

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada era perekonomian seperti saat ini, suatu organisasi khususnya pada organisasi sektor publik dituntut mampu memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara efektif dan efisien dalam kegiatan operasionalnya. Salah satu sumber daya yang harus dimanfaatkan secara efektif dan efisien adalah dalam penggunaan anggaran. Anggaran pada suatu organisasi merupakan konsep utama dalam proses pencapaian tujuan dan harus disusun secara terstruktur serta penuh pertimbangan sehingga dalam pelaksanaan program kerja dapat berjalan serta terkendali dengan baik. Penyusunan anggaran dengan struktur sistematis akan mempermudah dalam memahami tujuan yang hendak dicapai suatu organisasi dan melihat korelasi pada setiap program kerja.

Pada organisasi sektor publik, fungsi dari anggaran telah tertuang pada Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (sumber: <https://www.bpk.go.id>) yaitu untuk mewujudkan pertumbuhan dan alat stabilitas ekonomi serta untuk pemerataan penerimaan dalam usaha tercapainya tujuan bernegara. Oleh karena itu setiap organisasi khususnya sektor publik seperti instansi lembaga pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat memperhatikan *value for money* dalam penggunaan anggaran. Menurut Mardiasmo dalam Khalikussabir (2017:3) *Value for money* merupakan konsep pengelolaan keuangan pada organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas. Dengan memperhatikan *value for money*, harapan dari masyarakat adalah organisasi

sektor publik dapat lebih ekonomis (hemat) dalam pengalokasian sumber daya maupun pengadaan, lebih efisien dalam segi biaya, namun dengan hasil yang efektif.

Akan tetapi pada kenyataannya, penyerapan anggaran pada instansi lembaga pemerintahan maupun perusahaan BUMN dan BUMD di Indonesia masih selalu menjadi masalah setiap tahunnya. Berbagai faktor sering dikaitkan menjadi indikasi penyebab tidak optimalnya penyerapan anggaran. Seperti dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara (sumber: <https://www.bpk.go.id>) disebutkan bahwa meskipun anggaran disusun secara baik tetapi apabila dalam proses penetapannya mengalami keterlambatan maka akan menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Pendapat lain diutarakan oleh Halim dalam buku berjudul Manajemen Keuangan Sektor Publik Problematika Penerimaan Dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah) edisi 2 (2016:110) mengindikasikan rendahnya penyerapan anggaran terhalang oleh proses lelang dan pengadaan barang dan jasa, adanya ancaman oleh proses hukum apabila terjadi kerugian Negara dan kesalahan dalam proses administrasi, perencanaan anggaran yang buruk, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan masih memberlakukan mekanisme blokir atau bintang terhadap program yang ada dalam RKA-KL ataupun DIPA sampai mendapat persetujuan DPR, Badan Anggaran, dan Dirjen Anggaran.

Berbagai penelitian pun telah dilakukan untuk menguji faktor-faktor yang terindikasi menjadi penyebab tidak optimalnya penyerapan anggaran namun diperoleh hasil yang beragam. Alimuddin (2018) dengan judul "Analisis Penyerapan Anggaran di Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dan Kopertis Makassar" diperoleh hasil bahwa perencanaan, pengadaan barang dan jasa, komitmen organisasi, dan regulasi memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran, administrasi

berpengaruh positif tapi tidak signifikan, sedangkan faktor sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Ardinisari (2019) dengan judul “Pengaruh Perencanaan Anggaran, Kualitas Sumber Daya Manusia dan Komitmen Organisasi Terhadap Penyerapan Anggaran Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta” diperoleh hasil bahwa perencanaan anggaran dan komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran, namun untuk variabel kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Hasil lain juga diperoleh pada penelitian Syakhrial (2018) dengan judul “Analisis Pengaruh Proses Perencanaan Anggaran, Administrasi Pengadaan Barang/Jasa Dan Verifikasi Dokumen Pembayaran Terhadap Proses Penyerapan Anggaran Belanja Pada Satuan Kerja Sekretariat Badan Pembinaan Konstruksi Jakarta” yang mana proses perencanaan anggaran, administrasi pengadaan barang/jasa, dan verifikasi dokumen pembayaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran.

Tidak optimalnya penyerapan anggaran dapat memicu hilangnya manfaat belanja Negara karena dana yang tersedia semestinya dapat dialokasikan untuk peningkatan kualitas kehidupan Negara, akan tetapi pada kenyataannya tidak secara keseluruhan teralokasi dengan baik sehingga menimbulkan dana menganggur (*idle money*). Sebagai upaya untuk menangani hal tersebut, maka dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 249 Tahun 2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (sumber: <http://www.jdih.kemenkeu.go.id>) ditetapkan bahwa penyerapan anggaran dijadikan sebagai salah satu indikator dalam melakukan evaluasi kinerja keuangan.

Mengutip dari penelitian Alimuddin (2018:25) bahwa “anggaran yang terserap tidak harus 100% tapi diharapkan mampu setidaknya melebihi 80% dari anggaran yang ditetapkan, bahkan jika 100% dari anggaran yang dialokasikan dihabiskan mungkin ada kendala daya serap yang telah menyebabkan realokasi dana dan / atau kegagalan untuk melaksanakan rencana kerja.” Terserapnya anggaran secara optimal dan sesuai alokasi rencana kerja akan memberikan dampak positif terhadap jalannya perekonomian negara, tetapi apabila penyerapan anggaran tidak sesuai dengan rencana maka dapat mengakibatkan semakin bertambahnya hutang negara. Senada dengan hal tersebut tidak optimalnya penyerapan anggaran dapat bertentangan terhadap sasaran dari manajemen kas pemerintah. Menurut Williams (2004) dalam Sumando (2014:35) sasaran dari manajemen kas pemerintah meliputi mengelola saldo menganggur seminimal mungkin dan menekan seminimal mungkin biaya yang terkait dengan penyimpanan saldo tersebut, mengurangi risiko operasional, kredit dan risiko dengan kegiatan pendanaan pemerintah, menambah fleksibilitas antara penerimaan kas dengan pengeluaran pemerintah, dan mendukung berbagai kebijakan keuangan lainnya. Untuk itu setiap pimpinan pada organisasi sektor publik diharapkan mampu mempertanggung jawabkan usulan rencana kerja anggaran yang telah ditetapkan sehingga kinerja keuangan dapat tercapai optimal.

Meski dalam prinsip manajemen kas pemerintah dituntut optimal dalam penyerapan anggaran, namun sebagai organisasi sektor publik tetap harus berpegang pada sistem tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Prinsip *Good Corporate Governance (GCG)* menuntut organisasi sektor publik untuk bersifat transparan, akuntabel, mandiri, pertanggung jawaban dan kewajaran dalam pengelolaan anggaran. Oleh karena itu dalam pengelolaan anggaran organisasi sektor publik diperlukan sistem manajemen keuangan yang baik.

PT PLN (Persero) melalui unit kerjanya yaitu Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali sebagai perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki tugas menjaga keandalan pasokan listrik dengan memanfaatkan sumber daya (anggaran) yang tersedia untuk mewujudkan sistem penyaluran tenaga listrik yang andal bagi pelanggannya. Sebagai perusahaan sektor publik yang bergerak dalam bidang kelistrikan, PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali setiap tahunnya memiliki kewajiban untuk melakukan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Unit (RKAU) yang bertujuan untuk menghindari inefisiensi dan inefektivitas dalam penggunaan anggaran perusahaan.

Sesuai Peraturan Direksi PT PLN (Persero) Nomor 0036.P/DIR/2016 tanggal 28 Januari 2016 tentang pedoman perencanaan dan pengendalian anggaran di lingkungan PT PLN (Persero), anggaran terbagi menjadi dua macam yaitu (1) Anggaran Investasi (AI) adalah anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan program kerja yang dikeluarkan untuk memperoleh aktiva baru yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun, menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dari aktiva yang sudah ada atau program lain yang menurut Kebijakan Akuntansi Perusahaan dapat diklasifikasikan sebagai aktivitas investasi, (2) Anggaran Operasi (AO) adalah anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan program kerja operasi dalam satuan Rupiah dan dibebankan ke dalam perhitungan laba rugi tahun berjalan. Dengan penyusunan RKAU secara matang dan sistematis diharapkan akan mampu terserap secara optimal sehingga dapat memberikan timbal balik yang baik terhadap kinerja perusahaan.

Meski setiap tahun PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali telah melakukan proses penyusunan anggaran secara matang terhadap rencana kerja anggaran operasi maupun investasi, akan tetapi penyerapan anggaran

masih belum sepenuhnya optimal. Sehingga pada kesempatan ini penulis ingin mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan tidak optimalnya penyerapan anggaran pada PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali. Dalam hal ini penulis hanya mengambil beberapa faktor penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya terkait penyerapan anggaran di lingkungan pemerintahan yaitu faktor perencanaan, administrasi dan komitmen. Penulis ingin mengetahui apakah faktor-faktor tersebut juga akan memberikan hasil yang sama terhadap salah satu perusahaan BUMN yaitu PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Perencanaan, Administrasi, dan Komitmen Terhadap Penyerapan Anggaran - Studi Kasus Pada PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali”**. Untuk membatasi pembahasan dari permasalahan tersebut, penulis melakukan penelitian terbatas pada jenis anggaran investasi PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah perencanaan secara parsial berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali?
2. Apakah administrasi secara parsial berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali?
3. Apakah komitmen secara parsial berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali?

4. Apakah perencanaan, administrasi, dan komitmen secara simultan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh perencanaan secara parsial terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali.
2. Untuk menguji pengaruh administrasi secara parsial terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali.
3. Untuk menguji pengaruh komitmen secara parsial terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali.
4. Untuk menguji pengaruh perencanaan, administrasi, dan komitmen secara simultan terhadap penyerapan anggaran di PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada berbagai pihak antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta kontribusi dalam perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang manajemen keuangan yang terkait dengan analisis penyerapan anggaran organisasi sektor publik ataupun swasta. Serta mampu menjadi bahan referensi bagi para peneliti selanjutnya yang ingin melakukan pendalaman maupun pengembangan topik pembahasan yang sama, sehingga hasil dalam penelitian ini dapat disempurnakan.

2. Manfaat Praktis

Hasil pada penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam aktivitas penyusunan anggaran pada PT PLN (Persero) Unit Induk Transmisi Jawa Bagian Timur dan Bali sehingga dalam pelaksanaannya mampu tercapai secara optimal dan tepat sasaran.