BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2009). Oleh sebab itu, penggangaran dalam sektor publik harus memperhatikan efektif, efisien dan ekonomis sehingga dana anggaran yang dibuat pada akhirnya tidak menggagalkan anggaran yang telah disusun. Apabila total penyerapan anggaran masih rendah hal ini menunjukkan indikasi belum optimalnya peran pemerintah dalam memberikan kontribusi pada pendapatan domestik bruto.

Pemerintah telah mengeluarkan 3 (tiga) paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara. Dengan adanya 3 (tiga) paket perundang-undangan tersebut telah memberikan implikasi pengelolaan keuangan negara yang terdesentralisasi, yang diwujudkan dalam suatu sistem yang transparan, akuntabel dan terukur.

Menurut Halim (2014:104) Penyerapan anggaran yang maksimal harus juga diikuti dengan perencanaan anggaran yang baik. Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang dapat menunjukan keberhasilan suatu program atau kebijakan yang dilakukan pemerintah. Secara umum penyerapan

anggaran adalah pencapaian dari suatu estimasi yang ingin dicapai selama periode waktu tertentu. Pada organisasi sector publik atau entitas pemerintahan penyerapan anggaran diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada periode tertentu.

Apabila terjadi kegagalan target penyerapan anggaran mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran (Carlin 2014).

Menurut Supriyo (22:2015) dalam RPA semester 1 tahun 2015 kanwil DJPB Provinsi Sumbar menyatakan target tingkat serapan anggaran adalah 40% untuk triwulan 1, 60% pada semester 1 (triwulan III) dan 90% pada Semester 2 (triwulan IV). Jika penyerapan anggaran tidak mencapai target sangat perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah terutama untuk jenis belanja barang dan belanja modal. Belanja tersebut dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan nilai konsumsi, peningkatan produktivitas tenaga kerja, peningkatan kemakmuran nyata dan terwujudnya stabilisasi makro ekonomi. Pada penelitian ini faktor-faktor yang mempengaruhi

penyerapan anggaran akan di fokuskan berdasarkan kualitas SDM, sistem pengendalian internal dan sistem anggaran berbasis kinerja.

Penyerapan anggaran di Unit Pengelola di lingkungan Universias Pendidikan Ganesha (Undiksha) di Tahun 2021 sangat bervariatif. Hal tersebut diindikasi ada beberapa faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran di masing-masing unit pengelola di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha (Undiksha).

Pada observasi awal peneliti mendapatkan angka persentase penyerapan anggaran di masing-masing unit pengelola di Universitas Pendidikan Ganesha sebagai berikut.

Tabel 1.1
Persentase Realisasi Anggaran Universitas Pendidikan Ganesha
2019 - 2021

FAKULTAS	2019	2020	2021
FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN	99.76%	71.57%	86.56%
FAKULTAS BAHASA SENI	97.14%	86.96%	97.50%
FAKULTAS MIPA	99.28%	64.13%	94.21%
FAKULTAS HUKUM DAN ILMU SOSIAL	98.76%	44.99%	72.37%
FAKULTAS OLAHRAGA DAN KESEHATAN	97.03%	54.41%	71.03%
FAKULTAS TEKNIK DAN KEJURUAN	97.78%	89.00%	82.88%
FAKULTAS EKONOMI	99.41%	97.05%	91.28%
FAKULTAS KEDOKTERAN	93.47%	88.89%	88.08%
PASCASARJANA	99.63%	62.88%	94.08%
REKTORAT	93.98%	79.29%	66.90%

Sumber: Bagian Perencanaan Universitas Pendidikan Ganesha (2021)

Dari hasil observasi awal menunjukan persentase penyerapan anggaran yang bervariatif dari tahun 2019 sampai 2021. Ini menunjukan bahwa kemampuan daya serap anggaran di masing-masing Unit Pengelola berbeda-beda. Peneliti ingin menelusuri lebih lanjut faktor-faktor yang memperngaruhi penyerapan anggaran di unit pengelola di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha.

Hasil observasi awal selanjutnya peneliti memperoleh informasi bahwa kualitas Sumber Daya Manusia di setiap unit memiliki keberagaman. Dimulai dari Pendidikan, pengalaman bekerja dan keterlibatan SDM dalam workshop pengembangan SDM yang di rancang oleh lembaga. Disamping itu diperoleh informasi bahwa penyerapan anggaran dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan atasan dimana sangat mempengaruhi proses realisasi anggaran di masing-masing unit pengelola. Sistem Pengendalian Internal sangat berkaitan dengan bagaimana tata kelola yang dijalankan oleh masing-masing unit pengelola. Hal tersebut dikarenakan Unit pengelola wajib menjalankan tata kelola yang menjalankan kegiatan pengendalian pada perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efektif serta efesien dalam pengelolaan keuangan negara dan dana anggaran. Sistem Anggaran berbasis kinerja juga menjadi salah satu isu yang berkembang di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha khususnya pada bagian pengelolaan keuangan negara dan dana anggaran. Sehingga peneliti mengindikasi bahwa kualitas SDM, Sistem Pengendalian Internal dan Anggaran Berbasis Kinerja merupakan faktor yang

mempengaruhi Penyerapan anggaran di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha.

Sistem pengendalian internal pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 menjelaskan tentang suatu sistem yang menyelengarakan kegiatan pengendalian pada perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efektif serta efesien dalam pengelolaan keuangan negara dan dana anggaran. Ada beberapa penelitian telah menguji hubungan antara sistem pengendalian internal pemerintah terhadap tingkat penyerapan anggaran diantaranya penelitian Hindriani,dkk (2012) dan Metyani,dkk (2015) hasil kedua peneliti tersebut menunjukan sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran karena jika penerapan sistem pengendalian internal pemerintah berjalan dengan baik maka kinerja pemerintah dalam pengelolaan anggaran daerah akan akuntabel dan transparan, begitu juga sebaliknya apabila penerapan sistem pengendalian internal pemerintah tidak berjalan dengan baik maka akan memungkinkan terjadi penyalahgunaan kekuasaan untuk melakukan penyimpangan anggaran daerah. Namun pada penelitian Muhrom,dkk (2015) hasil penelitian menunjukkan kapasitas SDM, pengembangan capaian sistem pelaporan capaian kinerja, dan pelayanan adminitrasi yang berpengaruh terhadap optimalisasi penyerapan anggaran rangka pencapaian kinerja organisasi sedangkan sistem pengendalian internal pemerintah tidak berpengaruh terhadap optimalisasi penyerapan anggaran.

Penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja akan mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan. Sistem ini terutama berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (outputs) dengan hasil (outcomes) yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan. Pada penerapan penganggaran berbasis kinerja tersebut akan tercermin dalam dokumen anggaran (RKA), secara substansi RKA menyatakan informasi kebijakan beserta dampak alokasi anggarannya (Ismail, dkk,2009 dalam Decky,2014). Senada dengan penelitian Sem (2012) dan Ratna (2013) yang meneliti hubungan antara sistem anggaran berbasis kinerja dengan tingkat penyerapan anggaran dan hasil kedua penelitian menunjukan sistem anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran karena sistem anggaran berbasis kinerja akan mempermudah pemantauan terhadap program untuk melihat seberapa baik pemerintah telah mencapai out come yang dijanjikan dan diinginkan. Pada penelitian Adelstin (2015) hasil penelitian menunjukan deskriptif dan kendala-kendala berpengaruh terhadap efektivitas pengelolaan anggaran sedangkan sistem anggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan anggaran.

Berdasarkan penelitian terdahulu masih terdapat ketidak konsistenan hasil penelitian atas faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat penyerapan anggaran sehingga peneliti merasa perlu menguji ulang variable ini dengan sampel dan periode yang berbeda. Sehingga dapat digunakan untuk mengambil keputusan dalam merencanakan anggaran tahun berikutnya. Peneliti mengunakan periode yang terbaru yaitu 2021 dengan sampel dan responden pada Universitas

Pendidikan Ganesha yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. Objek penelitian yang digunakan difokuskan pada Universitas Pendidikan Ganesha dengan alasan Undiksha merupakan suatu Lembaga pemerintah yang mengelolah keuangan negara dan dana anggaran yang telah di buat oleh pemerintah dalam periode tertentu. Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul:" Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Internal dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Tingkat Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha.

1.2 Identifikasi Masalah

Dari latar belakang di atas, indentifikasi masalah penelitian sebagai berikut.

1. Penyerapan anggaran unit pengelola di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha bervariatif.
2. Kualitas SDM pengelola keuangan negara dan dana anggaran masing-masing unit pengelola di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha beragam
3. Sistem Pengendalian Internal masing-masing unit pengelola di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha berbeda karena disesuaikan dengan kebijakan tata kelola di masing-masing unit pengelola.
4. Anggaran berbasis kinerja yang menjadi isu yang berkembang di masing-masing unit pengelola pada bagian pengelolaan keuangan negara dan dana anggaran.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Luas lingkup hanya meliputi informasi bagaimana hubungan kualitas SDM, Sistem Pengendalian Internal, dan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Penyerapan Anggaran
2. Lokasi penelitian hanya di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha.
3. Sampel penelitian hanya melibatkan Tenaga Kependidikan pada bagian pengelola keuangan di masing-masing unit pengelola tidak melibatkan pejabat eksekutor anggaran.

1.4 Rumusan Masalah

Dari uarian latar belakang di atas terdapat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha?
2. Bagaimana pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha?
3. Bagaimana pengaruh Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha?
4. Bagaimana pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Internal dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini dipaparkan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Sumber Daya Manusia terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha
2. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha.
3. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha.
4. Untuk mengetahui pengaruh Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Internal dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Tingkat Penyerapan Anggaran DIPA Universitas Pendidikan Ganesha.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan manfaat dalam pengembangan ilmu ekonomi pada bidang akuntansi khususnya mengenai pengaruh Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Internal dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Tingkat Penyerapan Anggaran.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Universitas Pendidikan Ganesha

Sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi pihak manajemen guna meningkatkan kinerja organisasi.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan penulis mengenai pengaruh Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Internal dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Tingkat Penyerapan Anggaran dan menjadi sumber informasi dan bahan masukan bagi peneliti selanjutnya untuk dijadikan sebagai perbandingan dalam mengadakan penelitian yang sejenis.

1.7 Penjelasan Istilah

a. Penyerapan Anggaran

Penyerapan anggaran adalah pencapain dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu (realisasi dari anggaran). Pada organisasi sektor publik atau entitas pemerintahan penyerapan anggaran diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada saat tertentu.

b. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia adalah seluruh kemampuan atau potensi penduduk yang berada di dalam suatu wilayah tertentu beserta karakteristik atau ciri

demografis, sosial maupun ekonominya yang dapat dimanfaatkan untuk keperluan pembangunan.

c. Sistem Pengendalian Internal

pengendalian intern merupakan proses kebijaksanaan atau prosedur yang dijalankan dewan direksi, manajemen, dan personel lainnya dalam suatu entitas yang dirancang untuk memberikan keyakinan memadai mengenai keandalan pelaporan keuangan, kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku, efektivitas dan efisiensi operasi serta untuk menjaga aktiva perusahaan.

d. Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran Berbasis Kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi dan Rencana strategis organisasi sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan

1.8 Rencana Publikasi

Dalam rangka penyelesaian studi, mahasiswa program magister (S2) Pascasarjana Undiksha wajib melakukan penyusunan tesis dan artikel ilmiah. Tesis merupakan produk penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa berbasis pada kaidah-kaidah ilmiah yang standar. Artikel ilmiah merupakan salah satu produk tesis yang harus dipublikasikan pada jurnal nasional atau pada jurnal internasional. (Pedoman Penulisan Tesis Pascasarjana Undiksha, 2021 http://pasca.undiksha.ac.id/e-digital/pedoman-penulisan-tesis-pascasarjana-undiksha-2021/)

Dalam rangka memenuhi kewajiban akademik mahasiswa program magister, penelitian ini dibentuk artikel ilmiah yang rencananya akan dipublikasikan ke salah satu jurnal-jurnal akuntansi di Universitas Pendidikan Ganesha, diantaranya: Jurnal Riset Akuntansi, Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Humanika, JIMAT (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi) Undiksha, JIA (Jurnal Ilmiah Akuntansi) dan Jurnal Akuntansi Profesi.