

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Anggaran negara merupakan alat perencanaan mengidentifikasi target yang harus dicapai oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Anggaran menurut Robert D Lee, Jr dan Ronald W Johnson dalam Suhartono (2011) merupakan dokumen yang menunjukkan kondisi atau keadaan keuangan suatu organisasi (keluarga, perusahaan, pemerintahan) yang menyajikan informasi mengenai pendapatan, pengeluaran, aktivitas dan tujuan yang hendak dicapai. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan anggaran negara yang disusun setiap tahunnya di Indonesia. Oleh karena itu APBN mempunyai peran yang sangat penting karena menjadi alat utama bagi negara untuk mensejahterakan masyarakat.

APBN disamping sebagai alat pembiayaan operasional pemerintahan juga mempunyai peranan penting terhadap perekonomian negara, dimana mengingat fungsi APBN adalah sebagai sistem kebijakan fiskal negara. Kebijakan fiskal adalah kebijakan dalam hal penerimaan dan pengeluaran negara.

Membangun perekonomian suatu negara, pemerintah mempunyai dua instrumen ekonomi penting yaitu melalui kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. APBN menjadi instrumen kebijakan fiskal di Indonesia dalam mengelola perekonomian negara. Kebijakan fiskal adalah satu-satunya instrumen yang berada dalam kendali pemerintah sepenuhnya, sehingga mencerminkan tiga fungsi pokok

pemerintah, yaitu fungsi stabilisasi, fungsi alokasi, dan fungsi distribusi (Yustika, 2012). Oleh karena itu pemerintah mempunyai peranan untuk mengatur, memperbaiki, atau mengarahkan pembangunan ekonomi karena tidak dapat dilakukan sepenuhnya oleh sektor swasta.

Menurut Yustika, (2012). Instrumen pemerintah melalui kebijakan fiskal dalam menggerakkan roda perekonomian salah satunya adalah melalui sektor pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah pada hakikatnya mencerminkan kebijakan pemerintah itu sendiri. Pada dasarnya pengeluaran pemerintah tersebut bertujuan untuk menyediakan barang dan jasa, serta memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yang tidak disediakan oleh pihak swasta. Dalam struktur APBN, pengeluaran pemerintah yang mendukung dalam membangun 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.

Komposisi alokasi sektor belanja pada struktur APBN menunjukkan masih didominasi oleh belanja pegawai, cicilan pokok dan bunga hutang, dan subsidi energi (Yustika, 2012). Mengingat begitu pentingnya belanja negara untuk kehidupan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka penyerapan anggaran belanja negara diharapkan dilaksanakan dengan cepat, efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Penyerapan anggaran yang tidak maksimal dan lambat menyebabkan pelayanan publik pemerintah kepada masyarakat menjadi terhambat dan fungsi sebagai

instrumen kebijakan fiskal terutama untuk stimulus perekonomian menjadi tidak efektif.

Menurut Siswanto dan Rahayu (2010) Penyerapan anggaran secara umum hanya memiliki akselesari tinggi pada saat akhir tahun. Sedangkan di awal tahun, umumnya sulit direalisasikan sebagaimana yang diharapkan publik, bahkan tidak sedikit institusi yang kurang memiliki daya serap anggaran pada awal hingga pertengahan tahun anggaran. Adanya keterlambatan penyerapan dana APBN oleh kementerian negara/lembaga dan satuan kerja dibawahnya masih terjadi, meskipun undang-undang tentang keuangan negara telah dihasilkan. Salah satu contoh kementerian/lembaga yang realisasi penyerapan anggarannya masih rendah adalah Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Padang.

Menurut Herriyanto, (2012) Faktor- faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran yaitu sebagai berikut: *Pertama*, sejumlah institusi tidak mempunyai konsep dan dokumen perencanaan yang matang, jelas dan terukur. Dengan tidak adanya konsep dan dokumen perencanaan dalam penggunaan anggaran secara riil tentu akan berdampak pada sulitnya dalam mengarahkan penggunaan anggaran yang tepat sasaran.

*Kedua*, kurangnya pemahaman beberapa aparaturnya pada institusi terkait dengan mekanisme pencatatan administrasi dan penggunaan anggaran serta model pertanggungjawabannya. Sementara di sisi lain, tidak ada alasan bagi mereka apabila melakukan kesalahan dan kelalaian dalam pengelolaan dan penggunaan anggaran, akibat kesalahan dan kelalaian tersebut bisa dijerat dengan hukuman pidana korupsi.

*Ketiga*, adanya rasa takut yang berlebihan dari aparatur pada institusi masing - masing terkait dengan penggunaan anggaran. Rasa takut ini terjadi akibat banyaknya kasus korupsi dalam bidang penggunaan anggaran yang berhasil diungkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), khususnya beberapa tahun belakangan ini. Banyak institusi yang kemudian takut dan ragu dalam menjalankan penyerapan anggaran, khususnya dalam hal pengadaan barang dan jasa.

Menurut Yustika, (2012) Penyerapan anggaran yang lambat terutama pada realisasi belanja modal, ditandai dengan penyerapan belanja modal yang tidak proporsional dan selalu terealisasi diakhir tahun. Tingkat penyerapan tidak maksimal ditandai dengan tingkat presentase realisasi anggaran dibawah anggaran yang telah ditetapkan.

Menurut Putri, (2014) Penyerapan anggaran yang lambat ini perlu mendapat perhatian, adapun faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran diantaranya adalah faktor Perencanaan, faktor Administrasi, faktor Sumber Daya Manusia (SDM), faktor Dokumen Pengadaan Barang/Jasa serta faktor Ganti Uang Persediaan (GUP).

Priatno, (2013) Faktor perencanaan sangat berpengaruh terhadap daya serap anggaran, hal ini terlihat dari adanya anggaran kegiatan yang diblokir/tanda bintang karena belum ada data pendukung atau harus ada persetujuan terlebih dahulu dari pusat. Pada faktor administrasi terdapat permasalahan mengenai adanya kesalahan dalam pencatatan administrasi sehingga diperlukan revisi dokumen anggaran. Pada faktor Sumber Daya Manusia (SDM) permasalahan terjadi dikarenakan adanya SDM

pelaksanaan pengadaan barang dan jasa kurang berkompeten. Pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Padang, Panitia pengadaan barang dan jasa melaksanakan tugas lebih dari satu (rangkap tugas).

Menurut Priatno, (2013) Pada faktor berikutnya dokumen pengadaan permasalahan terjadi pada kesulitan dalam menentukan Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Sedangkan pada faktor Ganti Uang Persediaan (GUP) permasalahan terjadi dikarenakan Kegiatan sudah dilaksanakan dengan Uang Persediaan (UP) tetapi belum diganti melalui Ganti Uang Persediaan (GUP) ke KPPN, dilain pihak kebutuhan perkantoran memerlukan dana yang cukup besar.

Beberapa penelitian sebelumnya seperti Herriyanto (2012) yang menganalisis faktor – faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada satuan kerja kementerian/lembaga di wilayah Jakarta. Priatno (2013) menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja lingkup pembayaran KPPN Blitar, hasil penelitiannya menghasilkan 2 faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran diantaranya adalah faktor perencanaan serta faktor pengadaan barang / jasa dan faktor yang tidak mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu faktor administrasi dan faktor SDM. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Miliasih (2012) mengenai analisis keterlambatan penyerapan anggaran belanja satuan kerja kementerian negara/lembaga TA 2010 di wilayah pembayaran KPPN Pekanbaru menghasilkan dua faktor utama yang menyebabkan keterlambatan penyerapan anggaran belanja yaitu kebijakan teknis dan kultur pengelolaan anggaran di satuan kerja. Putri (2014) melakukan penelitian terhadap

Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja perangkat daerah di pemerintah provinsi Bengkulu yang menghasilkan lima faktor diantaranya faktor perencanaan anggaran, faktor pencatatan administrasi, kompetensi SDM, dokumen pengadaan, dan uang persediaan.

Setyawan, (2016) melakukan penelitian terhadap Analisis keterlambatan penyerapan anggaran belanja satuan kerja kementerian/lembaga di wilayah pembayaran KPPN Bojonegoro Tahun Anggaran 2015, yang menghasilkan tiga faktor diantaranya faktor perencanaan anggaran, faktor pengadaan barang/jasa dan faktor sumber daya manusia. Cahyani (2019) menganalisis tingkat penyerapan anggaran belanja daerah di Kota Batu, hasil analisis menunjukkan bahwa faktor perencanaan, administrai, SDM dan pengadaan memiliki pengaruh positif dan signifikan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Herriyanto (2012) yang menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada satuan kerja kementerian/lembaga di wilayah Jakarta. Hasil dari penelitiannya menghasil 5 faktor yang memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran yang diantaranya adalah Faktor Perencanaan, Administrasi, Sumber Daya Manusia (SDM), Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa dan Ganti Uang Persediaan (GUP).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya dimana penelitian ini diteliti di tempat yang berbeda yaitu pada satuan kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Padang. Alasan peneliti untuk mengambil penelitian

dengan judul ini adalah karena adanya fenomena yang terjadi di Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Padang, dimana penyerapan anggaran yang masih rendah dari tahun 2014 sampai 2018, seperti tabel dibawah ini :

**Tabel 1. 1**  
**Penyerapan Anggaran di Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Padang pada tahun 2014-2018**

No	Tahun	Pagu (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	2014	25.473.319.000	22.711.223.146	89,16
2.	2015	22.387.500.000	19.583.988.618	87,98
3.	2016	28.517.066.000	25.252.793.296	90,24
4.	2017	36.037.986.000	32.855.580.173	91,17
5.	2018	51.150.246.000	47.248.041.001	92,37

Berdasarkan tabel 1.1 diatas peneliti ingin mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penyerapan anggaran, sehingga dapat mengevaluasi hal-hal apa yang dapat ditingkatkan agar penyerapan anggaran juga dapat meningkat.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut peneliti tertarik untuk melakukan pengujian kembali apakah dengan teori yang sama, tetapi pada waktu dan tempat yang berbeda akan memberikan hasil yang sama atau berbeda dengan penelitian sebelumnya. Dengan menganalisa faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penyerapan anggaran dimana peneliti meneliti di Satuan Kerja Balai Besar Pengawas

Obat dan Makanan (BBPOM) di Padang. Peneliti juga menfokuskan penyerapan anggaran setelah revisi anggaran.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Pada Satuan Kerja Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Di Padang Tahun Anggaran 2014-2018“

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Perencanaan berpengaruh terhadap keterlambatan penyerapan anggaran?
2. Apakah Administrasi berpengaruh terhadap keterlambatan penyerapan anggaran?
3. Apakah Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) berpengaruh terhadap keterlambatan penyerapan anggaran?
4. Apakah Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa berpengaruh terhadap keterlambatan penyerapan anggaran?
5. Apakah Ganti Uang Persediaan berpengaruh terhadap keterlambatan penyerapan anggaran?

### **1.3 Tujuan penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah dan perumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji pengaruh perencanaan terhadap keterlambatan penyerapan anggaran.
2. Untuk menguji pengaruh administrasi terhadap keterlambatan penyerapan anggaran.
3. Untuk menguji pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap keterlambatan penyerapan anggaran.
4. Untuk menguji pengaruh dokumen pengadaan barang dan jasa terhadap keterlambatan penyerapan anggaran.
5. Untuk menguji pengaruh Ganti Uang Persediaan (GUP) terhadap keterlambatan penyerapan anggaran.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat memberikan sumbangsih dalam rangka mengevaluasi kinerja Balai Pengawas Obat dan Makanan di Padang terutama dalam perencanaan dan pengambilan keputusan dalam memaksimalkan penyerapan anggaran.

2. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam hal mengembangkan wawasan dibidang keuangan pada BBPOM di Padang serta dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu akademik dan dapat dijadikan referensi atau bukti tambahan untuk peneliti-peneliti selanjutnya yang akan meneliti tentang topik yang sama.

### **1.5 Sistematika Penelitian**

Pembahasan penelitian ini dilakukan dalam 5 Bab dengan alur pembahasan yang dimulai dari Bab I yang merupakan pendahuluan, yang menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian..

Bab II merupakan landasan teori dan perumusan hipotesis, yang menjelaskan tentang Teori Perilaku Beralasan, Teori Tindakan Terencana, teori anggaran sektor publik, penyerapan anggaran, perencanaan, administrasi, kompetensi sumber daya manusia, dokumen pengadaan barang dan jasa, ganti uang persediaan (GUP), dan pengembangan hipotesis.

Bab III merupakan metodologi penelitian yang menjelaskan tentang populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel penelitian dan pengukuran variabel yang terdiri dari, variabel dependen dan variabel independen. Dilanjutkan dengan metode analisis data dan uji hipotesis.

Bab IV merupakan analisis hasil dan pembahasan yang menjelaskan tentang prosedur pengambilan sampel, demografi responden, statistik deskriptif, teknik

pengujian instrumen data, hasil pengujian asumsi klasik, hasil pengujian hipotesis, dan hasil analisis data.

Bab V merupakan penutup yangn menjelaskan hasil penelitian terhadap Analisis Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran di Satuan Kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Padang Tahun Anggaran 2014-2018.