

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang otonomi daerah, definisi Otonomi Daerah atau Desentralisasi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonomi, untuk mengurus dan mengatur urusan Pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Siklus pengelolaan keuangan daerah merupakan tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam mengelola keuangan yang menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan dapat memenuhi prinsip ekonomi, efisien dan efektif, transparan dan akuntabel.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Implikasi dari desentralisasi adalah perubahan terhadap pengelolaan keuangan daerah, dimana daerah mempunyai wewenang untuk mengatur anggaran keuangan daerahnya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat

Pengelolaan Keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Proses pengelolaan keuangan daerah dimulai dari perencanaan/penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pada dasarnya mengelola keuangan daerah adalah mengelola anggaran. Anggaran keuangan merupakan suatu rencana keuangan yang disusun sebagai dasar dalam perencanaan pelayanan publik Pemerintah Daerah terhadap masyarakat. Anggaran Keuangan Daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Siklus pengelolaan keuangan daerah merupakan tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam mengelola keuangan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah agar pengelolaan keuangan tersebut memenuhi prinsip ekonomi, efektif dan efisien, transparan dan akuntabel.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, mendefinisikan pengelolaan keuangan daerah sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Lebih lanjut keuangan dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan

bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat.

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.

Belanja pemerintah merupakan salah satu kontributor utama dalam mendongkrak pertumbuhan ekonomi sehingga penyerapan yang lamban akan berdampak pada perlambatan pertumbuhan ekonomi. Pemerintah diharapkan mampu dalam merealisasikan penyerapan anggaran sampai dengan 100% karena apabila target penyerapan anggaran tidak tercapai akan berakibat hilangnya manfaat belanja.

Dalam praktiknya, sulit untuk mencapai realisasi anggaran belanja 100%. Seluruh pemerintahan di Indonesia selalu melaporkan adanya sisa anggaran atau anggaran tidak terserap seluruhnya pada akhir tahun. 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%. Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur telah melaporkan realisasi anggaran sampai dengan akhir tahun 2018 kepada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dengan rata-rata penyerapan anggaran kurang dari 90% yang dapat dilihat pada tabel 1.1.

**Tabel 1.1**

**Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota  
diProvinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2018 (Miliar)**

No.	Kab/Kota	Anggaran	Realisasi	%
1	Kota Kupang	1.269.506	1167614	91,97
2	Kabupaten Kupang	1.093.685.	972.65	88,93
3	Kabupaten TTS	1.269.865	1.130.429	89,01
4	Kabupaten TTU	1.086.629	872.506	80,29
5	Kabupaten Belu	934.763	853.227	91,27
6	Kabupaten Alor	951.48	893.777	93,93
7	Kabupaten Lembata	796.861	738.429	92,66
8	Kabupaten Flores Timur	763.030	887.562	116,32
9	Kabupaten Sikka	1.069.925	995.918	93,08
10	Kabupaten Ende	1.333.868	981.12	73,55
11	Kabupaten Nagekeo	716.053	640.617	89,46
12	Kabupaten Ngada	908.603	829.096	91,24
13	Kabupaten Manggarai Timur	905.926	862.907	95,25
14	Kabupaten Manggarai	1.030.181	973.11	94,46
15	Kabupaten Manggarai Barat	1.031.559	948.165	91,91
16	Kabupaten Sumba Barat Daya	843.445	758.093	89,88
17	Kabupaten Sumba Barat	713.924	663.468	92,93
18	Kabupaten Sumba Tengah	542.373	498.509	91,91
19	Kabupaten Sumba Timur	1.102.914	1.027.878.	93,19
20	Kabupaten Sabu Raijua	785.332	648.309	82,55
21	Kabupaten Rote Ndao	723.231	658.826	91,09
22	Kabupaten Malaka	894.540	796.298	89,01

*Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan, Data Diolah*

Pada tabel dapat dilihat bahwa sampai dengan akhir tahun anggaran 2018 penyerapan anggaran yang paling tinggi terjadi pada kabupaten Flores Timur sebesar 116,32% dimana anggaran yang terealisasi lebih besar dari jumlah anggaran yang disepakati sehingga menyebabkan defisit dan kabupaten dengan tingkat penyerapan anggarannya masih dibawah 80%

yaitu kabupaten Ende sebesar 73,55%. Rendahnya penyerapan anggaran 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.

Dampak negative 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)

Daya serap anggaran yang masih rendah menjadi isu besar dalam manajemen keuangan pemerintahan. Hampir di setiap tahun kedua tahun anggaran, banyak pihak meributkan daya serap anggaran yang rendah. 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).

Kegagalan target penyerapan anggaran berakibat hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat

dimanfaatkan. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi *inefisiensi* dan *inefektivitas* pengalokasian anggaran (BPKP, 2011).

Rendahnya penyerapan anggaran pemerintah telah menarik beberapa orang peneliti untuk melakukan penelitian tentang hal tersebut, diantaranya yang dilakukan oleh Fadlina Almi M. Rambe (2018) yang melakukan penelitian pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara, menyatakan bahwa sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran. Hal yang sama juga terjadi pada penelitian yang dilakukan oleh Abdullah, Darma dan Basri (2015) yang melakukan penelitian pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Aceh, menyatakan sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh negative terhadap serapan anggaran dan waktu penetapan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian Arif dan Halim (2013) pada kabupaten/kota di Provinsi Riau yang menyatakan bahwa lambatnya pengesahan APBD merupakan faktor yang paling mendominasi terjadinya minimnya penyerapan APBD.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2013) pada kabupaten/kota di Provinsi Riau menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah

(PAD) berpengaruh terhadap belanja pemerintah daerah, dimana belanja daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun berjalan atau disebut juga penyerapan anggaran.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Syahputra (2016) pada kabupaten/kota di Sumatera Utara menyatakan bahwa secara simultan waktu penetapan anggaran, sisa anggaran tahun sebelumnya dan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Secara parsial, waktu penetapan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Hasil uji moderating menunjukkan bahwa perubahan anggaran tidak dapat memoderasi hubungan antara waktu penetapan anggaran, sisa anggaran tahun sebelumnya dan pendapatan asli daerah terhadap penyerapan anggaran pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Utara.

Penelitian yang dilakukan oleh Rambe (2018) bahwa sisa anggaran tahun sebelumnya secara parsial berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Perubahan anggaran secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Sisa anggaran tahun sebelumnya, pendapatan asli daerah dan perubahan anggaran secara simultan berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.

Karena adanya fenomena yang terjadi di Provinsi NTT mengenai penyerapan anggaran yang rendah, sehingga berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Pada Pemerintah Daerah Provinsi NTT.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT?
2. Apakah Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya (SiLPA) berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT?
3. Apakah Perubahan Anggaran Berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT?
4. Apakah Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya, Pendapatan Asli Daerah dan Perubahan Anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT.
2. Untuk mengetahui Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT
3. Untuk mengetahui Perubahan Anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran kabupaten/kota di Provinsi NTT.
4. Untuk mengetahui Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya, Pendapatan Asli Daerah Dan Perubahan Anggaran berpengaruh 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.