

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Dalam beberapa tahun terakhir ini pemerintah disibukkan dengan berbagai perubahan regulasi untuk terus menyempurnakan sistem, guna memaksimalkan peran dan fungsi masyarakat melalui program serta kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Anggaran merupakan rencana keuangan pemerintah dimana di dalamnya termuat segala program dan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu anggaran menjadi alat utama bagi pemerintah untuk melaksanakan segala kebijakan dan kewajibannya yang dituangkan dalam penyusunan perencanaan secara konkrit dan terintegrasi (Kamaliah dkk, 2010).

Penyusunan anggaran di sektor pemerintahan merupakan suatu proses yang rumit karena harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan dibahas bersama sebagai masukan (Kuncoro, 2008). Sesuai dengan fungsinya, anggaran yang baik dan benar seharusnya berjalan dengan efektif juga efisien (Mulyadi, 2001). Akan tetapi, fakta di lapangan menunjukkan bagaimana asumsi bisa jadi tidak selalu tepat sasaran. Realisasinya, seringkali terjadi perubahan situasi dan kondisi yang memungkinkan manajemen, dalam hal ini adalah para penyusun perencanaan keuangan di pemerintahan, untuk melakukan perubahan pada anggaran keuangannya. Pengadaan barang dan jasa yang melebihi kebutuhan, kemahalan harga pada saat penyusunan anggaran merupakan salah satu diantara sekian hal-hal yang menyebabkan terjadinya perubahan anggaran (NW Putri, 2015) Oleh karena itu, pemerintah mengantisipasi hal tersebut dengan

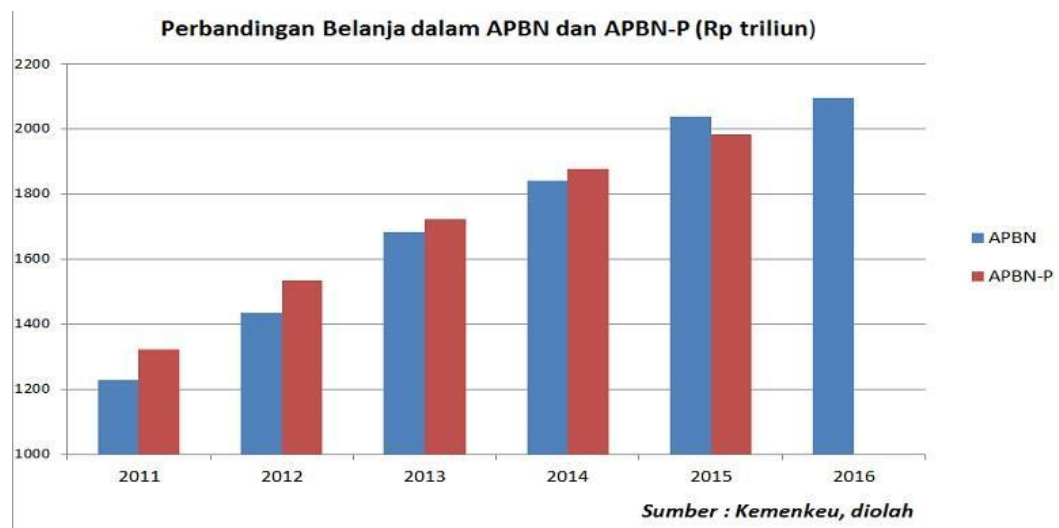
mengeluarkan kebijakan tentang perubahan anggaran keuangan atau yang biasa dikenal juga dengan sebutan PAK (Perubahan Anggaran Keuangan).

Sebelum era reformasi, pemerintah sebenarnya hanya mengenal satu anggaran yaitu APBN. PAK mulai dikenal dan diterapkan oleh pemerintah sejak era reformasi, yaitu sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga ada dua anggaran setiap tahun yaitu APBN dan APBN-P (APBN Perubahan). Tentunya kebijakan tersebut juga diikuti oleh daerah melalui APBDnya yang ditetapkan pula dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Anggaran perubahan merupakan anggaran yang ditetapkan setelah RAPBD berjalan, yang mana sisa uang kas daerah bisa dialokasikan kembali ke dalam tahun anggaran berjalan (Kuncoro, 2008 & Asmara, 2010). Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 154, serta beberapa sumber pembahasan mengenai penyebab dan kriteria PAK (Bastian, 2001; Lestari dkk, 2014; Putri, 2015) dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian PAK secara umum adalah kegiatan revisi anggaran baik berupa pergeseran, penambahan dan pengurangan yang dilakukan oleh manajemen dalam pemerintahan, sebagai upaya untuk menyesuaikan rencana anggaran keuangannya dengan perkembangan yang terjadi selama tahun anggaran berjalan, sesuai dengan ketentuan yang telah diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sejak era reformasi, diketahui bahwa perencanaan anggaran oleh pemerintah pusat yang tertuang dalam APBN tidak luput dari perubahan setiap tahun anggaran melalui APBN-P. Berbagai alasan yang mendasari dilakukannya APBN-P memungkinkan pemerintah pusat untuk selalu melakukan revisi anggaran setiap tahun. Realita tersebut diketahui dari data grafik yang menunjukkan perubahan anggaran setiap tahun oleh pemerintah pusat, berikut ini:



(Sumber : kompas.com)

Gambar. 1.1

APBN-P oleh pemerintah pusat, juga seringkali dilakukan oleh pemerintah daerah melalui APBD Perubahan atau biasa disebut dengan PAK. Beredarnya Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor : SE-10/MK.07/2016 tentang pengurangan/pemotongan dana alokasi khusus fisik secara mandiri tahun anggaran 2016 sebagai dampak dari kondisi ekonomi dan global yang menyebabkan perubahan terhadap beberapa asumsi makro dan target

penerimaan negara, sehingga perlu dilakukan perubahan pada APBN (Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara) tahun anggaran 2016, termasuk juga rencana pengurangan atau penurunan dana alokasi khusus (DAK) fisik di beberapa pemerintah daerah menjadi dasar semakin banyaknya PAK. Akibatnya banyak kegiatan sebelumnya, seperti pembangunan beberapa infrastruktur harus ditunda karena alasan tersebut. Termasuk salah satunya adalah Kabupaten Mete. Dalam ketentuan PAK di Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006, kejadian ini bisa dikategorikan sebagai keadaan darurat karena tidak diharapkan terjadi secara berulang.

Sebenarnya tanpa adanya keadaan darurat, PAK sering dilakukan dan bahkan menjadi “agenda rutin” bagi pemerintah khususnya di daerah. Hal tersebut terjadi karena berbagai sebab seperti fluktuasi pasar, peraturan pemerintah yang kerap kali mengalami perubahan, pergantian kepala daerah yang berimbas pada berubahnya kebijakan pemerintahannya, serta adanya perubahan sosial politik (Depkeu RI, 2010).

Selain itu PAK telah menjadi bagian dari proses penganggaran daerah yang tidak terpisahkan, serta memiliki fungsi sebagai instrumen untuk mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara (Haryanto, 2008). Walaupun demikian PAK tidak seharusnya terjadi setiap tahun, karena tidak menutup kemungkinan hal tersebut menjadi salah satu sinyal indikasi lemahnya tingkat perencanaan dalam manajemen di pemerintahan. Dugaan tersebut didukung oleh pernyataan Wakil Badan Kehormatan DPR saat ini yaitu Siswono Yudo Husodo bahwa perubahan anggaran menunjukkan ketidakmampuan pemerintah dalam membuat perencanaan yang presisi agar dapat diterapkan dalam satu tahun anggaran ke

depan (www.kompas.com diakses 07/10/2016). Namun realitanya, PAK terjadi hampir setiap tahun pada sebagian besar SKPD (Satuan Unit Kerja Daerah) khususnya di pemerintah daerah.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Putri (2015) menunjukkan, beberapa hal yang menyebabkan terjadinya PAK antara lain adalah program usulan, dari kebijakan pemerintah dan masyarakat melalui musrenbang dan SKPD. Selain itu, masih menurut hasil dari penelitian tersebut bahwa faktor internal seperti kenaikan gaji pegawai, kenaikan harga ATK (alat tulis kantor) dan harga BBM (bahan bakar minyak) juga turut andil dalam menyebabkan adanya PAK. Faktor lain penyebab terjadinya PAK adalah pengadaan barang/jasa yang realisasinya ternyata melebihi kebutuhan atau tidak sesuai standar, serta kemahalan harga pada saat penyusunan anggaran yang dapat menyebabkan terjadinya pemborosan keuangan negara, sehingga perlu untuk dilakukan PAK (Marzalita 2015 ; Forrester and Mullins 1992).

Banyak Penelitian yang telah mengangkat tema tentang maraknya PAK oleh mayoritas pemerintah daerah. Beberapa diantaranya adalah penelitian yang dilakukan Kuncoro (2008) mengenai variansi anggaran dan realisasi anggaran belanja di pemerintah DKI Jakarta dengan pendekatan dari aliran positivisme. Hasil dari Penelitian tersebut adalah pemerintah daerah baik kaya atau miskin secara finansial, cenderung menganggarkan belanja lebih rendah dari yang “sewajarnya”.

Penelitian lain tentang perubahan anggaran dilakukan oleh Kusyanti (2015) mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Aceh Besar tahun anggaran 2010 sampai dengan 2014. Dengan

menggunakan metode sampling, hasil penelitian menunjukkan bahwa sisa anggaran sebelumnya, perubahan anggaran tahun lalu serta besaran anggaran SKPD berpengaruh secara simultan terhadap perubahan anggaran belanja daerah dengan kecenderungan positif.

Demikian pula dengan Penelitian yang dilakukan oleh Viona (2015) tentang pengaruh surplus/defisit, jenis pemerintah daerah dan perubahan anggaran terhadap sisa anggaran pada kabupaten/kota di Indonesia. Hasil dari penelitian tersebut mengatakan bahwa jenis pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap sisa anggaran, akan tetapi surplus/defisit dan perubahan anggarannya yang berpengaruh terhadap sisa anggaran.

Sementara itu Ramadhan (2014) melakukan Penelitian mengenai perubahan anggaran dari sisi faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan alokasi belanja dalam anggaran daerah dengan menggunakan metode purposive sampling, dimana hasilnya menyatakan bahwa pendapatan asli daerah (PAD), sisa anggaran (SiLPA) dan dana perimbangan secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan alokasi belanja.

Penelitian mengenai perubahan anggaran selanjutnya juga dilakukan oleh Syahputra (2015) dengan spesifikasi belanja modal dan belanja barang dan jasa, yaitu pengaruh perubahan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja modal dan belanja barang dan jasa. Menggunakan metode penelitian purposive sampling, hasil Penelitian tersebut menunjukkan bahwa PAD, belanja modal serta belanja barang dan jasa secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan alokasi belanja barang dan jasa dalam penganggaran daerah.

Berbeda dengan Penelitian tentang perubahan anggaran sebelumnya yang mayoritas mencari faktor-faktor penyebabnya dari sisi tertentu dan terukur, mengacu pada Penelitian yang dilakukan oleh Pessina et al (2008) tentang *rebudgeting in Italian municipalities : magnitude and drivers* bahwa perubahan anggaran sangat dipengaruhi oleh tingkat incrementalism dalam proses penganggaran awal, serta oleh beberapa internal dan penentu eksternal seperti variabel politik, fitur organisasi, kondisi keuangan, dan lingkungan sosial-ekonomi lokal, penelitian ini berusaha mengupas penyebab utama perubahan anggaran yang selalu dilakukan hampir setiap tahun secara mendalam, baik dari sudut pandang para pelaku di lapangan yang bukan hanya untuk mengetahui jawaban-jawaban terhadap pertanyaan, namun juga aturan atau struktur yang membuat individu (orang) tersebut memproduksi tindakan-tindakan atau jawaban tersebut. Oleh karena itu, penggunaan etnometodologi dirasa sangat tepat sebagai metode dalam penelitian ini. Selain itu, adanya payung hukum yang secara jelas melindungi dan menjadi alasan tumbuhnya fenomena PAK, juga menjadi alasan penulis untuk menggunakan pendekatan etnometodologi karena etnometodologi akan berusaha untuk menemukan alasan-alasan logis mengapa kegiatan tersebut seringkali terjadi pada pemerintah daerah.

Pemilihan Kabupaten Mete sebagai komunitas dalam situs Penelitian ini karena pada tahun anggaran 2016, Kabupaten Mete melakukan kegiatan PAK di hampir semua SKPD. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya bahwa terbitnya surat edaran Menteri Keuangan RI nomor SE-10/MK 07/2016 tentang pemotongan Dana Alokasi Khusus fisik secara mandiri tahun anggaran 2016 juga merupakan salah satu faktor dilakukannya PAK di Kabupaten Mete. Selain

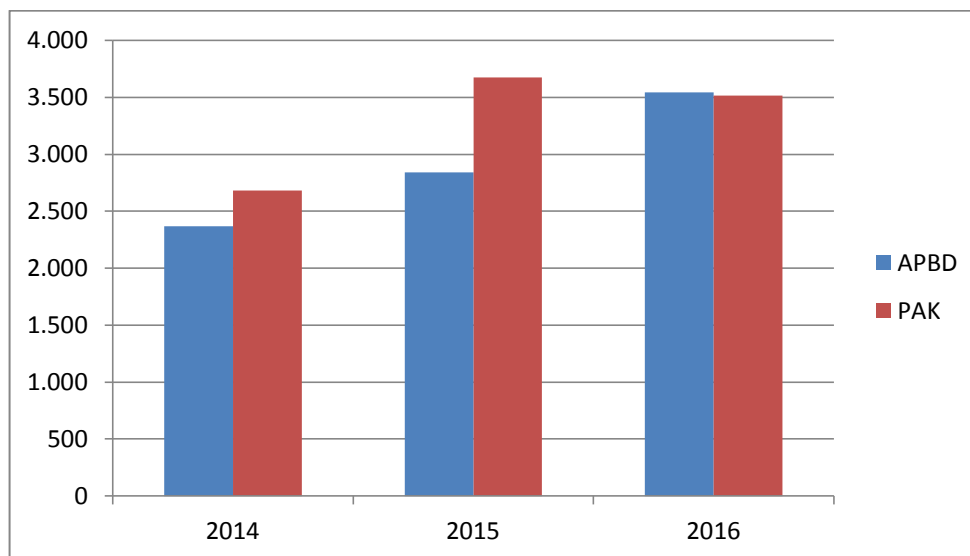
itu, peran penulis yang merupakan salah satu bagian dari aktivitas dalam situs penelitian, dapat lebih mempermudah untuk masuk ke dalam sosial setting.

Kabupaten Mete adalah salah satu daerah yang seringkali melakukan PAK setiap tahun. Perubahan realisasi target pendapatan juga diikuti dengan perubahan realisasi anggaran belanja, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Realita tersebut diketahui berdasarkan data berikut ini:

**Ringkasan Perubahan APBD
Menurut Urusan Pemerintah Daerah dan Organisasi
Pemerintah Kabupaten Mete
Tabel 1.1**

Tahun Anggaran	Pendapatan		Belanja			
	Sebelum Perubahan (Rp dalam trilyun)	Setelah Perubahan (Rp dalam trilyun)	Tidak Langsung		Langsung	
			Sebelum Perubahan (Rp dalam milyar)	Setelah Perubahan (Rp dalam milyar)	Sebelum Perubahan (Rp dalam milyar)	Setelah Perubahan (Rp dalam milyar)
1	2	3	4	5	6	7
2014	1.157	1.288	706	752	504	641
2015	1.369	1.740	803	921	670	1.015
2016	1.711	1.651	973	934	858	932

(Sumber : SKPD 1 Kabupaten Mete, diolah)



(Sumber : SKPD 1 Kabupaten Mete, diolah)

Gambar. 1.2 Perbandingan APBD Sebelum dan Setelah PAK di Kabupaten Mete (Rp dalam trilyun)

Adapun anggaran terbesar PAK dilakukan oleh beberapa SKPD yaitu SKPD 9 sebesar 341,85% pada pendapatan dan SKPD 23 sebesar 57,57% pada belanja untuk tahun anggaran 2014, kemudian SKPD 24 sebesar 93,12% pada pendapatan dan SKPD 20 sebesar 168,85% pada belanja untuk tahun anggaran 2015, serta PAK sebesar 88,74% pada pendapatan di SKPD 24 dan 34,51% pada belanja di SKPD 19 untuk tahun anggaran 2016.

Penelitian ini menggunakan data 3 (tiga) tahun terakhir di Kabupaten Mete, selain karena sedikitnya waktu dan tenaga, juga faktor data terkini dan adanya selisih nilai anggaran yang cukup besar antara sebelum dan sesudah PAK pada tahun anggaran 2014 dan 2015, sehingga lebih menarik untuk diteliti dibandingkan dengan tahun anggaran 2013 kebawah yang nilai anggarannya sebelum dan sesudah PAK mengalami selisih rata-rata sama yaitu kurang lebih 1%.

Adanya fenomena PAK tentunya menimbulkan pertanyaan, terutama di kalangan masyarakat luas sebagai stakeholder, apakah perencanaan yang dilakukan selalu tidak tepat sasaran, seperti kurang optimalnya tim penyusun anggaran karena kurangnya kompetensi, adanya regulasi yang mendukung pemakluman revisi anggaran setiap tahun, pengaruh dari pusat berupa APBN-P terutama bagi pemerintah daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah sehingga tergantung pada penerimaan dana alokasi dari pemerintah pusat, baik umum maupun khusus dalam jumlah besar atau memang murni disebabkan oleh perubahan kondisi dan asumsi yang mendasari penyusunan anggaran sehingga mengharuskan adanya revisi anggaran agar dapat digunakan sebagai alat pengendalian.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan fenomena tersebut, timbul pertanyaan bagaimana pengelolaan anggaran di pemerintah daerah sehingga mengalami PAK setiap tahun periode?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui penyebab sebenarnya terhadap fenomena PAK yang terjadi setiap tahun pada pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Ketika pertanyaan Penelitian sudah terjawab dan tujuan Penelitian dapat tercapai, tentunya diharapkan hasil Penelitian ini dapat memberikan kontribusi baik secara praktis maupun teoritis kepada:

1. Pemerintah daerah, khususnya bagi para penyusun kebijakan anggaran sebagai salah satu masukan untuk mengubah paradigma tentang PAK sehingga penyusunan anggaran dapat berjalan lebih efektif dan efisien.
2. SKPD, agar lebih optimal dalam menyusun perencanaan serta merealisasikan anggarannya secara efektif dan efisien.
3. TAPD, dapat lebih memperhatikan dan mengimplementasikan prinsip penyusunan PAK
4. Lingkup akademisi, yaitu sebagai tambahan teoritis tentang penyusunan anggaran di lingkungan pemerintahan khususnya di daerah berupa khazanah pengetahuan dan ilmu tentang PAK.