

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyerapan anggaran merupakan suatu realisasi dari anggaran yang telah diagendakan pada satu tahun periode. Pemerintah berharap agar penggunaan anggaran dapat menghasilkan *output* atau *outcome* atas DIPA yang sudah dianggarkan (Abdul Halim, 2016:92).

Kondisi penyerapan anggaran pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di Indonesia mempunyai kondisi yang hampir sama, diistilahkan menurut Bank Dunia yaitu lambat di awal tahun namun menumpuk di akhir tahun (*slow and back-loaded expenditure*). Masalah lain juga terkait realisasi belanja yang lebih rendah dari anggaran yang telah direncanakan (Abdul Halim, 2016:97).

Menurut Abdul Halim (2016:102) dalam buku manajemen keuangan sektor publik menjelaskan bahwa penyerapan anggaran yang rendah tentunya akan menyebabkan kerugian bagi perekonomian, yaitu rendahnya pertumbuhan ekonomi nasional dimana keuangan yang sudah dialokasikan untuk pembangunan nasional tidak mencapai target karena anggaran tersebut tidak terealisasi dengan maksimal kemudian anggaran pengeluaran pemerintah sia-sia, dalam hal ini saat mempersiapkan anggaran, pemerintah telah memperhitungkan defisit anggaran yang kemudian dibiayai melalui utang (utang luar negeri) yang hampir menjadi mayoritas bagian APBN. Jika utang sudah cair, adanya bunga atau *commitment*

fee yang harus ditanggung pemerintah. Jika anggaran tidak segera digunakan, pemerintah akan tetap dibebani oleh bunga atau *commitment fee* tersebut.

Sejalan dengan masalah di atas pemerintah Indonesia sudah mengatur dalam Peraturan Presiden nomor 39 tahun 2012 yang menjelaskan tata cara pemberian penghargaan dan sanksi atas pelaksanaan anggaran belanja kementerian/lembaga. PP no 23 tahun 2012 menjelaskan bahwa penghargaan yang dimaksud adalah setiap kementerian atau lembaga pada satu periode anggaran telah melakukan optimalisasi anggaran atau penyerapan anggaran yang maksimal maka kementerian/lembaga tersebut berhak mendapatkan tambahan alokasi dana pada anggaran tahun depan. Kemudian jika kementerian/lembaga tidak melakukan penyerapan anggaran secara maksimal maka kementerian/lembaga dapat dikenakan sanksi berupa pemotongan pagu anggaran belanja pada anggaran tahun depan.

Secara rinci pemberian penghargaan dan sanksi atas pelaksanaan anggaran kementerian/lembaga diatur pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 258/PMK.02/2015. Penghargaan dapat diberikan atas pelaksanaan anggaran belanja kementerian/lembaga dengan memenuhi syarat yaitu persentase penyerapan anggaran paling sedikit 95% dan persentase realisasi capaian *output* paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen). Kemudian sanksi dalam hal ini adalah terdapat sisa anggaran belanja tahun anggaran sebelumnya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam mempermudah peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada setiap daerah di Indonesia untuk mengatur otonominya sendiri. Pemberian wewenang Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah (APBD) yaitu dengan menekankan pada pendekatan *bottom-up planning* dengan mengacu pada arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat.

Anggaran daerah sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah daerah digunakan untuk menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Anggaran daerah juga merupakan alat terpenting bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan pembangunan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat daerah.

Penulis dalam hal ini tertarik untuk melihat seberapa maksimal pelaksanaan anggaran belanja pada pemerintah Kota Tangerang. Melalui data Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan pada tahun 2013 hingga tahun 2017, pemerintah Kota Tangerang yang tidak melakukan penyerapan anggaran belanja secara maksimal.

Tabel 1.1 Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2013 – 2017

No.	Tahun	Anggaran	Realisasi	%
1.	2013	3.194.123.620.842	2.766.426.989.192	86.61%
2.	2014	3.510.664.614.205	2.657.394.513.899	75.69%
3.	2015	4.187.571.847.064	3.100.229.443.939	74.06%
4.	2016	4.325.578.379.939	3.697.410.215.147	85.48%
5.	2017	4.491.146.524.148	3.888.098.233.190	86.57%

Sumber : Lakip Kota Tangerang 2013 – 2017.

Adapun realisasi anggaran terperinci perprogram yang dapat dilihat dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2013 sebagai berikut :

**Tabel 1.2 Rincian Anggaran Belanja Langsung dan Tidak Langsung
Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2013**

No.	Jenis Belanja	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	I. Belanja Tidak Langsung	1.030.544.916.000	921.801.438.725	89,45
2.	A. Belanja Pegawai	934.074.716.000	850.294.042.119	91,03
3.	B. Belanja Bunga	0	0	
4.	C. Belanja Hibah	90.865.950.000	69.856386.620	76,88
5.	D. Belanja Bantuan Sosial	616.250.000	616.250.000	100,00
6.	E. Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa dan Partai Politik	988.000.000	954.550.461	96,61
7.	F. Belanja Tidak Terduga	4.000.000.000	80.209.525	2,01
8.	II. Belanja Langsung	2.163.578.704.842	1.844.616.629.967	85,26
9.	A. Belanja pegawai	305.864.009.960	274.009.390.962	89,59
10.	B. Belanja Barang dan Jasa	874.842.782.168	778.754.700.232	89,02
11.	C. Belanja Modal	982.871912.713	791.852.53.773	80,57
JUMLAH		3.194.123.620.842	2.766.426.989.192	86,61

Sumber : Lakip Kota Tangerang 2013.

Pada tabel 1.2 di atas tahun 2013 pemerintah pusat telah memberikan anggaran sebesar Rp. 3.194.123.620.842 kepada Pemerintah Kota Tangerang sesuai dengan perencanaan anggaran. Pada realisasi penyerapan anggaran belanja tidak langsung yang dialokasikan sebesar Rp. 1.030.544.916.000 dan hanya terealisasi sebesar Rp. 921.801.438.725 atau setara dengan 89,46% dari total anggaran yang dialokasikan.

Kemudian pada belanja langsung Pemerintah Kota Tangerang telah dialokasikan anggaran sebesar Rp. 2.163.578.704.842 dan kemudian hanya terealisasi sebesar Rp. 1.844.616.629.967 atau setara dengan 85,26%. Jika dijumlahkan dari total anggaran Rp. 3.194.123.620.842 dan hanya terealisasi Rp. 2.766.426.989.192 atau setara dengan 86,61%.

**Tabel 1.3 Rincian Anggaran Belanja Langsung dan Tidak Langsung
Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2014**

No.	Jenis Belanja	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	I. Belanja Tidak Langsung	1.121.661.012.158	966.063.810.603	86,13
2.	A. Belanja Pegawai	1.093.763.341.058	944.866.098.316	86,39
3.	B. Belanja Hibah	22.219.000.000	19.295.000.000	86,84
4.	C. Belanja Bantuan Sosial	616.250.000	616.250.000	100
5.	D. Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/ Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa dan Partai Politik	1.062.421.100	1.062.421.100	100
6.	E. Belanja Tidak Terduga	4.000.000.000	224.041.282	5,60
7.	II. Belanja Langsung	2.389.003.602.046	1.691.330.703.296	70,80
8.	A. Belanja Pegawai	256.097.288.636	229.956.910.622	89,79
9.	B. Belanja Barang dan Jasa	1.503.116.704.218	1.013.224.710.84	67,41
10.	C. Belanja Modal	629.789.609.192	448.149.081.834	71,16
JUMLAH		3.510.664.614.205	2.657.394.513.899	75,69

Sumber : Lakip Kota Tangerang 2014.

Pada tabel 1.3 di atas menjelaskan bahwa anggaran belanja daerah Kota Tangerang tahun 2014 mendapatkan anggaran dari pemerintah pusat sebesar Rp. 3.510.664.614.205 yang terdiri dari belanja tidak langsung mendapatkan alokasi dana sebesar Rp. 1.121.661.012.158 dan teralisasi sebesar Rp. 966.063.810.603 atau setara dengan 86,13%.

Kemudian belanja langsung mendapatkan alokasi dana sebesar Rp. 2.389.003.602.046 dan melakukan penyerapan anggaran sebesar Rp. 1.691.330.703.296 atau setara dengan 75%.

Dari total anggaran belanja Kota Tangerang Tahun 2014 sebesar Rp. 3.510.664.614.205 dan hanya dapat melakukan penyerapan anggaran sebesar Rp. 2.657.394.513.899 dan jika dihitung dalam persentase Pemerintah Kota Tangerang tahun 2014 dalam melakukan penyerapan anggaran atau realisasi anggaran hanya sebesar 75,69%.

**Tabel 1.4 Rincian Anggaran Belanja Langsung dan Tidak Langsung
Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2015**

No.	Jenis Belanja	Anggaran (Rp)	Realisasi (RP)	%
1.	I. BELANJA TIDAK LANGSUNG	1.281.235.535.228	1.083.697.768.048	84,58
2.	A. Belanja Pegawai	1.225.365.873.110	1.028.903.934.982	83,97
3.	B. Belanja Hibah	24.415.500.000	23.760.500.000	97,32
4.	C. Belanja Bantuan Sosial	25.876.000.000	25.876.000.000	100
5.	D. Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/ Kabupaten/ Kota, Pemerintah Desa dan Partai Politik	1.278.162.118	888.218.527	69,49
6.	E. Belanja Tidak Terduga	4.300.000.000	23.261.100	0,54
7.	II. Belanja Langsung	2.906.336.311.835	2.021.598.633.289	69,56
8.	A. Belanja Pegawai	252.631.462.040	230.555.623.678	91,26
9.	B. Belanja Barang dan Jasa	1.404.761.770.948	1.185.820.335.590	84,41
10.	C. Belanja Modal	1.248.943.078.847	605.289.788.589	48,46
JUMLAH		4.187.571.847.064	3.101.050.547.898	74,05

Sumber : Lakip Kota Tangerang 2015.

Pada tabel 1.4 di atas pemerintah Kota Tangerang pada tahun 2015 mendapatkan anggaran alokasi dari pemerintah pusat sebesar Rp. 4.187.571.847.064 yang kemudian akan digunakan untuk menjalankan roda pemerintahan daerah dalam segala bidang mulai dari pendidikan hingga pangan dan kesehatan, semua aspek haruslah terpenuhi agar pertumbuhan ekonomi nasional terpenuhi.

Anggaran belanja tidak langsung mendapatkan alokasi sebesar Rp. 1.281.235.535.228 dan dapat melakukan realisasi anggaran sebesar Rp. 1.083.697.768.048 atau terhitung dalam persentase sebesar 84,56%. Kemudian anggaran belanja langsung diberikan alokasi dana sebesar Rp. 2.906.336.311.835 dan dapat melakukan penyerapan sebesar Rp. 2.021.598.633.289 atau setara dengan 69,56%.

Dari jumlah anggaran alokasi pemerintah daerah Kota Tangerang tahun 2015 sebesar Rp. 4.187.571.847.064 dan melakukan realisasi anggaran Rp.

3.101.050.547.898 jika dipersentasekan pemerintah daerah Kota Tangerang melakukan penyerapan anggaran sebesar 74,05%. Jika dilihat dari tahun 2013 – 2015, anggaran belanja tahun 2015 melakukan realisasi anggaran paling rendah dan menyisahkan sisa anggaran lebih yang cukup besar.

**Tabel 1.5 Rincian Anggaran Belanja Langsung dan Tidak Langsung
Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2016**

No.	Jenis Belanja	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	I. Belanja Tidak Langsung	1.468.158.464.066	1.385.892.633.712	94,40
2.	A. Belanja Pegawai	26.267.110.500	26.231.710.500	99,87
3.	B. Belanja Bantuan Keuangan Provinsi/KabKota dan Pemerintah desa	1.668.105.706	1.546.722.024	92,72
4.	C. Belanja Tidak Terduga	4.000.000.000	2.930.969.260	73,27
5.	II. Belanja Langsung	2.857419.915.872	2.311.517.581.435	80,90
6.	A. Belanja Pegawai	68.953.977.370	62.353.387.194	90,43
7.	B. Belanja Barang dan Jasa	1.476.574262.693	1.315.240.510.673	89,07
8.	C. Belanja Modal	1.311.891.675.808	933.923.683.567	71,19
JUMLAH		4.325.578.379.939	3.697.410.215.147	85,48

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tangerang 2016.

Pada tabel 1.5 di atas menjelaskan pada tahun anggaran 2016 pemerintah Kota Tangerang sudah merencanakan bahwa anggaran belanja sebesar Rp. 4.325.578.379.939 yang dipergunakan untuk menjalankan roda pemerintahan selama satu periode anggaran.

Dalam bagian APBD Kota Tangerang tahun 2016 telah dialokasikan anggaran belanja tidak langsung sebesar Rp. 1.468.158.464.066 yang dapat direalisasikan sebesar Rp. 1.385.892.633.712 atau jika dipersentasekan dapat melakukan realisasi 94,40%.

Kemudian anggaran belanja langsung dialokasikan anggaran sebesar Rp. 2.857419.915.872 dan melakukan realisasi anggaran sebesar Rp.

2.311.517.581.435 atau setara dengan 80,90%. Dari total APBD yang telah di anggaran Pemerintah Kota Tangerang tahun 2016 total sebesar Rp. 4.325.578.379.939 dan terealisasi sebesar Rp. 3.697.410.215.147 jika dihitung persentase serapannya Pemerintah Kota Tangerang dapat melakukan realisasi anggaran sebesar 85,46%.

**Tabel 1.6 Rincian Anggaran Belanja Langsung dan Tidak Langsung
Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2017**

No.	Jenis Belanja	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	I. Belanja Tidak Langsung	1.343.886.886.059	1.293.552.589.403	96,25
2.	A. Belanja Pegawai	1.269.244.777.171	1.221.877.957.879	96,27
3.	B. Belanja Hibah	69.363.946.770	68.967.946.770	99,43
4.	C. Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/KabupatenKota, Pemerintah Desa dan Partai Politik	1.278.162.118	1.030.008.579	80,59
5.	D. Belanja Tidak Terduga	4.000.000.000	1.676.676.175	41,92
6.	II. Belanja Langsung	3.147.259.638.089	2.594.545.643.787	82,44
7.	A. Belanja Pegawai	103.460.312.699	81.609.669.571	78,88
8.	B. Belanja Barang dan Jasa	1.705.569827.643	1.500.280.494.741	87,96
9.	C. Belanja Modal	1.338.229.497.746	1.012.655.479.475	75,67
JUMLAH		4.491.146.524.148	3.888.098.233.190	86,57

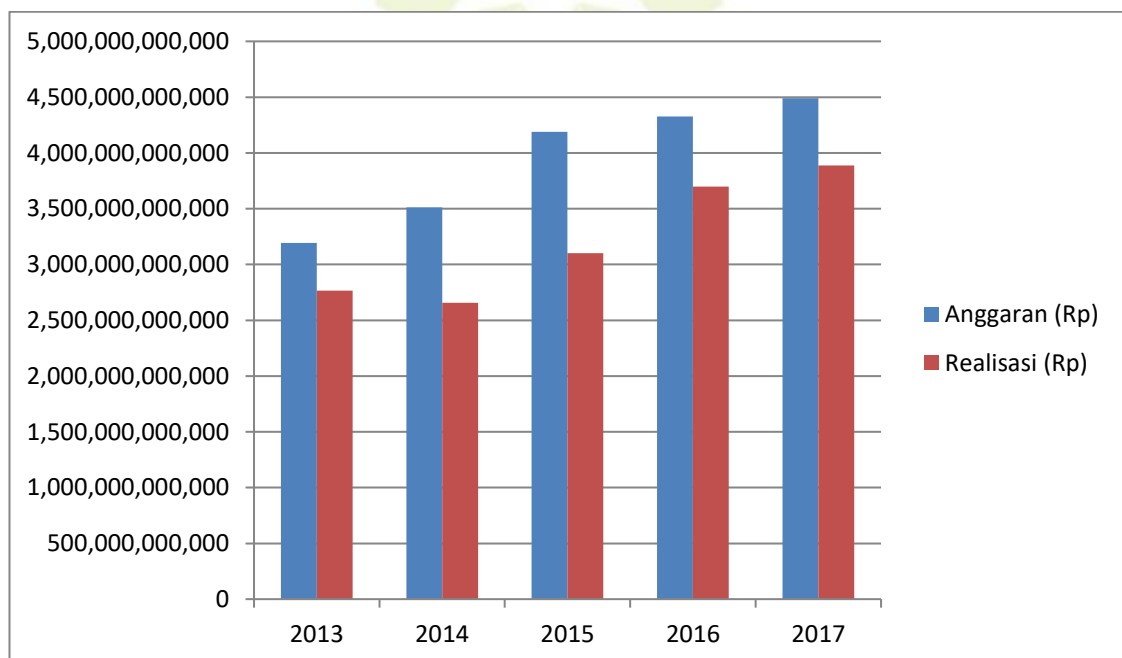
Sumber: ILPPD Kota Tangerang Tahun 2017.

Pada Tabel 1.6 di atas menjelaskan Pemerintah Kota Tangerang telah merencanakan bahwa anggaran belanja daerah pada tahun 2016 sebesar Rp. 4.491.146.524.148 anggaran tersebut terbagi menjadi 2 *point* penting yaitu anggaran belanja tidak langsung sebesar Rp. 1.343.886.886.059 setelah berjalan selama satu periode anggaran Pemerintah Kota Tangerang dapat melakukan realisasi anggaran sebesar Rp. 1.293.552.589.403 atau jika dipersentasekan sebesar 96,25% dari total anggaran.

Kemudian pada anggaran belanja langsung Pemerintah Kota Tangerang mengalokasikan dana sebesar Rp. 3.147.259.638.089 dan dapat melakukan realisasi anggaran sebesar Rp. 2.594.545.643.787 atau setara dengan 82,44% realisasi anggaran.

Dari total anggaran yang telah dialokasikan oleh Pemerintah Kota Tangerang pada tahun anggaran 2017 sejumlah Rp. 4.491.146.524.148 dan dapat melakukan realisasi anggaran sejumlah Rp. 3.888.098.233.190 atau setara dengan 86,57 % serapan anggaran pada tahun 2017.

Grafik 1.1 Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Tangerang Tahun 2013 - 2017



Pada grafik 1.1 di atas sejak tahun 2013 sampai tahun 2017 Pemerintah Kota Tangerang mendapatkan peningkatan atau penambahan alokasi dana pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Akan tetapi pada realisasi anggaran sejak tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 masih belum mencapai

maksimal, terlihat pada tahun 2015 Pemerintah Kota Tangerang paling sedikit persentase realisasi anggaran sebesar 74%.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pemaparan masalah dan data awal yang disajikan pada latar belakang, maka yang menjadi fokus penelitiannya yaitu:

1. Belum optimalnya penyerapan anggaran dan pelaksanaan anggaran, karena masih banyak kegiatan perprogram yang belum terserap dengan baik yang masih dibawah 95% dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258 Tahun 2015.
2. Terdapat presentase penyerapan anggaran yang naik turun pada realisasi anggaran Pemerintah Kota Tangerang tahun 2013 – 2017.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan kepada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyerapan anggaran pada Pemerintahan Kota Tangerang tahun 2013-2017?
2. Apa faktor yang mendukung dan menghambat penyerapan anggaran pada pemerintah Kota Tangerang pada tahun 2013 – 2017 ?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan penyerapan anggaran pada pemerintah Kota Tangerang 2013 – 2017 ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menggambarkan bagaimana proses penyerapan anggaran pada Pemerintahan Kota Tangerang tahun 2013-2017.
2. Menggambarkan apa saja faktor yang mendukung dan menghambat penyerapan anggaran pada pemerintah Kota Tangerang pada tahun 2013 – 2017.
3. Menggambarkan apa saja upaya untuk mengatasi hambatan penyerapan anggaran pada pemerintah Kota Tangerang 2013 – 2017.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis
 - a. Sebagai khasanah pengembangan intelektual penulis di bidang keilmuan Administrasi Publik mengenai analisis penyerapan anggaran Pemerintah Kota Tangerang.
 - b. Sebagai acuan peneliti-peneliti selanjutnya dalam pembahasan yang berkaitan dengan penyerapan anggaran.
2. Praktis
 - a. Diharapkan dapat dijadikan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Tangerang dalam rangka mengoptimalkan penyerapan anggaran sehingga apa yang menjadi tujuan Pemerintah Kota Tangerang akan mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.
 - b. Hasil penelitian ini sebagai bentuk pengabdian masyarakat kepada Kota Tangerang.