

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah adalah seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran yang didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 yang terakhir diubah dengan Permendagri 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa azas umum pengelolaan keuangan daerah adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan kemanfaatan untuk masyarakat. Tertib maksudnya adalah keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Tiga indikator ketepatan waktu yaitu tepat waktu penetapan APBD, tepat waktu realisasi belanja, dan tepat waktu realisasi pendapatan.

Meskipun penganggaran berbasis kinerja lebih mengutamakan kinerja keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) daripada input, penyerapan anggaran masih menjadi isu yang sering dibahas dalam pelaksanaan APBD. Hal ini disebabkan oleh belanja pemerintah merupakan salah satu variabel yang berpengaruh dalam mendorong laju pertumbuhan ekonomi. Pemerintah dituntut untuk menyeimbangkan antara penyerapan anggaran dan kualitas belanja yang dihasilkan. Salah satu indikator belanja berkualitas adalah realisasi belanja yang dilaksanakan tepat waktu. Agar realisasi belanja berjalan tepat waktu dan memberikan manfaat bagi masyarakat, evaluasi dan pengawasan dalam penyerapan anggaran terus dilakukan oleh pemerintah.

Dalam pelaksanaannya, penyerapan anggaran pemerintah mengalami berbagai kendala. Salah satu kendala yang dihadapi adalah kecenderungan pencairan anggaran belanja yang rendah di awal tahun dan penumpukan pencairan

anggaran di akhir tahun anggaran (Solikhin, 2014). Seharusnya semakin awal kegiatan dilaksanakan, masyarakat pun akan semakin cepat menerima manfaat sehingga dapat memberikan dorongan yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi. Adanya penumpukan pencairan pada akhir tahun tersebut menjadi kontraproduktif dengan fungsi APBD dalam stabilisasi keseimbangan fundamental perekonomian. Idealnya, realisasi anggaran pemerintah hendaknya cenderung stabil pada awal tahun, kemudian meningkat pada pertengahan dan kembali stabil menjelang akhir tahun anggaran. Pada akhir tahun anggaran, terutama bulan Desember semestinya pemerintah hanya melaksanakan sisa-sisa kegiatan dan merapikan administrasi pengelolaan keuangannya saja. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa realisasi anggaran pemda cenderung rendah pada awal tahun anggaran dan baru mengalami kenaikan pada akhir tahun anggaran. Rendahnya penyerapan sampai dengan triwulan ketiga mendorong pemerintah daerah untuk mengejar target penyerapan anggaran agar terpenuhi pada akhir tahun sehingga pencairan anggaran pada akhir tahun menjadi lebih besar daripada triwulan sebelumnya.

Dalam struktur APBD, pengeluaran pemerintah yang mendukung pembangunan kesejahteraan masyarakat tercermin dalam belanja modal. Pelaksanaan belanja modal tersebut dalam rangka peningkatan pelayanan publik oleh pemerintah, yaitu dalam bentuk kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan, air bersih, dan transportasi, serta infrastruktur seperti jaringan jalan, sanitasi, dan fasilitas umum lainnya. Sebagai daerah yang sedang giat membangun, peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk memberikan dorongan yang lebih kuat dan cepat bagi pergerakan roda perekonomian.

Oleh karena itu, untuk mempercepat laju pergerakan roda perekonomian presiden sangat menekankan pentingnya penyerapan anggaran belanja modal yang optimal dan sesuai dengan perencanaan yang telah disusun sebelumnya. Banyak pihak mengkhawatirkan bahwa penyerapan anggaran belanja modal yang lambat akan berdampak pada pelambatan pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh keterlambatan penyerapan anggaran belanja modal untuk pembangunan jembatan yang seharusnya selesai di pertengahan tahun, ternyata selesai di akhir tahun. Hal ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat berupa tertundanya manfaat

menggunakan jembatan tersebut. Hal ini menyebabkan kegiatan perekonomian antara dua daerah yang dihubungkan dengan jembatan tersebut akan terganggu kelancarannya. Hilangnya manfaat secara agregasi akan mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah.

Disamping itu keterlambatan penyerapan anggaran belanja modal dapat mengakibatkan kerugian secara ekonomis terhadap keuangan daerah. Dalam dokumen anggaran kas tercantum besarnya rencana penarikan dana per bulan dari pengguna anggaran. Berdasarkan besarnya rencana penarikan dana tersebut bendahara umum daerah (BUD) harus menyiapkan sejumlah dana untuk memenuhi kebutuhan dari pengguna anggaran tersebut. Apabila dana yang tersedia di rekening kas umum daerah tidak cukup untuk memenuhi rencana kebutuhan dari pengguna anggaran, maka bendahara umum daerah akan melakukan usaha-usaha antara lain dengan penerbitan surat berharga, penjualan asset negara, pinjaman likuiditas dari bank atau usaha-usaha lainnya.

Ketika pemerintah daerah telah memperoleh sejumlah dana dari hasil usahanya, misal dari penerbitan surat berharga, maka pemerintah daerah pada saat itu sudah menanggung beban bunga. Lebih parahnya jika uang tersebut tidak jadi digunakan dikarenakan tertundanya penyerapan anggaran belanja modal dari pengguna anggaran, maka hal itu akan menyebabkan *idle cash* pada rekening pemerintah daerah. Apabila jumlah *idle cash* sangat besar, hal ini sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip manajemen kas pemerintah yang baik. William (2004) menjelaskan bahwa secara garis besar tujuan manajemen kas pemerintah adalah untuk mampu membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah secara tepat waktu serta memenuhi kewajiban pemerintah ketika jatuh tempo, dengan memperhatikan efektivitas biaya, pengurangan resiko dan efisiensi, serta menjaga saldo kas yang menganggur (*idle cash*) yang terdapat dalam sistem perbankan dalam tingkat yang minimal.

Permasalahan keterlambatan dan ketidakpastian penyerapan anggaran belanja modal menyebabkan *opportunity cost* atas uang pemerintah daerah. Keterlambatan dan ketidakpastian penyerapan anggaran belanja modal berdampak pada tidak optimalnya usaha-usaha percepatan dan investasi kas pemerintah daerah apabila terdapat kelebihan kas akibatnya meningkatnya penerimaan

daerah. Pemerintah daerah tidak akan mengambil resiko melakukan investasi apabila terdapat ketidakpastian penyerapan anggaran belanja modal.

Peningkatan pelayanan publik melalui belanja modal juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Swahlunto. Namun dalam beberapa tahun terakhir ini fenomena yang terjadi di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto adalah terjadinya penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun atau surat perintah pencairan dana (SP2D) yang diterbitkan oleh DPPKAD pada akhir tahun cenderung meningkat. Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto melalui DPPKAD telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan percepatan penyerapan anggaran belanja modal agar tidak terjadi penumpukan pencairan anggaran belanja modal pada akhir tahun. Namun, lambatnya realisasi belanja modal seolah menjadi masalah permanen tanpa solusi yang terjadi setiap tahunnya.

Bahkan berdasarkan data laporan realisasi anggaran yang diperoleh, diketahui bahwa sampai akhir bulan September 2015 (akhir triwulan III) realisasi belanja modal yang mampu diserap untuk pelaksanaan program kegiatan adalah sebesar 26,25% dan sampai akhir bulan September 2016 (akhir triwulan III) realisasi belanja modal yang mampu diserap untuk pelaksanaan program kegiatan adalah sebesar 31,15%. Nilai ini menunjukkan bahwa masih terdapat 73,75% anggaran belanja modal yang akan direalisasikan di triwulan IV Tahun 2015 dan 68,85% anggaran belanja modal yang akan direalisasikan di triwulan IV Tahun 2016. Besarnya sisa anggaran belanja modal yang belum terealisasi di triwulan IV ini menunjukkan adanya potensi keterlambatan penyerapan anggaran belanja modal satuan kerja perangkat daerah (SKPD) atau penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun. Dimana pencairan dana belanja modal mengalami peningkatan tajam disetiap bulan-bulan terakhir tahun bahkan ada yang berpendapat terkesan agak dipaksakan.

Fenomena ini perlu dicarikan solusi penyelesaiannya, sehingga sangat penting jika dilakukan kajian mendalam mengenai faktor-faktor apa saja yang menyebabkan pencairan dana belanja modal cenderung terjadi mendekati akhir tahun anggaran. Dengan demikian diharapkan SKPD di pemerintah daerah Kota Sawahlunto dapat mengevaluasi hal-hal apa saja yang perlu ditingkatkan agar

pencairan dana belanja modal tepat waktu dan tidak lagi menumpuk pada akhir tahun anggaran.

Beberapa penelitian sebelumnya seperti Herriyanto (2012) mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada satuan kementerian/lembaga di wilayah Jakarta, hasil penelitiannya dimana keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada satker di wilayah Jakarta disebabkan oleh faktor perencanaan, faktor administrasi, faktor sumber daya manusia (SDM), faktor dokumen pengadaan dan faktor ganti uang persediaan. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Miliarsih (2012) mengenai analisis keterlambatan penyerapan anggaran belanja satuan kerja kementerian negara/lembaga TA 2010 di wilayah pembayaran KPPN Pekanbaru menghasilkan tiga faktor yang menyebabkan keterlambatan penyerapan anggaran belanja yaitu proses realisasi anggaran, kebijakan teknis dan kultur pengelola anggaran di satuan kerja. Solikhin (2014) meneliti tentang evaluasi penumpukan pencairan anggaran belanja pemerintah pusat di akhir tahun anggaran pada satker di KPPN Purwokerto, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan penumpukan pencairan anggaran belanja di akhir tahun pada satker KPPN Purwokerto dimana faktor yang menyebabkan penumpukan pencairan anggaran yaitu perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, sumber daya manusia dan regulasi pengelolaan anggaran. Malahayati dkk (2015) meneliti tentang pengaruh kapasitas sumber daya manusia, perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran terhadap serapan anggaran satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pada pemerintah kota Banda Aceh, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kapasitas sumber daya manusia, perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran berpengaruh terhadap serapan anggaran SKPD pada Pemerintah Kota Banda Aceh. Kemudian Susanti (2016) menganalisis realisasi anggaran kementerian negara/lembaga di kabupaten pasaman barat dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi anggaran semester 1 tahun 2014 lebih tinggi dibanding semester 1 tahun 2015 dan terjadi pelonjakan realisasi pada bulan Juli dan Desember. Realisasi anggaran cenderung dilaksanakan tidak berdasarkan pada rencana penarikan dana, dimana penyebab utama keterlambatan terletak pada permasalahan internal dan eksternal satker seperti perencanaan

pencairan, administrasi, SDM, ganti uang persediaan, faktor lainnya keterlambatan penerbitan petunjuk teknis dan SK pembayaran serta perubahan regulasi Tahun 2014 dan Tahun 2015.

Berdasarkan pada masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor Penyebab Penumpukan Pencairan Dana Belanja Modal Pada Akhir Tahun Di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pencairan dana belanja modal di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto Tahun 2015 dan Tahun 2016?
2. Apa faktor-faktor penyebab terjadinya penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun pada Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana pencairan dana belanja modal di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto Tahun 2015 dan Tahun 2016.
2. Mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberi kontribusi secara akademis dan praktis.

1. Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan menjadi referensi bagi penelitian terkait pencairan dana belanja modal di masa yang akan datang.

2. Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto, penelitian ini dapat menjadi masukan dalam upaya mengetahui penyebab penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun sehingga akan memudahkan dalam menyusun langkah-langkah perbaikan dimasa yang akan datang dan akan mendorong pencairan dana belanja modal tepat waktu.
- b. Bagi penulis adalah dapat menambah ilmu dan wawasan tentang penyebab penumpukan pencairan dana belanja modal serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

E. Batasan Penelitian

Agar penelitian ini terarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang akan diteliti, maka perlu adanya batasan masalah dalam melakukan penelitian yaitu:

1. Penulis hanya menganalisis pencairan dana belanja modal pada pemerintah daerah kota Sawahlunto Tahun 2015 dan Tahun 2016.
2. Satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah lima SKPD yang memiliki realisasi belanja modal terbesar pada kedua tahun penelitian yaitu Tahun 2015 dan Tahun 2016.
3. Informan dari penelitian ini hanya pejabat pengelola anggaran yang ada di SKPD. Penulis tidak melakukan wawancara dengan informan BUD di DPPKAD dan pihak ketiga pengadaan barang/jasa. Hal ini dilakukan karena peneliti ingin fokus menganalisis pencairan dana belanja modal dan faktor penyebab penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun di SKPD.
4. Tingkat toleransi error yang digunakan dalam pengukuran penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun adalah sebesar 5%.

F. Sistematika Penulisan

Dalam rangka pemahaman secara menyeluruh dalam penulisan tesis ini, penulis merasa perlu untuk membuat sistematika penulisan tesis ini agar dapat menunjukkan arah penulisan serta keterkaitan antar bab. Adapun sistematika penulisan dari tesis ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Bab Pertama merupakan bab Pendahuluan, yang akan menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian serta sistematika penulisan.

Selanjutnya pada Bab Kedua akan dijelaskan tinjauan pustaka yang berisikan landasan teoritis, tinjauan kajian terdahulu dan kerangka pemikiran.

Pada Bab Ketiga menguraikan Metodologi Penelitian yang meliputi desain penelitian, lokasi dan waktu penelitian, data dan metode pengumpulan data dan teknik analisis data.

Seterusnya Bab Keempat merupakan Pembahasan yang mengemukakan tentang profil satuan kerja perangkat daerah Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto yang menjadi sampel, menganalisis penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto, menilai dan menjelaskan bagaimana pencairan dana belanja modal di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto Tahun 2015 dan Tahun 2016 dan apa faktor-faktor penyebab terjadinya penumpukan pencairan dana belanja modal pada akhir tahun di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto.

Pelaporan penelitian atau tesis ini diakhiri dengan Bab lima sebagai bab Penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran bagi kemungkinan pengembangan penelitian lanjutan.