

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tahun 2003 menjadi tonggak sejarah dalam pengelolaan Keuangan Negara. Pemerintah berhasil menetapkan ketentuan hukum pengelolaan keuangan negara yakni UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Berbagai pembaharuan dilakukan dalam pengelolaan keuangan negara. Reformasi manajemen keuangan negara meliputi seluruh aspek pengelolaan keuangan negara yakni reformasi bidang perencanaan dan penganggaran, bidang perbendaharaan, bidang akuntansi dan pelaporan keuangan serta bidang pemeriksaan (*auditing*).

Reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran memiliki fokus pada penerapan prinsip *money follows function* yaitu penganggaran sesuai fungsi yang dilakukan oleh suatu institusi. Reformasi bidang ini juga menerapkan tiga prinsip perencanaan dan penganggaran yaitu penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework/MTEF*), penganggaran terpadu (*unified budget*), dan penganggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) (Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, 2011).

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan

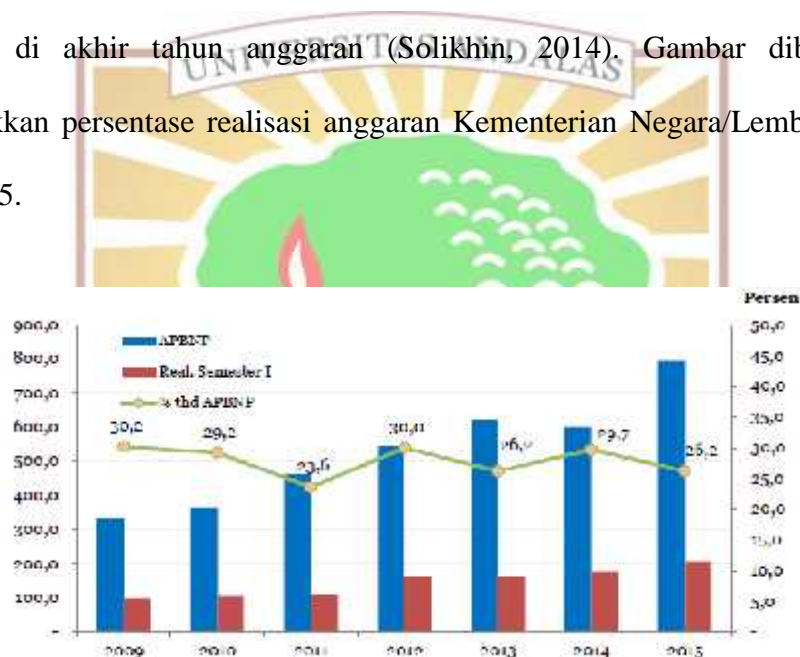
pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran (Mardiasmo, 2002).

Anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. Dalam rangka menjaga agar APBN dapat dilaksanakan secara tepat waktu maka dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 maupun PP 21 Tahun 2004 telah ditentukan kalender anggarannya, yaitu APBN harus sudah diundangkan paling lambat bulan Oktober tahun sebelumnya, agar pemerintah mempunyai waktu yang cukup untuk menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran.

Dokumen pelaksanaan anggaran/ daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) merupakan dokumen pelaksanaan anggaran yang dibuat oleh Menteri/Pimpinan Lembaga atau Satker serta disahkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atau Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan dan berfungsi sebagai dasar untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara dan pencairan dana atas beban APBN serta dokumen pendukung kegiatan akuntansi pemerintah. Jumlah dana yang termuat dalam DIPA ini merupakan batas tertinggi untuk tiap-tiap pengeluaran (Megantara, 2006). Dalam DIPA diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran

tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan. Tanggal 1 Januari realisasi anggaran sudah bisa dilaksanakan, sehingga tidak ada alasan keterlambatan penerimaan DIPA dalam pelaksanaan anggaran (Direktorat Jenderal Anggaran Direktorat Penyusunan APBN, 2014).

Dalam pelaksanaannya, penyerapan anggaran pemerintah mengalami berbagai kendala. Salah satu kendala yang dihadapi adalah kecenderungan pencairan anggaran belanja yang rendah diawal tahun dan penumpukan pencairan anggaran di akhir tahun anggaran (Solikhin, 2014). Gambar dibawah ini menunjukkan persentase realisasi anggaran Kementerian Negara/Lembaga tahun 2009-2015.



Grafik 1.1 Realisasi Semester I Belanja K/L Tahun 2009-2015

Sumber: Laporan Pemerintah Tentang pelaksanaan APBN Semester Pertama Tahun Anggaran 2015 Republik Indonesia.

Berdasarkan Gambar 1.1 di atas dapat dilihat bahwa persentase realisasi anggaran semester I di tahun 2009-2015, berkisar antara 23,6% sampai dengan 30,2%. Rendahnya realisasi di semester I, otomatis akan meningkat di semester II. Dari data yang diperoleh, sampai dengan semester I Tahun 2015, anggaran belanja pemerintah pusat Kementerian Negara/Lembaga (K/L) Rp 208,5 triliun (26,2%) dari Pagu Belanja K/L ditetapkan dalam APBNP Tahun 2015 sebesar

Rp795.480,4 miliar (atau meningkat Rp148.170,5 miliar dari pagu dalam APBN Tahun 2015 sebesar Rp647.309,9 miliar). Jika dilihat dari proporsi waktu, seharusnya realisasi seluruh jenis belanja sudah mendekati 50 persen, karena pelaksanaan anggaran sudah berjalan setengah tahun. Pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan percepatan penyerapan anggaran. Namun, lambatnya realisasi anggaran seolah menjadi masalah permanen tanpa solusi yang terjadi setiap tahunnya.

Belanja modal hingga semester I-2015 baru dihabiskan Rp 22,8 triliun. Pencapaian yang buruk dibandingkan semester I-2014 yang bisa menembus Rp 26,2 triliun. Realisasi anggaran sampai akhir tahun dijanjikan sebesar 80 persen dari pagu Rp 275 triliun. Bila melihat realisasi pada semester I-2015 berdasarkan fungsinya, anggaran pemerintah paling banyak dihabiskan untuk belanja pegawai yang sebesar Rp 73,6 triliun. Jauh lebih tinggi dibandingkan realisasi pada periode yang sama tahun lalu yang sebesar Rp 62,6 triliun (DJA:Laporan Realisasi Semester I Tahun 2015).

Bahkan data yang dilaporkan dalam *I-Account* Realisasi APBN Tahun Anggaran 2015 per 30 September 2015 (akhir triwulan III), Realisasi belanja pemerintah pusat baru terealisasi sebesar 55,9% dari pagu (Direktorat Pengelolaan Kas, 2015). Dengan kata lain, sekitar 44,1% realisasi akan direalisasikan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan dengan persepsi anggaran terealisasi 100%.

Hal yang sama juga dialami oleh satuan kerja kementerian negara/lembaga yang ada di Kabupaten Pasaman Barat. Realisasi anggaran pada beberapa satuan kerja kementerian Negara/lembaga di Kabupaten Pasaman Barat cenderung rendah di semester I. Informasi awal yang penulis dapatkan mengenai pagu

anggaran dan realisasi satuan kerja kementerian negara/lembaga yang ada di Kabupaten Pasaman Barat yang berjumlah 32 satuan kerja untuk 2014 dan 35 satuan kerja untuk Tahun 2015 kementerian negara/lembaga (diluar instansi pemerintah daerah penerima APBN). Berikut dapat dilihat data rangkuman anggaran dan persentase realisasi semester I pada masing-masing kementerian negara/lembaga di Kabupaten Pasaman Barat untuk Tahun 2014-2015.

Tabel 1.1 Anggaran dan Realisasi Satker K/L di Pasaman Barat 2014-2015

No	Nomor DIPA SATKER	2014		2015	
		Pagu Anggaran	Real. Semt I (%)	Pagu Anggaran	Real. Semt I (%)
1	402035 Pengadilan Agama Talu (Sekjen)	3.771.970.000	44,31	3.966.271.000	44,24
2	402036 Pengadilan Agama Talu (Ditjen Badilag)	18.755.000	47,72	34.415.000	61,17
3	477352 Pengadilan Negeri Pasaman Barat (Sekjen)	3.000.790.000	48,87	3.807.055.000	46,92
4	477353 Pengadilan Negeri Pasaman Barat (Ditjen Badilum)	106.000.000	37,74	90.755.000	49,80
5	006800 Cabang Kejaksaan Negeri Simpang Empat di Air Bangis	775.180.000	51,30	2.829.935.000	19,70
6	969961 Kejaksaan Negeri Simpang Empat	2.976.278.000	42,53	4.052.571.000	35,74
7	406060 Cabang Rumah Tahanan Negara Talu	1.411.944.000	37,59	-	-
8	406061 Cabang Rumah Tahanan Negara Talu	-	-	2.327.726.000	36,66
9	477610 Kantor Pelayanan Penyuluhan Dan Konsultasi Perpajakan Simpang Empat	890.104.000	58,71	765.429.000	51,98
10	418017 Madrasah Tsanawiyah Negeri Air Bangis Kab. Pasaman Barat	2.161.784.000	32,13	2.547.163.000	38,23
11	424090 Madrasah Aliyah Negeri Air Bangis Kab. Pasaman Barat	2.956.502.000	37,50	3.263.551.000	35,34
12	424891 Madrasah Tsanawiyah Negeri Ujung Gading Kab. Pasaman Barat	3.683.193.000	34,18	3.813.975.000	42,78
13	552975 Madrasah Tsanawiyah Negeri Langgam Kinali Kab. Pasaman Barat	3.012.475.000	34,03	3.452.135.000	37,83
14	553750 Madrasah Tsanawiyah Negeri Simpang IV Kab. Pasaman Barat	4.211.500.000	43,08	5.699.027.000	47,47
15	574171 Madrasah Tsanawiyah Negeri Sei Beramas Kab. Pasaman Barat	1.325.036.000	35,62	1.470.815.000	31,28
16	574188 Madrasah Tsanawiyah Negeri Lembah Melintang Kab. Pasaman Barat	1.922.330.000	42,63	2.310.067.000	44,61
17	575858 Madrasah Aliyah Negeri Kinali Kab. Pasaman Barat	3.374.672.000	36,07	3.640.935.000	41,50
18	575862 Madrasah Aliyah Negeri Lembah Melintang Kab. Pasaman Barat	5.306.728.000	28,82	4.527.320.000	35,39
19	590126 Madrasah Ibtidaiyah Negeri Air Bangis Kab. Pasaman Barat	2.105.765.000	42,51	2.624.668.000	42,79
20	662038 Madrasah Aliyah Negeri Kajai Kab. Pasaman Barat	2.438.064.000	45,67	2.564.795.000	44,03
21	663960 Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman Barat (Sekjen)	1.641.216.000	41,96	2.872.844.000	31,80
22	663961 Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman Barat (Bimas Islam)	4.230.513.000	26,66	6.524.128.000	19,43
23	663962 Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman Barat (Ditjen Pendis)	34.616.602.000	5,10	27.831.660.000	13,29
24	663963 Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman Barat (Bimas Khatolik)	110.624.000	24,40	101.569.000	28,17

No	Nomor DIPA SATKER	2014		2015	
		Pagu Anggaran	Real. Semt I (%)	Pagu Anggaran	Real. Semt I (%)
25	663964 Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman Barat (Ditjen Peny.Haji Umrah)	370.751.000	44,78	507.398.000	39,11
26	673812 Madrasah Ibtidaiyah Negeri Silambu Kab. Pasaman Barat	1.273.806.000	30,50	1.450.416.000	32,15
27	680192 Madrasah Aliyah Negeri Simpang Empat Kab. Pesaman Barat	1.421.979.000	40,86	1.918.983.000	43,39
28	680970 Madrasah Tsanawiyah Negeri Gunung Tuleh Kab. Pasaman Barat	1.058.928.000	38,86	1.387.340.000	40,32
29	681286 Madrasah Aliyah Negeri Silayang Kab. Pasaman Barat	1.500.568.000	36,73	1.568.104.000	40,73
30	667189 Badan Pusat Statistik Kab. Pasaman Barat	2.848.603.000	28,35	4.576.780.000	25,15
31	351553 Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat	-	-	2.180.989.000	-
32	351556 Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat	-	-	55.181.000	-
33	351557 Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat	-	-	79.351.000	-
34	446000 Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat	4.190.710.000	29,02	2.077.841.000	34,62
35	665182 Polres Pasaman Barat	30.341.951.000	41,11	30.241.315.000	47,22
36	656180 KPU Kabupaten Pasaman barat	17.159.158.000	48,87	17.879.631.000	3,08

Sumber: Data sekunder dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kanwil Sumbar

Dari Tabel 1.1 diatas terlihat bahwa sebahagian besar realisasi belanja satuan kerja kementerian negara/lembaga di Kabupaten Pasaman Barat rendah di semester I. Ada beberapa DIPA satuan kerja yang realisasi di semester I terealisasi dibawah realisasi belanja nasional (realisasi APBN) baik ditahun 2014 maupun di 2015 seperti satker dengan DIPA Nomor (663962) Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman Barat (Ditjen Pendis) dan (667189) Badan Pusat Statistik Kab. Pasaman Barat. Bahkan ada beberapa DIPA Satker yang belum terealisasi sampai semester I 2015 seperti DIPA Nomor (351553) Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat, DIPA Nomor (351556) Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat, DIPA Nomor (351557) Kantor Pertanahan Kab. Pasaman Barat. Hal ini menggambarkan akan terjadi peningkatan realisasi anggaran di semester II.

Penelitian yang dilakukan oleh Nini (2012) yang meneliti tentang Pelaksanaan Anggaran pada satu satker yaitu Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman Propinsi Sumatera Barat, menyatakan bahwa hampir semua kegiatan pada Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang Permukiman terlambat dilakukan

karena beberapa alasan yaitu: terlambatnya pengesahan DPA oleh DPKD dan sampainya DPA tersebut ke Dinas, lambat nya pemisahan kegiatan antara mana yang akan dilakukan dengan Pelelangan dan mana yang Penunjukan Langsung, lambat nya penunjukan PPTK untuk masing-masing kegiatan, lamanya proses tender yang dilakukan, petugas ULP dan Pokja yang mempunyai tugas rangkap.

Penelitian yang dilakukan oleh Miliasih (2012) mengemukakan bahwa besarnya jumlah satker yang masuk dalam kategori terlambat, menunjukkan pola penyerapan anggaran belanja yang kecil di awal tahun anggaran dan tidak merata sampai dengan triwulan ketiga, dan terjadi penumpukan realisasi anggaran terjadi di triwulan keempat, terutama di bulan Desember. Permasalahan dalam tahapan proses realisasi anggaran yang menyebabkan keterlambatan penyerapan anggar n belanja satker terutama terjadi pada tahapan proses realisasi anggaran belanja di satker.

Sejalan dengan penelitian diatas, penelitian yang dilakukan oleh Widhianto (2010) menyebutkan bahwa pelaksanaan realisasi anggaran belanja pemerintah pusat hampir dapat dipastikan bahwa setiap bulan-bulan terakhir tahun anggaran terjadi peningkatan tajam pencairan dana. Trennya adalah tiga bulan terakhir selalu melonjak dengan sangat tajam. Pada semester kedua terutama di tiga bulan terakhir, penyerapan anggaran melonjak dengan drastis, bahkan ada yang berpendapat terkesan agak dipaksakan.

Berdasarkan pada masalah di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisis realisasi anggaran Kementerian Negara/ Lembaga di Kabupaten Pasaman Barat. Dengan membedakan tempat penelitian, waktu penelitian dan fokus penelitian yaitu seluruh satuan kerja kementerian negara/ lembaga yang ada di Kabupaten

Pasaman Barat dengan fokus pada realisasi anggaran pada satker pusat. Alasan pengambilan tempat penelitian di Kabupaten Pasaman Barat, karena juga bervariasi tingkat realisasi masing-masing DIPA satker Kementerian Negara/Lembaga di semester I dan wilayah pencairan anggaran belanja yang jauh yaitu di KPPN Lubuk Sikaping.

1.2 Rumusan Masalah

Pelaksanaan anggaran mengalami berbagai kendala. Data dari DJPB Kanwil Sumatera Barat di peroleh bahwa masih banyak realisasi satker masih di bawah 50 persen. Jika dilihat dari proporsi waktu, seharusnya realisasi seluruh jenis belanja sudah mendekati 50 persen, karena pelaksanaan anggaran sudah berjalan setengah tahun. Pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan percepatan penyerapan anggaran. Namun, lambatnya realisasi anggaran seolah menjadi masalah permanen tanpa solusi yang terjadi setiap tahunnya.

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas, maka peneliti menetapkan permasalahan utama yang akan dianalisis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana realisasi anggaran Kementerian Negara/Lembaga di Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2014-2015?.
2. Apa faktor-faktor penyebab yang menghambat proses penyerapan anggaran?.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis realisasi anggaran belanja kementerian negara/lembaga di Kabupaten Pasaman Barat tahun 2014-2015.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor penyebab yang menghambat proses penyerapan anggaran.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil melalui penelitian ini:

1. Untuk lebih memahami realisasi anggaran belanja kementerian negara/lembaga yang ada di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Sebagai masukan bagi pemerintah pusat, dalam hal ini satker instansi terkait dalam mengatasi permasalahan realisasi anggaran sesuai peraturan yang berlaku sehingga rencana yang ditargetkan dapat tercapai.
3. Sebagai bahan monitoring bagi Kementerian Keuangan khususnya KPPN Lubuk Sikaping, untuk dapat memahami keadaan pelaksanaan realisasi anggaran di Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga di Kabupaten Pasaman Barat.
4. Diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan bahan perbandingan dalam penelitian yang relevan untuk penelitian dimasa yang akan datang dan menjadi bahan acuan bagi peneliti selanjutnya mengenai pelaksanaan anggaran kementerian negara/lembaga.

1.5 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi hanya pada realisasi anggaran dengan fokus pada realisasi anggaran belanja satuan kerja Kementerian negara/lembaga di Kabupaten Pasaman Barat Tahun anggaran 2014 dan 2015. Pelaksanaan realisasi anggaran satuan kerja dimulai setelah terbitnya dokumen Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) satker kementerian negara/lembaga sampai dengan diterbitkannya Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh KPPN Lubuk Sikaping. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis realisasi dengan anggaran tahun anggaran 2014-2015 dan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab yang menghambat penyerapan anggaran.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam 5 (lima) bab yang merupakan satu kesatuan, dengan rincian sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Memberikan gambaran umum yang mendasari dilaksanakannya penelitian ini. Bab ini terdiri dari latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, batasan masalah serta sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORITIS

Berisi teori yang berkaitan dengan penelitian, penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran yang melandasi penulisan tesis ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Uraian mengenai desain penelitian, populasi dan sampel, variabel dan operasional variabel, data dan teknik pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN

Terdiri atas evaluasi anggaran Tahun 2014-2015, analisis mengenai realisasi dan penyerapan anggaran satuan kerja Kementerian Negara/ Lembaga di Kabupaten Pasaman Barat beserta hasil wawancara.

BAB V : PENUTUP

Memuat kesimpulan akhir yang merupakan ringkasan dari pembahasan sebelumnya; saran, keterbatasan penelitian dan implikasi penelitian baik untuk pemerintah pusat maupun untuk penelitian selanjutnya.

