

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era Otonomi Daerah di Indonesia berlangsung sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menjelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam artian daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar pemerintah pusat yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut. Setiap daerah memiliki tantangan untuk mengembangkan kapasitas otonomi yang dimiliki serta memanfaatkan peluang kewenangan yang diperoleh.

Reformasi yang terjadi di Indonesia telah bergulir selama lebih dari satu dasawarsa dan hal itu menandakan pula bahwa pelaksanaan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintah juga telah lama dilakukan. Adanya otonomi menjadi salah satu bentuk perubahan dari adanya reformasi dalam bidang pemerintahan. Otonomi adalah bentuk dari hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengurus urusan terkait pemerintahan dan kepentingan masyarakat secara otonom sesuai dengan peraturan. Pengertian tersebut dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan memperlihatkan bahwa keterlibatan pemerintah daerah dalam menjalankan urusan daerah semakin

besar bila dibandingkan di masa sebelum otonomi. Konsep otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan berpengaruh pula dalam penyelenggaraan anggaran daerah. Pada saat ini, anggaran pemerintah daerah yang tertuang dalam APBD disusun secara mandiri oleh pemerintah daerah untuk menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintah di wilayahnya masing-masing. (Wangi, 2010).

Salah satu alat ukur keberhasilan dari kinerja suatu pemerintahan adalah dengan melihat berapa besarnya kemampuan untuk menyerap anggaran yang telah direncanakan dalam APBD. Daya serap anggaran merupakan tolok ukur kinerja finansial pemerintah daerah, sekaligus menggambarkan kualitas perencanaan pembangunan di daerah. (www.syukriy.wordpress.com).

Daya serap anggaran masih menjadi isu besar dalam manajemen keuangan pemerintahan. Hampir di setiap paruh kedua tahun anggaran, banyak pihak meributkan daya serap anggaran yang rendah. Rendahnya penyerapan anggaran senantiasa menjadi masalah yang tidak terselesaikan. Banyak penyebab yang menjadikan anggaran terkendala untuk diserap. Beberapa permasalahan dalam perencanaan anggaran yang berdampak pada penyerapan anggaran adalah perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan, ketidaklengkapan data pendukung, salah penentuan akun sehingga perlu revisi dokumen anggaran, penyusunan pagu anggaran terlalu rendah (tidak sesuai dengan harga pasar), adanya penyesuaian harga karena adanya kebijakan pemerintah (eskalasi), tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan, TOR salah/tidak lengkap, RAB tidak sesuai dengan satuan biaya, dan formalisasi penarikan anggaran selama tahun anggaran berkenaan. (Yunarto, 2011).

Rendahnya penyerapan anggaran belanja, tidak hanya menjadi permasalahan di tingkat nasional, tetapi juga melanda berbagai instansi yang ada di daerah. Ada bermacam penyebab yang menimbulkan seretnya penyerapan anggaran di daerah, mulai dari masih adanya kegamangan aparat pengelola anggaran di tingkat instansi, lambatnya proses tender, lambatnya pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran, kurangnya SDM yang bersertifikat, kelemahan dalam perencanaan awal, kelemahan dalam sistem pengendalian intern di bidang pengadaan barang dan jasa, serta lambatnya penerbitan juklak dan juknis pelaksanaan kegiatan yang didanai DAK. (www.swamandiri.wordpress.com).

Rendahnya penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Pemprov DKI Jakarta mendapat sorotan negatif dari berbagai kalangan. Padahal pada tahun 2012, serapan APBD mencapai 80 persen dari total Rp41,3 triliun. Kemudian tahun 2013, dari anggaran sebesar Rp50,1 triliun, penyerapan anggaran mencapai 82 persen. Sementara pada tahun 2014 diperkirakan tidak lebih dari 65 persen. Salah satu pihak yang dituding menjadi penyebab rendahnya penyerapan adalah tidak maksimalnya pengadaan barang/jasa yang dilakukan Unit Lelang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (ULP) DKI Jakarta melalui Lelang Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). (www.harianterbit.com).

Penyerapan anggaran di DKI Jakarta tahun ini diprediksi di bawah 70 persen dari total anggaran. Penyebabnya antara lain perencanaan yang kurang baik. Kinerja Pemprov DKI Jakarta pun dinilai buruk. Pengamat perkotaan Nirwono Joga menilai, rendahnya penyerapan anggaran di DKI Jakarta bisa menjadi indikasi buruknya kinerja Pemprov DKI Jakarta. Pemberlakuan pola *e-budgeting* yang belum optimal menunjukkan ketidaksiapan Pemprov DKI Jakarta. Ren-

dahnya serapan anggaran ini juga membuktikan banyaknya program di ibukota yang belum terealisasi. Seharusnya perencanaan program tahun ini menyesuaikan dengan sistem penganggaran baru dengan pola *e-budgeting*. Pola baru ini menuntut kuasa pengguna anggaran lebih detail dalam memasukkan informasi dokumen lelang. Sebagian besar kuasa pengguna anggaran belum siap dengan pola baru. (www.pkspiyungan.org).

Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Saefullah mengatakan salah satu faktor penyebab rendahnya penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di DKI karena adanya sistem *e-budgeting* dan proses lelang di Unit Layanan Pengadaan Barang dan Jasa (ULP). Sistem *e-budgeting* dan proses lelang ULP merupakan terobosan Joko Widodo saat masih menjadi Gubernur DKI. Menurutnya kebijakan tersebut membuat penyerapan anggaran menjadi lamban. Selain itu, banyaknya kegiatan proyek yang dicoret juga menjadi salah satu faktor. Pencoretan kegiatan proyek dilakukan karena Pemprov DKI khawatir proyek tersebut akan berpotensi masuk ke ranah hukum. (www.republika.co.id).

Pelaksanaan APBD DKI Jakarta tahun 2014 adalah kinerja yang paling buruk dalam catatan perjalanan tata kelola pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Bukan hanya dalam sejarah pemerintahan provinsi DKI Jakarta tetapi juga terburuk dari seluruh pemerintahan daerah di Indonesia. Beberapa poin yang menyebabkan rendahnya daya serap APBD DKI Jakarta ini, menurut Sahat Donar M sebagai Koordinator KP3EI Jakarta, disebabkan karena 5 (lima) hal. Pertama, perencanaan yang tidak akurat oleh pemerintahan daerah dalam perencanaan pembangunan. Kedua, lemahnya pembinaan, pengendalian dan

pengawasan oleh Gubernur (Kepala Daerah) sesuai dengan tugas dan tanggungjawab dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Ketiga, kepemimpinan dan karakter Gubernur Ahok yang tidak mampu mendorong atau memotivasi perangkat dan aparatur daerah sebagai pelaksana pembangunan. Keempat, ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. Kelima, kelemahan perangkat dan aparatur dalam menterjemahkan instruksi yang diberikan pemimpin daerah dalam melaksanakan program yang sudah ditetapkan. (www.suarajakarta.co).

Pengamat Tata Kota dari Universitas Trisakti, Nirwono Joga menjelaskan, sedikitnya ada tiga faktor yang memicu rendahnya penyerapan anggaran pemerintah DKI Jakarta. Hal tersebut yakni disebabkan ketidaksiapan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menggunakan *e-budgeting*. Sebab, konsep tersebut masih dalam proses pembelajaran dan sosialisasi. Sementara, para SKPD cenderung masih menggunakan sistem anggaran yang lama. Penyebab lainnya yakni sistem birokrasi di SKPD dimana setiap anggaran yang disediakan harus diserap maksimal. Seharusnya, kendala sekecil apapun dapat segera dikomunikasikan ke sekretaris daerah atau gubernur. Faktor yang tak kalah vital yakni disebabkan gaya kepemimpinan Gubernur DKI sendiri. (www.skanaa.com).

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang bertugas menyelenggarakan urusan ketenagakerjaan dan ketransmigrasian.

Program-program yang ditangani Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta guna menjalankan tugas dan fungsinya antara lain program peningkatan kesempatan kerja, program peningkatan dan pelatihan produktivitas tenaga kerja, program perlindungan dan pengembangan lembaga ketenagakerjaan, dan program pengembangan wilayah transmigrasi.

Untuk menjalankan program-program tersebut Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta mengalokasikan anggaran yang cukup besar pada setiap kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta, namun pada tahun 2013 realisasi penyerapan anggaran program pengembangan wilayah transmigrasi hanya sebesar 88%.

Dalam menyelenggarakan kegiatannya, anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta terdiri dari anggaran Belanja Tidak Langsung (BTL) dan anggaran Belanja Langsung (BL). Tabel I.1 menggambarkan realisasi anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2013 sampai dengan tahun 2014.

Tabel I.1
Realisasi Anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2013 – 2014

TAHUN ANGGARAN	ANGGARAN		REALISASI					
	BELANJA TIDAK LANGSUNG	BELANJA LANGSUNG	SP2D BELANJA TIDAK LANGSUNG	%	SP2D BELANJA LANGSUNG	%	ADMINISTRAS I / SPJ	%
2013	96,208,324,213	39,414,087,200	87,385,743,838	91%	38,126,670,078	97%	29,260,737,494	74%
2014	102,517,210,000	48,025,171,552	85,625,179,279	84%	37,895,893,441	79%	28,505,400,744	59%

Sumber: Disnakertrans, 2015 (data diolah penulis)

Berdasarkan data realisasi anggaran tersebut di atas terlihat bahwa pada tahun anggaran 2014 penyerapan anggaran menurun dibandingkan tahun anggaran 2013, hal ini dikarenakan pengelolaan keuangan daerah di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta belum berjalan dengan baik sehingga mengakibatkan daya serap anggaran rendah.

Sesuai diamanatkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 dalam rangka menuju *good governance* dan tuntutan untuk efektif dan efisien keuangan daerah dikelola secara transparan dan akuntabel.

Kemampuan daerah dalam mengelola keuangannya sendiri dituangkan dalam APBD yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan merupakan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan *good governance*. (Ristanti *et al.*, 2014).

Pesatnya teknologi komputer dapat memudahkan manusia dalam mengolah data dan menyajikan informasi yang berkualitas. Dari mulai proses mengumpulkan, mengirimkan, memasukkan, mengolah dan menyimpan data-data yang merupakan aktivitas organisasi sehari-hari dapat dilakukan untuk mempercepat pekerjaan yang ada di dalam instansi.

Kemajuan teknologi informasi yang demikian pesat dengan potensi pemanfaatannya yang sangat luas, membuka peluang bagi pengaksesan,

pengelolaan dan pendayagunaan informasi dalam volume yang besar secara cepat dan akurat.

Kelebihan dari sistem informasi keuangan berbasis teknologi, selain pemerintah pusat dapat melakukan pengontrolan langsung dalam pengelolaan keuangan daerah dan untuk waktu ke depan masyarakat pun dapat melihat sejauh mana penyerapan anggaran dan program yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah.

Sistem informasi keuangan daerah dipandang sebagai peningkatan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi dan merupakan sarana untuk membantu penyusunan anggaran, selanjutnya anggaran yang disusun harus memuat indikator kinerja sebagai tolok ukur keberhasilan pelaksanaan anggaran. (Sudaryanti, 2013).

Sistem informasi keuangan daerah merupakan aplikasi yang dibangun oleh Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri dalam rangka percepatan transfer data dan efisiensi dalam penghimpunan data keuangan daerah. (www.kemendagri.go.id).

Penerapan integrasi data secara elektronik untuk membantu proses-proses yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah sudah berlangsung sejak tahun 2009 yang dimiliki oleh semua SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta termasuk Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan untuk penerapan sistem *e_budgeting* merupakan kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang berlaku sejak tahun anggaran 2014 dan kebijakan tersebut agar dilaksanakan oleh seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pelaksanaan penerapan *e_budgeting* sesuai Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 142 Tahun 2013 terdapat di dalam pasal 86 bahwa penyusunan rancangan APBD dapat menggunakan *electronic budgeting (e_budgeting)* dan/atau aplikasi elektronik berbasis teknologi informasi lainnya.

Sebagai upaya *update* sistem, maka di implementasikan *software* Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) yang merupakan *software/program* aplikasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang meliputi proses penganggaran, perencanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban.

Namun kenyataan yang terjadi pada saat ini, pengimplementasian *software* Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) masih belum berjalan dengan baik karena kondisi kinerja pegawai sendiri dimana kemampuan pegawai yang kurang optimal dalam mengoperasikan *software* Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) sehingga sering terjadi kesalahan dalam menggunakan *software* SIPKD.

Berdasarkan fenomena tersebut di atas serta masih minimnya penelitian mengenai pengaruh sistem informasi keuangan daerah dan pengelolaan keuangan daerah terhadap penyerapan anggaran, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Sistem Informasi Keuangan Daerah dan Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Daya Serap Anggaran Di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya identifikasi masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Masih belum optimalnya penyerapan anggaran belanja langsung di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
2. Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan.
3. Lambatnya pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran menimbulkan seretnya penyerapan anggaran.
4. Perencanaan anggaran yang tidak matang menyebabkan anggaran tidak terserap sepenuhnya.
5. Pemberlakuan pola *e-budgeting* yang belum optimal memicu rendahnya penyerapan anggaran.
6. Ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan menyebabkan rendahnya daya serap anggaran.
7. Sistem birokrasi yang berbelit-belit.

C. Pembatasan Masalah

Untuk memfokuskan penelitian agar masalah yang diteliti memiliki ruang lingkup dan arah yang jelas, maka batasan masalah yang ditentukan oleh penulis adalah:

1. Hanya terdapat tiga variabel dalam penelitian ini, yaitu sistem informasi keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah, dan daya serap anggaran.
2. Penelitian dilakukan pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta.

D. Perumusan Masalah

Perumusan masalah di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem informasi keuangan daerah berpengaruh terhadap daya serap anggaran di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta?
2. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap daya serap anggaran di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta?

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan di bidang penyerapan anggaran serta dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu akademik dan dapat dijadikan referensi dalam penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pemecahan masalah bagi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta dalam rangka memaksimalkan daya serap anggaran.