

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang meliputi kepulauan dan daratan yang memiliki struktur geografi yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah yang lain. Keberadaan itu menyebabkan diperlukannya penataan kota yang baik meliputi penataan ruang, pengelolaan sumber daya air, pengembangan pemukiman, pembuatan jalan dan jembatan yang menghubungkan kota satu dengan kota yang lain agar aktivitas perekonomian dapat berjalan dengan baik.

Indonesia telah memiliki suatu departemen yang dibuat sejak jaman Hindia Belanda yang bernama Openbare Werken, karena fungsi dan manfaatnya masih sangat berguna untuk Indonesia maka sejak kemerdekaan tahun 1945 departemen ini diubah nama menjadi Departemen Pekerjaan Umum. Departemen Pekerjaan Umum (PU) bukan hanya sebagai sarana pembuat jalan penghubung antara daerah satu dengan daerah yang lain tetapi juga diperuntukkan agar setiap kota dapat berkembang dengan baik sehingga kesejahteraan dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Selengkapnya organisasi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sesuai Perpres No. 15/2015 terdiri atas: Sekretariat Jendral; Ditjen Sumber Daya Air; Ditjen Bina Marga; Ditjen Cipta Karya; Ditjen Penyediaan Perumahan; Ditjen Bina Konstruksi; Ditjen Pembinaan Perumahan; Inspektorat Jendral.

Menurut Perpres ini, di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dapat ditetapkan jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, menurut Perpres ini, ditetapkan oleh Menteri (PU dan Perumahan Rakyat, red) setelah mendapat persetujuan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara. (Oleh: Humas Setkab ; 1 Feb 2015)

Dalam menghadapi era globalisasi, di mana persaingan semakin ketat dan pelaku ekonomi bergerak semakin dinamis, terutama Indonesia merupakan salah satu negara yang sedang berkembang maka penciptaan kota yang baik dan sarana perhubungan menjadi semakin penting perannya. Kementerian Pekerjaan Umum mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara yang bergerak dalam bidang tersebut mempunyai peran yang vital dalam pembangunan nasional dimana lingkup dan jenjang pengawasan semakin rumit, sehingga dituntut untuk meningkatkan operasi dan pelayanan yang maksimal.

Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat didirikan bertujuan untuk Pembangunan infrastruktur. Instansi ini dalam menjalankan kegiatan operasionalnya tidak

terlepas dari pengeluaran biaya operasional. Instansi ini selalu melakukan perencanaan dan pengendalian operasional. Perencanaan adalah suatu langkah awal yang dilakukan pihak manajemen dengan menggunakan Perencanaan terdahulu dalam menyusun perkiraan masa sekarang. Perencanaan merupakan tindakan yang dibuat berdasarkan fakta dan asumsi mengenai gambaran kegiatan yang dilakukan pada waktu yang akan datang dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Pengendalian merupakan suatu proses dimana manajemen mengendalikan semua kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh anggota dari suatu organisasi sesuai dengan rencana dan kebijaksanaannya. Pihak manajemen instansi ini dalam menyusun perencanaan dan pengendalian operasional dengan mempertimbangkan pengeluaran biaya operasional sebelumnya. Pengeluaran biaya operasional dalam instansi ini dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

APBN merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur kebijakan fiskal dalam perekonomian negara. Kebijakan fiskal tersebut merupakan salah satu perangkat kebijakan ekonomi makro yang memiliki peran penting dan strategis dalam mempengaruhi perekonomian, terutama dalam mencapai target-target pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, APBN juga berperan sebagai landasan arah pembangunan nasional. Arah kebijakan, tujuan, serta prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan pemerintah selama satu tahun anggaran tercantum dalam Nota Keuangan dan APBN.

APBN juga merupakan instrumen kebijakan fiskal dan berfungsi sebagai bentuk intervensi pemerintah yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi. Pemerintah juga telah mengambil langkah strategis melalui berbagai pendekatan fleksibilitas maupun mengurangi jalur birokrasi untuk mengoptimalkan tingkat realisasi penyerapan anggaran pada kementerian/lembaga. Langkah strategis yang diambil tersebut antara lain pembentukan Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA), percepatan implementasi Undang-Undang Pengadaan Tanah dan melaksanakan *reward and punishment* bagi kementerian/lembaga (K/L). Dengan langkah tersebut diharapkan belanja APBN dapat lebih berdampak terhadap perekonomian khususnya pada sektor riil, sehingga APBN dapat lebih tercermin sebagai fungsi stabilisasi dan distribusi.

Beberapa tahun terakhir ini, belanja Kementerian/Lembaga telah menghasilkan pola belanja dengan karakteristik penyerapan yang rendah di semester pertama dan menumpuk pada semester kedua dan bahkan di triwulan akhir tahun anggaran berjalan. Pola belanja dengan karakteristik penyerapan yang rendah di semester pertama, tersebut terjadi baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ini berdampak pada tidak efektifnya peran anggaran sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Apabila hal ini berkaitan dengan kegiatan pembangunan fisik (sarana dan prasarana) untuk fasilitas umum, maka dampak keterlambatan ini akan mengakibatkan keterlambatan atas manfaat yang akan diterima dan dinikmati oleh masyarakat, disamping buruknya kualitas barang dan jasa akibat disediakan dalam waktu yang terbatas.

Perencanaan biaya operasional yang disusun pihak manajemen instansi harus mendapat persetujuan atau penolakan dari pimpinan. Apabila perencanaan disusun itu kemudian disetujui untuk dilaksanakan pihak manajemen maka pimpinan yang melakukan pengawasan. Perencanaan biaya operasional adalah suatu cara yang dilakukan pihak manajemen dalam menyusun perkiraan sekarang ini dengan menggunakan data biaya operasional tahun lalu. Sedangkan pengawasan biaya operasional adalah suatu tindakan yang dilakukan pihak manajemen dengan membandingkan perencanaan yang dilaksanakan dengan realisasi biaya operasional yang terjadi di instansi.

Untuk melaksanakan aktivitas instansi ini maka pihak manajemen menyusun perencanaan biaya operasional berguna untuk mencapai tujuan instansi agar perencanaan biaya operasional tersebut merupakan target yang harus diupayakan dicapai oleh karyawan perusahaan maka perencanaan tersebut harus dapat dilihat dan dikomunikasikan kepada seluruh karyawan instansi. Perencanaan biaya operasional yang disusun dengan suatu urutan yang baik tersebut adalah untuk mempermudah karyawan organisasi mengerti target yang harus dicapai oleh instansi dan untuk melihat hubungan antara satu bagian rencana kerja dengan bagian lainnya. Perencanaan yang disusunnya berupa perencanaan biaya operasional yang mempengaruhi pendapatan yang ingin dicapainya selama satu tahun.

Permasalahan yang sering dihadapi instansi adalah pengeluaran biaya operasional lebih tinggi dari perencanaan yang telah direncanakan sebelumnya. Pihak manajemen instansi pemerintahan telah menyusun perencanaan pengeluaran

biaya operasional dengan mempertimbangkan pengeluaran biaya operasional instansi yang terjadi tahun sebelumnya. Biaya operasional harus diperhitungkan agar secermat mungkin tidak terlalu tinggi dan merugikan instansi. Pengeluaran biaya operasional yang tinggi menunjukkan pengendalian belum terlaksana dengan baik sehingga perencanaan tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Keterlambatan penyerapan anggaran mengakibatkan *present value* dari anggaran turun, sehingga dampaknya bagi pertumbuhan ekonomi menjadi lebih kecil dari yang diharapkan, karena *outputnya* cenderung lebih rendah. Padahal, pelayanan publik sebagai aspek utama kinerja pemerintah diukur juga dari *present value* nya bagi masyarakat.

Permasalahan keterlambatan dan ketidakpastian penyerapan anggaran menyebabkan *opportunity cost* atas uang pemerintah. Keterlambatan dan ketidakpastian penyerapan anggaran berdampak pada tidak optimalnya usaha-usaha penempatan dan investasi kas pemerintah apabila terdapat kelebihan kas akibat meningkatnya penerimaan negara. Pemerintah tidak akan mengambil resiko melakukan investasi apabila terdapat ketidakpastian penyerapan anggaran. Demikian juga halnya ketika pemerintah telah memperoleh sejumlah dana dari hasil usahanya, misal dari penerbitan Surat Berharga Negara (SBN), maka pemerintah pada saat itu sudah menanggung beban bunga. Lebih parahnya jika uang tersebut tidak jadi dipergunakan dikarenakan tertundanya penyerapan anggaran oleh pengguna anggaran, maka hal ini akan menyebabkan *idle cash* pada rekening pemerintah. Apabila jumlah *idle cash* sangat besar, hal ini sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip manajemen kas pemerintah yang baik.

Perencanaan menjadi faktor yang mempengaruhi serapan anggaran karena masih adanya anggapan bahwa tidak semua anggaran yang diusulkan akan disetujui, sehingga anggaran yang diusulkan lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa memperhatikan kebutuhan riil di lapangan dan kemudahan dalam implementasinya. Perencanaan anggaran yang tidak akurat juga mengakibatkan Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) harus dilakukan revisi, sebelum pelaksanaan. Revisi DIPA tersebut menyebabkan jadwal kegiatan harus dilakukan penyesuaian, dan waktu pelaksanaan menjadi mundur. Kegiatan dan program juga belum dapat dilaksanakan sebelum persetujuan revisi DIPA tersebut disahkan, karena kegiatan dan program tersebut dapat dikategorikan belum ada alokasi anggaran. Sesuai pasal 3 ayat (3) Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.

Penyerapan anggaran juga akan mengalami kelambatan bila perencanaan kegiatan kurang matang dan pelaksanaan kegiatan dilakukan tidak sesuai perencanaannya. Perencanaan anggaran yang akurat akan memudahkan tahap pelaksanaan anggaran dan memungkinkan tercapainya target secara efektif. Sebaliknya, ketidaktepatan dalam perencanaan anggaran mengakibatkan sulitnya pelaksanaan anggaran yang berdampak pada lambatnya proses penyerapan dan pertanggungjawaban anggaran.

Dalam pelaksanaan anggaran, lambatnya penyerapan anggaran juga dipengaruhi oleh beberapa faktor: pertama, persoalan yang terjadi dalam internal satuan kerja seperti: lambatnya penunjukan tenaga pengelola keuangan, kebiasaan menunda

pekerjaan dan tidak adanya mekanisme *reward* dan *punishment* dalam pengelolaan anggaran satuan kerja. Kedua, proses pengadaan barang/jasa. Kehati-hatian pejabat pengadaan barang/jasa dalam mengambil tindakan dalam proses pengadaan barang/jasa, Ketiga, mekanisme pembayaran (pencairan anggaran).

Berdasarkan uraian latar belakang yang ada di atas ini mendorong peneliti melakukan penelitian berjudul **“Analisis Perencanaan dan Pengendalian Terhadap Biaya Operasional Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Adanya ketidaktepatan dalam perencanaan dan pengendalian biaya operasional yang mengakibatkan sulitnya pelaksanaan anggaran yang berdampak pada lambatnya proses penyerapan dan pertanggungjawaban anggaran.
2. Adanya keterlambatan pencairan anggaran yang terjadi dan menghambat aktivitas pemerintah.
3. Lemahnya penyerapan anggaran yang berdampak pada keterlambatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan.

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti melakukan batasan masalah penelitian pada analisis perencanaan dan pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana menganalisis perencanaan terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat?
2. Bagaimana menganalisis pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat?
3. Bagaimanakah menganalisis perencanaan dan pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat?

1.5 Tujuan Penelitian

Penelitian dilaksanakan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perencanaan terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis perencanaan dan pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

1.6 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini dimaksudkan dapat memberikan beberapa manfaat, antara lain:

1. Bagi Peneliti, penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan mengenai perencanaan dan pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

2. Bagi Akademik, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan khususnya pada kajian manajemen keuangan tentang perencanaan dan pengendalian terhadap biaya operasional pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan. Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II. Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
3. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti yang akan datang.

