

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia telah mengalami transformasi yang signifikan dalam mekanisme penganggaran pasca reformasi keuangan negara yang diinisiasi melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sejak saat itu, berbagai reformasi telah dilakukan untuk memperbaiki sistem penganggaran dan meningkatkan penggunaan dana publik secara efisien.

Perubahan dimulai pada tahun 2010 dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Peraturan ini mengenalkan konsep Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), Kerangka Penganggaran Jangka Menengah (KPJM), serta skema *money follow function*. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk memastikan bahwa alokasi anggaran didasarkan pada pencapaian kinerja yang nyata dan memenuhi kebutuhan sektor-sektor yang membutuhkan pembiayaan lebih lanjut.

Kemudian, pada tahun 2017, pemerintah melangkah lebih jauh dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang sinergi perencanaan dan penganggaran. Peraturan ini memperkenalkan proses bisnis baru yang memperkuat sinkronisasi antara perencanaan pembangunan dan proses penganggaran. Dalam hal ini, peran dan koordinasi antara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas) dan Kementerian Keuangan ditegaskan dalam penyusunan

anggaran untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan. Pendekatan baru seperti *money follow* program juga diperkenalkan untuk memastikan bahwa alokasi anggaran secara langsung terkait dengan program-program yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran memiliki tujuan menyempurnakan proses penganggaran dari hulu ke hilir guna mencapai tujuan pembangunan dengan lebih baik. Transformasi sistem perencanaan dan penganggaran ini diharapkan akan meningkatkan transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik di Indonesia. Dengan pengaturan yang lebih kuat, pengawasan yang lebih baik, dan evaluasi yang lebih komprehensif, menghadapi tantangan pembangunan dimasa depan dengan lebih baik.

Di tingkat daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana penerimaan dan pengeluaran pada pemerintah daerah selama satu tahun anggaran yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD disusun oleh Kepala Daerah, dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah. TAPD terdiri atas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat lain sesuai dengan kebutuhan.

Fungsi APBD menurut PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah antara lain: (i) Otorisasi; APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja di tahun berkenaan; (ii) Perencanaan; APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun berkenaan; (iii) Pengawasan; APBD menjadi pedoman untuk menilai kesesuaian antara kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan

ketentuan yang telah ditetapkan. (iv) Alokasi; APBD diarahkan untuk menciptakan lapangan pekerjaan agar dapat mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. (v) Distribusi; Kebijakan APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. (vi) Stabilisasi; APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Mengacu pada PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah diatas maka secara teoritis (Anggadini, 2012) *value for money* adalah konsep pencairan dana dan penggunaan oleh pemerintah daerah yang menetapkan prinsip ekonomi, efisiensi dan efektivitas, artinya pemerintah daerah harus selalu memperhatikan setiap sen/rupee (uang) yang diperoleh dan dipergunakan. *Value for money* diterapkan tiga prinsip dalam proses pengelolaan organisasi yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran dan merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian juga pengeluaran daerah yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai dengan jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD mulai 1 Januari sampai 31 Desember

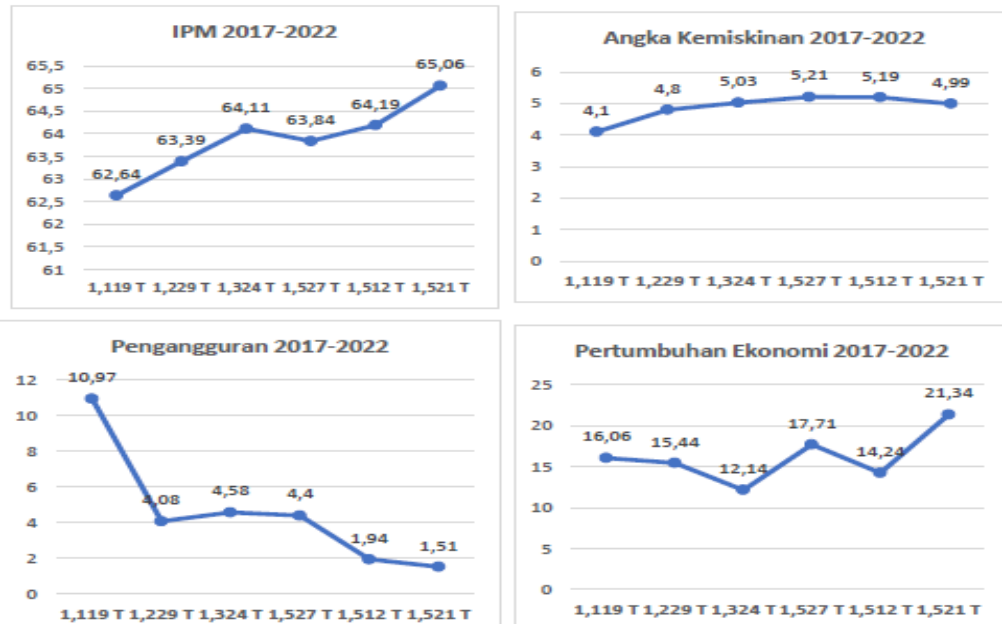
tahun yang bersangkutan. APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan.

Permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah termasuk Kabupaten Halmahera Selatan adalah bagaimana memastikan proses penyusunan dan alokasi belanja APBD bisa tepat waktu dan sesuai. Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 84 tahun 2022 tentang pedoman penyusunan APBD tahun 2023 (lihat lampiran 1), paling tidak ada 13 tahapan sampai pada penetapan Perda APBD. Tahapan inilah yang menyebabkan dalam penyusunan dan alokasi belanja sering tidak tepat waktu.

Fakta empiris dari sejumlah penelitian menunjukkan temuan yang ambigu. Sutami (2015) menemukan bahwa tahapan penyusunan dan Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Singkawang Tahun Anggaran 2015 belum dapat dilaksanakan secara tepat waktu dan tepat sasaran. Kondisi tersebut akan mengakibatkan keterlambatan dalam penetapan APBD Kota Singkawang dan keterlambatan dalam penyerapan anggaran untuk pelaksanaan program dan kegiatan. Pengalokasian Anggaran Belanja Daerah belum seluruhnya mengacu

pada prioritas dan tujuan dalam RPJMD disebabkan dalam Pengalokasian Anggaran Belanja Daerah masih dipengaruhi oleh unsur politik.

Gambar 1.1. Perkembangan APBD dan Capaian Pembangunan Kabupaten Halmahera Selatan 2017-2022



Sumber : BPS Halsel, 2022

Mencermati data pada gambar 1.1. diatas menunjukkan dari sisi APBD kabupaten Halmareha Selatan selama tahun 2017-2022 menunjukkan perkembangan yang meningkat setiap tahun, berbanding terbalik dengan capaian pembangunan dilihat dari indikator Indeks Pembangunan Manusia, Pertumbuahn Ekonomi, Angka Pengangguran dan Angka Kemiskinan yang fluktuatif. Sejumlah hasil penelitian membuktikan temuan yang tidak konsisten. Joshua V. Padang, Tri Oldy Rotinsulu, Audie O. Niode (2023) menemukan bahwa Indeks Pembangunan Manusia memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Kemiskinan, Realisasi APBD berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan. Indeks Pembangunan Manusia dan Realisasi

APBD secara simultan berpengaruh atau secara bersama-sama signifikan terhadap Kemiskinan di Kota Manado.

Rotinsulu, Tenda dan Leonuvina (2019) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak memberi pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, penurunan angka kemiskinan serta penurunan tingkat pengangguran. Meskipun alokasi anggaran terus bertambah tiap tahunnya namun ternyata dengan jumlah anggaran yang terus meningkat ini belum memberi pengaruh yang signifikan. Suryanta (2019) menemukan kinerja pengelolaan keuangan daerah (rasio kemandirian) berpengaruh positif dan signifikan pada pertumbuhan ekonomi. Kinerja pengelolaan keuangan daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pengangguran. Namun kinerja pengelolaan keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan. Artinya pendapatan daerah yang semakin meningkat tersebut belum mampu menekan angka kemiskinan secara signifikan di Depok.

Undang-undang nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah mengamanatkan APBD memiliki fungsi otorisasi, fungsi perencanaan, fungsi pengawasan, fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, mengandung konsekuensi bagi setiap daerah menyusun dan mengalokasikan belanja yang mampu memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat di daerah, termasuk di Kabupaten Halmahera Selatan.

Konsep Anggaran Berbasis Kinerja mulai diperkenalkan oleh Komisi Hoover dimana reformasi penganggaran berusaha untuk merubah penekanan

anggaran dari pengendalian belanja *line item* kepada alokasi sumber daya berdasarkan tujuan program dan hasil terukur (Goodman , D. dan E. J. Clynych. 2004.). Mengacu pada penjelasan diatas penelitian ini mencoba menganalisis lebih lanjut apakah selama ini pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan telah menjalankan fungsi APBD dari sisi menyusun dan mengalokasikan belanja telah memenuhi fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan fungsi stabilisasi.

1.2. Rumusan Masalah

Organisasi sektor publik berkeinginan untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi sering kali keinginan tersebut terkendala oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki. Oleh karena itu diperlukan adanya penganggaran yang baik. Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan memiliki kinerja anggaran yang baik berdasarkan rasio efektivitas, akan tetapi masih terdapat ketidakpuasan masyarakat terhadap pengelolaan sumber daya di Kabupaten Halmahera Selatan. Berdasarkan uraian tersebut, maka pertanyaan yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh fungsi alokasi terhadap kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan.?
2. Bagaimana pengaruh fungsi distribusi terhadap kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan.?
3. Bagaimana pengaruh fungsi stabilisasi terhadap kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan.?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada permasalahan yang diuraikan sebelumnya maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh fungsi alokasi terhadap kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh fungsi distribusi terhadap kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan.
3. Untuk mengetahui pengaruh fungsi stabilisasi terhadap kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1. Bagi peneliti, diharapkan penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman dan pengetahuan di bidang perencanaan anggaran dan realisasi belanja administrasi publik khususnya mengenai APBD Kabupaten Halmahera Selatan yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.
2. Bagi pemerintah daerah, Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan memberikan informasi serta pertimbangan untuk mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan yang diperoleh melalui penyusunan dan pengalokasian anggaran APBD yang lebih mementingkan kepentingan publik.

3. Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan referensi yang dapat membantu peneliti dan pihak lain yang berkepentingan dalam bidang penelitian yang sama.