagi pemerintah Provinsi khususnya Pemerintah Gorontalo. Sebagaimana hasil survei pada Humas Provinsi Gorontalo ditemukan bahwa realisasi penyerapan anggaran pendapatan dan belanja nasional (APBN) Pemerintah Provinsi Gorontalo hingga akhir September 2017 mencapai 60,73 persen atau 199,5 Milyar Rupiah dari total pagu Rp. 328,5 Milyar Rupiah. Di level

kabupaten kota, realisasi penyerapan APBN 2017 tertinggi dicapai oleh Kabupaten Boalemo dengan presentasi 68,78 Persen atau sebesar 2,52 Milyar Rupiah dari total pagu 3,66 Milyar Rupiah. Sementara itu untuk tingkat penyerapan anggaran terendah ada di Kabupaten Gorontalo Utara (Gorut) yakni 10,11 Persen atau senilai 1,91 Milyar Rupiah dari total pagu 18,9 Milyar Rupiah. (Sukarno, kabar24.com)

Berbagai kendala pada penyerapan anggaran tersebut tentunya dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti perencanaan anggaran. Perencanaan anggaran menjadi faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran karena masih adanya anggapan bahwa tidak semua anggaran yang diusulkan akan disetujui, sehingga anggaran yang diusulkan lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa memperhatikan kebutuhan nyata dilapangan dan kemudahan dalam implementasinya. Perencanaan anggaran yang kurang tepat akan menyulitkan dalam hal merealisasikan anggaran dengan demikian akan ada revisi dan menyusun kembali yang tentunya akan membutuhkan waktu ekstra dalam sebuah proses penetapan anggaran. Aspek perencanaan yang tidak matang dalam penentuan anggaran yang akan disajikan akan berdampak pada tidak berjalannya program kerja yang akan dilaksanakan sehingga menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya penyerapan anggaran (Arif: 2014).

Penyerapan anggaran yang rendah akan mengalami kelambatan bila perencanaan kegiatan kurang matang dan pelaksanaan kegiatan dilakukan tidak sesuai perencanaannya. Perencanaan anggaran yang

akurat akan memudahkan tahap pelaksanaan anggaran dan memungkinkan tercapainya target secara efektif. Sebaliknya, ketidaktepatan dalam perencanaan anggaran mengakibatkan sulitnya pelaksanaan anggaran yang berdampak pada lambatnya proses penyerapan dan pertanggungjawaban anggaran (Heriyanto, 2012). Selain perencanaan anggaran, faktor yang paling menonjol dalam penyerapan anggaran adalah kompetensi sumber daya manusia.

Kompetensi sumber daya manusia (SDM) merupakan faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran (Halim, 2014). Selanjutnya Gomes (2014) juga menyebutkan bahwa semua kompetensi sumber daya manusia tersebut sangat berpengaruh terhadap upaya organisasi dalam pencapaian tujuannya. Betapapun majunya teknologi, berkembangnya informasi, namun jika tanpa sumber daya manusia maka akan sulit bagi organisasi untuk mencapai tujuannya. Oleh karenanya sumber daya manusia yang bekerja dengan semua kemampuan, keterampilan, pengetahuan yang dimilikinya akan efektif bagi pencapaian tujuan organisasi bagi pemerintah, (Halim, 2014).

Untuk setiap organisasi, *private* atau publik perlu membangun Sumber Daya Manusia (SDM) yang profesional dan memiliki kompetensi yang tinggi. Sumber daya manusia yang berkompetensi tinggi akan menjadi keunggulan tersendiri dalam sebuah organisasi sekaligus sebagai pendukung daya saing organisasi dalam era globalisasi dan menghadapi lingkungan kerja serta kondisi sosial masyarakat yang mengalami

perubahan yang dinamis. Tidak terkecuali bagi setiap satuan kerja dalam hal ini pemerintah daerah yang melakukan setiap program kerja terutama dalam hal penyusunan anggaran. Apalagi dengan adanya regulasi sebagai pedoman dalam bekerja, sangat diperlukan kompetensi pegawai untuk memahami dan mengambil keputusan (Putri, 2014).

Pemerintah daerah sebagai organisasi nirlaba, juga harus dapat lebih berorientasi pada peningkatan kinerja akibat berlakunya otonomi daerah sehingga dependensi daerah terhadap pusat dikurangi. Oleh karena itu, pegawai yang berada dalam lingkungan pemerintah daerah dituntut untuk tidak bekerja sesuai dengan imbalannya (*the in role*), akan tetapi pegawai diharapkan memiliki motivasi untuk bekerja melebihi apa yang seharusnya ia lakukan (*the extra role*). Untuk meningkatkan sumber daya manusia perlu diadakan pembinaan yang baik. Pembinaan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja, meningkatkan disiplin, profesional, produktif guna mendapatkan hasil kerja yang efektif dan efisien. (Halim, 2014).

Penelitian terdahulu Sudasri (2016), telah melakukan penelitian tentang pengaruh perencanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan anggaran berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.



Selanjutnya penelitian Prasetyo (2013) dan Putu (2016), menunjukkan bahwa Faktor Administrasi dan SDM mempunyai pengaruh yang tidak signifikan terhadap penyerapan anggaran satuan kerja, sedangkan Faktor Perencanaan dan Faktor Pengadaan Barang dan Jasa yang mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran satuan kerja. Penelitian Zarina 2016 juga menunjukkan hasil bahwa perencanaan anggaran dan kualitas sumber daya manusia berpengaruh baik secara bersama-sama maupun secara parsial terhadap tingkat penyerapan anggaran SKPD.

Namun, hasil penelitian yang menyatakan bahwa faktor perencanaan berpengaruh terhadap pada penyerapan anggaran ternyata tidak didukung oleh hasil penelitian Seftianova & Adam (2013) yang menunjukkan akurasi perencanaan kas tidak berpengaruh terhadap kualitas penyerapan anggaran baik dari segi tingkat penyerapan anggaran maupun proporsionalitas penyerapan anggaran antar periode. Hasil ini juga didukung oleh penelitian Rifai (2016) yang menyatakan bahwa perencanaan tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Selanjutnya penelitian Putri (2014), dengan menggunakan regresi linier berganda menemukan bahwa kompetensi sumber daya manusia memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran, dokumen pengadaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran dan uang persediaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Dokumen perencanaan tidak

memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Sudasri (2016), dengan judul Pengaruh Perencanaan Anggaran dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Penyerapan Anggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Padang. Perbedaannya terletak pada studi kasus, dimana penelitian ini diteliti ditempat yang berbeda yaitu disatuan kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Gorontalo. Alasan peneliti untuk mengambil penelitian dengan judul ini karena ada fenomena yang terjadi disatuan kerja KPPN Gorontalo mengenai beberapa satuan kerja yang mengalami penyerapan anggaran yang masih rendah, sehingga peneliti ingin mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penyerapan anggaran agar satuan kerja di Pemerintah KPPN Gorontalo dapat mengevaluasi hal-hal apa saja yang dapat ditingkatkan agar penyerapan anggaran juga dapat meningkat. Dengan menggunakan metode yang sama seperti yang digunakan dalam penelitian Sudarsi (2016) yaitu, metode analisis linier berganda.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik melakukan pengujian kembali apakah dengan teori yang sama tetapi pada waktu dan tempat yang berbeda akan memberikan hasil yang sama atau berbeda dengan penelitian sebelumnya. Dengan menganalisis faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi penyerapan anggaran di satuan kerja Kantor Pelayanan Perbedaharaan Negara (KPPN) Gorontalo. Dengan ini

peneliti mengambil judul **“Pengaruh Perencanaan Anggaran dan Kompetensi Sumber Daya Manusia Terhadap Penyerapan Anggaran”**(Studi Empiris pada Satuan Kerja KPPN Gorontalo).

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis mengidentifikasi masalah-masalah yang ada dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Penyerapan yang tidak proporsional berimplikasi pada program pemerintah dan pelayanan publik yang tidak dapat terlaksana secara cepat dan tepat.
2. Dalam prosesnya, perekonomian indonesia akan melambat karena ketidakmampuan sumber daya manusia dalam mengelolah anggaran dengan baik.
3. Penyerapan anggaran yang belum maksimal dikarenakan perencanaan anggaran yang kurang baik.
4. Penyerapan anggaran yang belum maksimal dikarenakan terdapatnya keterbatasan sumber daya manusia (SDM).

## **1.3 Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana Pengaruh Perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran di satuan kerja KPPN Gorontalo?

2. Bagaimana Pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran di satuan kerja KPPN Gorontalo?
3. Bagaimana Pengaruh perencanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran di satuan kerja KPPN Gorontalo

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran disatuan kerja KPPN Gorontalo?
2. Untuk mengetahui pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran disatuan kerja KPPN Gorontalo?
3. Untuk mengetahui pengaruh perencanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia secara terhadap penyerapan anggaran.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas maka diharapkan:

1. Untuk pengembangan tentang teori *New Publik Manajemen* (NPM) dan teori *stakeholder*. Karena kedua teori tersebut bisa dijadikan dasar untuk meneliti praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah.

2. Untuk dijadikan bahan referensi bagi penelitian selanjutnya tentang perencanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia, penyerapan anggaran.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat memberikan sumbangsih dalam rangka mengevaluasi kinerja pemerintah satuan kerja (Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara) Provinsi Gorontalo terutama kaitannya dengan perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan dalam rangka memaksimalkan penyerapan anggaran.