

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi dalam bidang perencanaan dan penganggaran di Indonesia mulai diterapkan mulai tahun anggaran 2005 dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pemerintah kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) menyatakan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran disusun menggunakan tiga pendekatan, yaitu: (1) Anggaran Terpadu (*Unified Budget*); (2) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*); dan (3) Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budget*).

Studi dalam penelitian ini dilakukan pada satuan kerja (satker) Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan karena Sekretariat Jenderal ini merupakan unit eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan yang sudah menggunakan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja yang digunakan dalam menyusun, melaksanakan, dan mengevaluasi anggaran yang dikelolanya.

Sekretariat Jenderal bertugas untuk melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Kementerian Keuangan. Sekretariat Jenderal melaksanakan tugas tersebut dengan menyelenggarakan fungsi:

- a. koordinasi kegiatan Kementerian Keuangan;
- b. koordinasi dan penyusunan rencana dan program Kementerian Keuangan;

- c. pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan,
- d. kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan, arsip, dan dokumentasi Kementerian Keuangan;
- e. pembinaan dan penyelenggaraan organisasi dan tata laksana, kerja sama, dan hubungan masyarakat;
- f. koordinasi dan penyusunan peraturan perundang-undangan dan bantuan hukum;
- g. penyelenggaraan pengelolaan barang milik/kekayaan negara; dan
- h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri Keuangan.

Sesuai Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 234 Tahun 2015 tentang Penataan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, susunan organisasi Sekretariat Jenderal terdiri atas:

- a. Biro Perencanaan dan Keuangan;
- b. Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan;
- c. Biro Hukum;
- d. Biro Bantuan Hukum;
- e. Biro Sumber Daya Manusia;
- f. Biro Komunikasi dan Layanan Informasi;
- g. Biro Perlengkapan; dan
- h. Biro Umum.

Dari sudut pandang struktur anggarannya, Sekretariat Jenderal terdiri atas satu Program yaitu Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Kementerian Keuangan, dan 17 Kegiatan. Adapun 17 Kegiatan yang menjadi kewenangan Sekretariat Jenderal dijelaskan dalam Tabel 1.1. berikut ini.

Tabel 1.1 Kegiatan yang menjadi Kewenangan Sekretariat Jenderal

No.	Kode Kegiatan	Kegiatan
1.	1625	Pembinaan dan Koordinasi Pemberian Bantuan Hukum
2.	1626	Membangun Kepercayaan dan Meningkatkan Dukungan Publik terhadap Kebijakan di Bidang Keuangan Negara
3.	1627	Pembinaan dan Koordinasi Perumusan Peraturan Perundang-undangan
4.	1628	Pembinaan dan Penataan Organisasi, Tata Laksana dan Jabatan Fungsional
5.	1629	Koordinasi Penyusunan Rencana Kerja, Pembinaan dan Pengelolaan Anggaran
6.	1630	Pembinaan Administrasi dan Pengelolaan Perlengkapan
7.	1631	Pembinaan dan Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Manusia
8.	1632	Pembinaan Administrasi dan Dukungan Pelayanan Pelaksanaan Tugas Kantor Pusat Kementerian
9.	1633	Koordinasi dan Harmonisasi Pelaksanaan Kebijakan Menteri Keuangan
10.	1634	Koordinasi dan Pengembangan Sistem Informasi dan Teknologi Keuangan
11.	1635	Pengelolaan Investasi Pemerintah
12.	1636	Pembinaan Teknis dan Layanan Pengadaan Secara Elektronik
13.	1637	Pembinaan dan Pengawasan Profesi Akuntan Publik dan Penilai Publik
14.	1638	Dukungan Pelayanan Pelaksanaan Tugas Kantor-Kantor Vertikal di daerah yang berkantor di Gedung Keuangan Negara
15.	1639	Penyelesaian Sengketa Pajak
16.	5170	Dukungan Manajemen dan Dukungan Teknis Pelaksanaan Tugas Komite Pengawas Perpajakan
17.	5171	Lembaga Pengelolaan Dana Pendidikan

Sumber: RKA-KL Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. Untuk meningkatkan pelaksanaan pelaporan dan pemantauan tersebut maka telah dilakukan pengembangan dan perbaikan aplikasi monitoring dan evaluasi sebagai alat pelaporan. Pelaksanaan pelaporan tersebut mengacu pada perkembangan realisasi penyerapan anggaran dan realisasi pencapaian target yang telah berjalan dengan aplikasi *e-monev* yang dikembangkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Partisipasi menurut Poerwati (2002) dalam Jalaluddin dan Bahri (2009) adalah proses pengambilan keputusan bersama atau antara dua pihak atau lebih yang membawa pengaruh di kemudian hari bagi mereka yang ikut dalam memberikan keputusan. Partisipasi penganggaran merupakan proses dalam organisasi yang melibatkan para manajer dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya (Suluh, 2012). Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, partisipasi masyarakat dalam konteks perencanaan dan penganggaran adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

Penelitian sebelumnya terkait partisipasi penyusunan anggaran menggambarkan adanya pengaruh antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja penyerapan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Utami (2015) berhasil membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh yang positif terhadap kinerja penyerapan anggaran. Hal senada juga dibuktikan oleh Yuliantoro, Ritonga, dan Darlis (2012) yang membuktikan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja manajerial.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PMK Nomor 10 Tahun 2017 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2017, revisi anggaran adalah perubahan rincian anggaran yang telah ditetapkan berdasarkan APBN Tahun Anggaran 2017 dan disahkan dalam DIPA Tahun Anggaran 2017. Menurut Putri (2015) dalam Dwiana (2017), faktor-faktor yang menyebabkan adanya perubahan anggaran keuangan antara lain terjadi karena (1) perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan, (2) keadaan yang menyebabkan harus dilaksanakannya pergeseran-pergeseran antarunit

organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja, (3) keadaan darurat, dan (4) keadaan luar biasa.

Menurut Utami (2015), revisi anggaran meliputi perubahan rincian anggaran yang disebabkan oleh penambahan atau perubahan pagu anggaran, perubahan rincian anggaran dan/atau pergeseran anggaran dalam hal pagu anggaran tetap, dan revisi administrasi yang disebabkan oleh kesalahan administrasi, perubahan rumusan yang tidak terkait dengan anggaran, dan/atau pemenuhan persyaratan dalam rangka pencairan anggaran.

Penelitian sebelumnya menggambarkan adanya pengaruh signifikan antara revisi anggaran dengan kinerja manajerial yang dibuktikan oleh Alim (2008). Namun, penelitian oleh Simanjuntak (2016) tidak dapat membuktikan bahwa terdapat pengaruh signifikan antara revisi DIPA pada berbagai tingkat kewenangan dengan kinerja penyerapan anggaran.

Evaluasi anggaran dilaksanakan untuk mencari kemungkinan terjadinya suatu penyimpangan dalam anggaran tersebut. Evaluasi anggaran adalah proses membandingkan antara anggaran yang disusun dengan pelaksanaannya, sehingga dari perbandingan ini dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk mengukur efisiensi serta penilaian terhadap kinerja (Salbiah dan Rizky, 2012).

Menurut PMK Nomor 163 Tahun 2016 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, evaluasi kinerja merupakan salah satu instrumen yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja, yang memiliki pengertian yaitu penilaian terhadap capaian sasaran kinerja, konsistensi perencanaan dan implementasi, serta realisasi penyerapan anggaran. Evaluasi, menurut Utami

(2015), dilakukan untuk mengetahui pencapaian hasil, kemajuan, dan kendala yang dijumpai dalam pencapaian sasaran anggaran dan menentukan keputusan yang tepat untuk memperbaikinya.

Penelitian sebelumnya oleh Salbiah dan Rizky (2012) membuktikan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja. Hal senada juga berhasil dibuktikan oleh Jalaluddin dan Bahri (2009) yang membuktikan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Revisi Anggaran, dan Evaluasi Anggaran terhadap Kinerja Penyerapan Anggaran (Studi Kasus pada Satuan Kerja Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan)”**.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah variabel independen yang digunakan, objek penelitian yang digunakan, dan waktu penelitian. Penelitian ini menggunakan variabel independen partisipasi penyusunan anggaran, revisi anggaran, dan evaluasi anggaran. Penelitian ini menggunakan objek penelitian yaitu satker Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, sedangkan penelitian terdahulu di lingkungan Kementerian Keuangan antara lain oleh Utami (2015) dengan objek penelitian pada Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan dan oleh Suluh (2012) dengan objek penelitian pada satker di wilayah kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Malang.

1.2 Ruang Lingkup

Penelitian ini berfokus pada pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, revisi anggaran, dan evaluasi anggaran terhadap kinerja penyerapan anggaran. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data anggaran berupa jumlah partisipasi

penyusunan anggaran, jumlah revisi anggaran, nilai konsistensi evaluasi anggaran, dan tingkat kinerja penyerapan anggaran tahun anggaran 2015 sampai dengan tahun anggaran 2016. Lokasi penelitian dilakukan pada satker Sekretariat Jenderal sehingga data yang digunakan merupakan data yang terjadi pada unit kerja ini.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu:

- a. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal?
- b. Apakah revisi anggaran berpengaruh terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal?
- c. Apakah evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal?
- d. Apakah partisipasi penyusunan anggaran, revisi anggaran, dan evaluasi anggaran secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal?

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

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

1. Mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal;
2. Mengetahui pengaruh revisi anggaran terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal;

3. Mengetahui pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal; dan
4. Mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, revisi anggaran, dan evaluasi anggaran secara bersama-sama terhadap kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Bagi peneliti, untuk meningkatkan kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian ilmiah ilmu sosial khususnya di bidang akuntansi pemerintahan;
- b. Bagi satker Sekretariat Jenderal, untuk menjadi dasar pertimbangan dalam proses perencanaan dan penganggaran. Selain itu, hasil penelitian ini dapat memberikan informasi agar kinerja penyerapan anggaran satker Sekretariat Jenderal menjadi lebih baik dan optimal;
- c. Bagi akademisi, untuk menambah informasi dan referensi empiris ilmu sosial khususnya dalam bidang akuntansi pemerintahan.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

Pada bab ini menjelaskan hal yang mendasari munculnya masalah dalam penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang melandasi penelitian dan menjadi dasar acuan teori untuk menganalisis dalam penelitian serta menjelaskan penelitian terdahulu yang terkait, menggambarkan kerangka teori dan menarik hipotesis.

BAB III Metodologi Penelitian

Bab ini berisi tentang desain atau rancangan penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data serta metode analisis yang akan digunakan.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang pembahasan dan hasil mengenai permasalahan yang diteliti dari penelitian ini.

BAB V Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang merupakan penutup dari penulisan penelitian ini. Dalam bab ini diungkapkan kesimpulan dari penelitian dan saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya.

