

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam perekonomian Indonesia, salah satu variabel dominan pendorong pertumbuhan ekonomi adalah faktor konsumsi, sehingga belanja pemerintah yang merupakan konsumsi pemerintah turut menjadi penentu pertumbuhan ekonomi nasional. Oleh karena itu penyerapan anggaran yang digambarkan dari Kementerian/Lembaga akan memberikan *efek multiplier* (pengaruh yang meluas yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan ekonomi dimana peningkatan pengeluaran nasional mempengaruhi peningkatan pendapatan dan konsumsi) yang berasal dari belanja yang dilakukan pemerintah. Selain mendukung program yang telah dicanangkan pemerintah, penyerapan anggaran yang merupakan salah satu bentuk konsumsi yang dilakukan pemerintah dapat menggerakkan sektor swasta. Terlebih lagi, apabila pengalokasian anggaran dilakukan secara efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Terkait dengan hal ini, pemerintah dalam pelaksanaan anggaran sangat fokus terhadap realisasi penyerapan anggaran, untuk menjamin bahwa dana yang telah dialokasikan dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (LPP APBN Semester 1 Tahun 2015).

Penyerapan anggaran yang rendah pada pemerintah pusat dan daerah sering menjadi topik utama dibahas oleh para pengamat ekonomi sebagai salah satu indikator kurangnya optimalisasi kinerja pemerintah yang telah

ditargetkan. Tidak terserapnya anggaran secara maksimal dapat berakibat hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan oleh pemerintah yang artinya ada dana yang menganggur. Anggaran memiliki fungsi sebagai alat perencanaan, pengawasan dan pengendalian. Anggaran sebagai alat perencanaan menandakan target yang harus dicapai oleh pemerintah, anggaran sebagai alat pengawasan yaitu mengevaluasi prestasi kerja atas implementasi dan tindakan perbaikan kedepannya, serta anggaran sebagai alat pengendalian untuk mengalokasikan sumber dana publik yang telah disetujui untuk dibelanjakan (Kennedy et al, 2020).

Pada Peraturan No. 214/PMK.02/2017 menyebutkan bahwa penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator atas evaluasi kinerja dalam atas aspek implementasi. Evaluasi kinerja atas aspek implementasi dilakukan dalam rangka menghasilkan informasi kinerja mengenai pelaksanaan kegiatan dan pencapaian keluaran. Artinya anggaran menjadi sangat penting dan relevan dalam suatu pemerintahan, karena anggaran akan berdampak terhadap kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari pemerintah daerah serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2001). Kinerja pimpinan publik akan dinilai berdasarkan hasil pencapaian target anggaran. Penilaian kinerja dilakukan dengan

menganalisis perbedaan kinerja aktual dengan yang dianggarkan (Mardiasmo, 2009).

Dalam struktur dan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD), pengeluaran pemerintah yang mendukung dalam 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 dan transportasi serta infrastruktur seperti jaringan jalan dan fasilitas lainnya. Sisa anggaran yang besar menunjukkan daya serap anggaran yang rendah. Para ekonom memandang rendahnya tingkat serapan anggaran sebagai salah satu indikator kegagalan birokrasi yang dapat menghambat pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah (BPKP, 2011).

Penyerapan anggaran yang baik dapat dilihat dari tingkat pelaksanaan realisasi fisik dan realisasi anggaran yang terjadwal sesuai rencana kerja selama satu periode tahun anggaran. Pada pertengahan tahun seharusnya penyerapan anggaran sudah mencapai 50% dan di akhir tahun anggaran mencapai 100%. Seperti contoh, masalah penyerapan anggaran juga terjadi di Kabupaten/Kota di Provinsi Riau, salah satu diantaranya adalah Kabupaten Bengkalis. Berdasarkan Laporan wartawan tribunbengkalis.com, Muhammad Natsir (2018) menyatakan bahwa realisasi serapan anggaran pada APBD Bengkalis 2018 sejak Januari hingga akhir Juni Bengkalis baru bisa merealisasikan serapan anggaran sebesar

19% dari total APBD Bengkalis dimana sebaiknya realisasi tersebut sudah dapat dilakukan sebesar 50% tetapi pada kenyataannya masih dibawah 50%.

Rendahnya penyerapan anggaran pemerintah telah menarik beberapa orang peneliti untuk melakukan penelitian tentang hal tersebut, diantaranya yang dilakukan oleh Rambe (2018) yang melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara, menyatakan bahwa pendapatan asli daerah secara parsial berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Pendapatan Asli Daerah selalu tidak mencapai target yang ditentukan bukan berarti, hal ini dapat mempengaruhi ekonomi masyarakat dan menghambat Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah diantaranya penerimaan pajak dan retribusi daerah dari usaha masyarakat. Untuk Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.

Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya yang menjadi penerimaan pembayaran pada tahun berjalan merupakan sumber penerimaan internal pemerintah daerah yang akan digunakan pada tahun anggaran berjalan khususnya untuk kegiatan (proyek) luncuran, untuk kegiatan lanjutan maupun kegiatan baru. Sementara untuk Perubahan Anggaran secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan Anggaran. Waktu penetapan Perubahan anggaran dilakukan oleh pemerintah daerah sesegera mungkin agar kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan tidak terbengkalai karena terbatasnya waktu.

Penelitian sebelumnya juga oleh Imam Hanif et al (2017) yang melakukan penelitian di Kabupaten/Kota Aceh menyatakan bahwa waktu penetapan anggaran dan *fiscal distress* berpengaruh pada serapan anggaran pemerintah di Kabupaten/Kota di Aceh. Tekanan fiskal yang tinggi mencerminkan kebutuhan belanja daerah yang besar namun tidak mampu mengimbangi pendapatan daerah yang diterima. Hal ini berarti pemerintah daerah dengan kondisi *fiscal distress* yang tinggi tersebut memiliki fleksibilitas yang rendah dalam menyesuaikan anggarannya sehingga tidak mampu meningkatkan kinerja serapan anggaran.

Hal yang sama juga terjadi pada penelitian yang dilakukan oleh Silvia Wulandari (2022) yang menguji tentang Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran, *Fiscal Stress* dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Penyerapan Anggaran dengan *Rebudgeting* sebagai Variabel Moderasi dengan hasil penelitian yaitu SiLPA dan PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Penyerapan Anggaran, *Fiscal Distress* tidak berpengaruh terhadap Penyerapan Anggaran, *Rebudgeting* tidak mampu memperkuat pengaruh positif SiLPA terhadap Penyerapan Anggaran, *Rebudgeting* tidak mampu memoderasi pengaruh *Fiscal Distress* terhadap Penyerapan Anggaran dan *Rebudgeting* tidak memoderasi pengaruh PAD terhadap Penyerapan Anggaran.

Hal ini berbeda dengan hasil penelitian Arif et al (2013) pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau yang menyatakan bahwa masing-masing daerah Kabupaten/Kota memiliki faktor-faktor penyebab minimnya

penyerapan APBD yang berbeda-beda disesuaikan dengan kondisi internal dari pemerintahan daerah. Namun, ada beberapa faktor yang hampir sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, misalnya: faktor regulasi, faktor politik, faktor tender/lelang, dan faktor komitmen organisasi. Selain itu lambatnya pengesahan APBD juga merupakan faktor yang paling mendominasi terjadinya minimnya penyerapan APBD.

Pemerintah Kabupaten/Kota pada wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur telah menyerahkan laporan keuangan sampai dengan akhir tahun 2019 kepada Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Realisasi anggaran Kabupaten/ Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2019-2021 yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota
di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2019-2021 (Miliar)

Kab/Kota	Tahun					
	2019 (Rp)		2020 (Rp)		2021 (Rp)	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Kota Kupang	1.211,44	1.164,51	1.195,49	1.128,42	1.149,38	1.081,19
Kab. Kupang	1.296,92	1.266,90	1.187,89	1.175,91	1.210,53	1.161,47
Kab.TTS	1.562,31	1.505,22	1.501,96	1.438,36	1.458,41	1.370,55
Kab. TTU	1.171,46	1.129,99	1.055,06	1.008,81	1.029,78	994,45
Kab. Belu	993,78	972,54	1.043,11	933,95	900,65	853,37
Kab. Alor	1.150,89	1.114,94	1.082,99	1.078,69	1.097,33	1.083,38
Kab. Lembata	946,74	912,32	879,97	841,19	876,18	786,64
Kab. Flores Timur	1.148,76	1.117,69	1.114,11	1.091,83	1.113,06	1.063,98
Kab. Sikka	1.245,73	1.239,19	1.093,80	1.102,49	1.180,34	1.122,66
Kab. Ende	1.279,96	1.257,65	1.206,14	1.182,26	1.168,91	1.097,41
Kab. Nagekeo	807,83	792,63	769,21	784,15	749,86	700,70
Kab. Ngada	848,02	838,57	827,67	798,09	858,58	824,19
Kab. Manggarai Timur	1.131,98	1.114,41	1.059,78	1.038,51	1.140,72	1.104,32
Kab. Manggarai	1.224,94	1.229,40	1.155,83	1.156,33	1.171,39	1.142,55
Kab. Manggarai Barat	1.170,00	1.163,71	1.162,83	1.116,05	1.135,28	1.089,50
Kab. Sumba Barat Daya	1.086,52	1.071,89	1.020,93	1.013,61	1.033,36	1.004,08

Kab. Sumba Barat	800,66	769,06	807,44	720,49	716,27	708,56
Kab. Sumba Tengah	627,74	621,14	653,25	574,94	578,74	563,14
Kab. Sumba Timur	1.269,07	1.234,92	1.296,15	1.136,01	1.137,18	1.128,94
Kab. Sabu Raijua	645,15	626,40	718,77	631,56	644,98	583,38
Kab. Rote Ndao	816,17	812,56	830,10	753,65	777,27	747,54
Kab. Malaka	874,88	840,57	845,77	760,11	893,24	863,57

Sumber: LHP atas LKPD pada wilayah Provinsi NTT Tahun 2019-2021

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa dalam praktiknya, tidak semua kabupaten/Kota realisasi anggarannya mencapai target yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, relisasi pendapatan Kota Kupang tahun 2019 sebesar Rp.1.164.514.406.237, realisasi pendapatan pada tahun 2020 senilai Rp.1.128.428.149.265,37, mengalami penurunan sebesar Rp.36.086.256.972,15 atau sebesar 3,10%. Sementara itu realisasi pendapatan Tahun Anggaran 2021 mengalami penurunan sebesar Rp.47.228.445.117,78 atau sebesar 4,19%. Rendahnya penyerapan anggaran ini akan berdampak pada masyarakat khususnya untuk kegiatan yang langsung berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas, untuk itu rancangan keuangan yang telah disusun harus melewati keputusan yang cermat sehingga tidak akan mempengaruhi anggaran-anggaran yang telah disepakati. Namun apabila dalam tahun berjalan anggaran yang sudah disetujui tidak terserap seluruhnya ataupun melebihi rancangan awal maka harus dilakukan perubahan anggaran di tahun anggaran berjalan. Perubahan APBD dapat dimaknai sebagai usaha pemerintah daerah untuk menyesuaikan rencana keuangannya dengan perkembangan yang terjadi. Perkembangan yang dimaksud tersebut dapat berimplikasi pada meningkatnya anggaran penerimaan maupun pengeluaran atau sebaliknya.

Namun, dapat juga untuk mengakomodasi pergeseran-pergeseran dalam satu SKPD (Abdullah, 2013).

Dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja, penyerapan anggaran bukan merupakan target alokasi anggaran. Untuk mengukur kinerja suatu kegiatan, yang dilihat adalah output dan outcomenya. Namun variabel dominan pendorong pertumbuhan dalam kondisi perekonomian Indonesia saat ini adalah faktor konsumsi, sehingga belanja pemerintah yang merupakan konsumsi pemerintah menjadi pendorong utama laju pertumbuhan ekonomi (BPKP, 2011).

Daya serap anggaran yang masih rendah menjadi isu besar dalam manajemen keuangan pemerintahan. Banyak pihak menuding hal ini berkontribusi terhadap kualitas pelayanan publik dan sulitnya mencapai target pertumbuhan ekonomi. Penganggaran memiliki peran yang sangat penting dalam upaya peningkatan penyerapan anggaran, karena jika dilakukan dengan baik akan memudahkan dalam pelaksanaan anggaran (BPKP, 2011). Rendahnya penyerapan anggaran tersebut muncul di saat tuntutan agar pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan daerah semakin transparan dan akuntabel dalam rangka menuju *good government governance* dan tuntutan untuk efektif dan efisien.

Dampak negatif rendahnya penyerapan anggaran bagi pemerintah adalah hilangnya manfaat belanja karena dana yang dialokasikan ternyata tidak sepenuhnya dapat dimanfaatkan, yang artinya terjadi *idle money*. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan dana yang

dimiliki Negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan yang lebih bermanfaat bagi sistem pemerintahan (BPKP, 2011).

Fenomena di atas ternyata ditemukan juga di pemerintah daerah Kota Kupang. Dimana realisasi pendapatan daerah kadang mengalami penurunan dari tahun sebelumnya (tabel 1.1). Sebagai contoh realisasi pendapatan tahun 2020 mengalami penurunan sebesar 3,10% dari tahun sebelumnya, yakni tahun 2019. Sehingga berdasarkan data dan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **“Analisis Pengaruh PAD, SiLPA, Perubahan Anggaran dan *Fiscal Distress* terhadap Penyerapan Anggaran Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT.”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT?
2. Apakah SiLPA berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT?
3. Apakah Perubahan Anggaran berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT?
4. Apakah *Fiscal Distress* berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), SiLPA, Perubahan Anggaran dan *Fiscal Distress* berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT.
2. Untuk mengetahui SiLPA berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT.
3. Untuk mengetahui Perubahan Anggaran berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT.
4. Untuk mengetahui *Fiscal Distress* berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT.
5. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah (PAD), SiLPA, Perubahan Anggaran dan *Fiscal Distress* berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran Kabupaten/Kota Di Provinsi NTT.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, gambaran, dan bukti-bukti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, selain itu penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti yang melaksanakan penelitian-penelitian sejenis ataupun lanjutan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan informasi dalam pengambilan kebijakan penganggaran pada pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.