

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan rancangan keuangan yang disusun secara sistematis yang memuat rencana kegiatan suatu kementerian, lembaga/unit kerja untuk waktu tertentu di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam satuan moneter (Kusuma, 2016). Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa anggaran merupakan alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang stabil serta pemerataan pendapatan.

Anggaran merupakan komponen penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang pelaksanaannya diserahkan kepada kementerian/lembaga (K/L) dan satuan kerja (Satker) untuk kepentingan masyarakat. Namun dalam implementasinya, masih banyak yang belum tercapai karena realisasi penyerapan anggaran yang kurang maksimal (Kusuma, 2016)

Penyerapan anggaran dapat dilihat dari dua aspek (BPKP, 2011) yaitu yang pertama dengan membandingkan realisasi anggaran dengan pagu anggaran secara sederhana. Sedangkan aspek yang kedua yaitu dengan melihat proporsionalitas persentase penyerapan anggaran. Penyerapan anggaran yang baik ditunjukkan dengan tingkat kesesuaian pelaksanaan realisasi fisik dan realisasi anggaran yang direncanakan untuk periode tahun berjalan. Realisasi penyerapan anggaran seharusnya sudah mencapai 50% pada pertengahan tahun hingga diakhir tahun dapat dimaksimalkan menjadi 100%.

Setiap tahun penyerapan anggaran tetap menjadi masalah klasik. Masalah penyerapan anggaran menjadi fenomena yang terjadi terus menerus baik itu di tingkat Kementerian/Lembaga maupun di tingkat Satuan Kerja (Satker) di Indonesia. Hal ini berimplikasi terhadap lambatnya realisasi program dan kegiatan satker/lembaga. Keterlambatan penyerapan anggaran menyebabkan tingkat penyerapan anggaran menjadi tidak merata (prosentase penyerapan anggaran menjadi tidak proporsional). Secara normal suatu anggaran semestinya direalisasikan sama rata sebesar 25% setiap triwulan atau diakumulasikan sebesar 25% pada triwulan pertama, 50% pada triwulan kedua, 75% pada triwulan ketiga, dan 100% pada triwulan keempat (BPKP, 2011).

Pada awal tahun anggaran sebagian besar kementerian/lembaga maupun satuan kerja (satker) memiliki tingkat penyerapan anggaran yang sangat rendah, kemudian terjadi kenaikan pada triwulan berikutnya. Peningkatan penyerapan anggaran secara signifikan baru terjadi di triwulan terakhir, dibuktikan dengan tingkat penyerapan anggaran yang kurang dari 75% pada akhir triwulan ketiga. Salah satu penyebab ketidakmerataan penyerapan anggaran adalah karena di setiap triwulan hanya belanja pegawai yang cenderung diserap lebih konsisten. Selain belanja pegawai penyerapannya cenderung tidak merata setiap triwulannya (Arniwita et al., 2019 : 167).

Permenkeu Nomor 249/PMK.02/2011 menyebutkan bahwa penyerapan anggaran termasuk salah satu indikator evaluasi kinerja atas aspek implementasi. Selain itu pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) penyerapan anggaran merupakan salah satu komponen akuntabilitas keuangan.

Tingkat penyerapan anggaran yang rendah dianggap sebagai salah satu parameter kegagalan birokrasi (BPKP, 2011). Karena pagu anggaran yang dianggarkan tidak sepenuhnya dapat direalisasikan, ketidakmerataan penyerapan anggaran menyebabkan hilangnya manfaat belanja. Artinya terdapat *idle money* atau dana yang “menganggur”.

Apabila dikaitkan dengan pengadaan/pembangunan fisik, dampak keterlambatan penyerapan anggaran ini berakibat pada terlambatnya manfaat yang akan diterima dan dirasakan oleh pengguna jasa layanan. Selain itu, karena terbatasnya waktu yang diberikan kepada rekanan dalam pengadaan barang/jasa cenderung akan memengaruhi kualitas barang/jasa yang diterima.

Ketidakmerataan penyerapan anggaran pada setiap tahun anggaran juga terjadi di Universitas Pendidikan Ganesha. Penyerapan anggaran cenderung mulai mengalami peningkatan pada semester kedua dan pertengahan triwulan ketiga lalu puncaknya terjadi peningkatan secara signifikan pada triwulan keempat. Pada semester pertama yaitu triwulan pertama dan kedua penyerapan anggaran berjalan lambat. Data yang diperoleh dari Bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Universitas Pendidikan Ganesha yaitu penyerapan anggaran yang tidak merata pada keempat triwulan tahun 2018 s.d. 2020. Pada triwulan pertama penyerapan anggaran rata-rata baru mencapai 10%, triwulan kedua 30%, dan triwulan ketiga baru mencapai 50-60%. Penyerapan anggaran baru mengalami peningkatan yang signifikan pada triwulan keempat. Data mengenai penyerapan anggaran Universitas Pendidikan Ganesha per triwulan pada tahun 2018 s.d. 2020 disajikan pada Tabel 1.1.

Tabel 1. 1 Realisasi Penyerapan Anggaran Universitas Pendidikan Ganesha Tahun 2018 – 2020

Tahun	Pagu Anggaran	Triwulan	Serapan Anggaran Per Triwulan	Persentase (%)
2018	200.405.483.000	I	21.066.648.288	10.51
		II	60.360.320.464	30.12
		III	119.543.779.000	59.65
		IV	194.204.225.799	96.91
2019	245.588.749.000	I	25.999.287.583	10.59
		II	75.856.735.000	30.89
		III	137.396.722.760	55.95
		IV	236.624.694.623	96.32
2020	215.587.818.000	I	19.907.932.909	10.81
		II	61.343.747.184	31.79
		III	122.140.868.999	61.13

Sumber : Bagian Perencanaan dan Kerjasama Undiksha

Kenyataan ini tentu akan menjadi penyebab terjadinya ketidakefisienan penggunaan anggaran. *Gap* yang terjadi mengindikasikan bahwa instansi atau lembaga belum mampu mengelola anggarannya secara efektif dan efisien (Rifai et al., 2016).

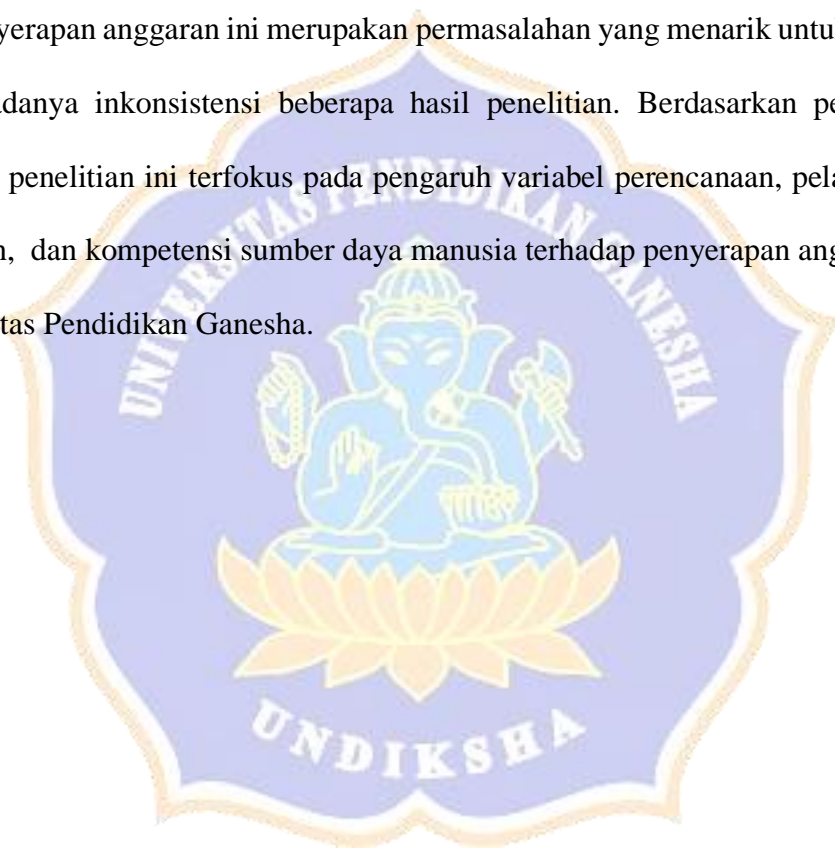
Penelitian mengenai penyerapan anggaran dan faktor-faktor yang memengaruhinya telah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti. Menurut Sudarwati et al (2017) penumpukan penyerapan anggaran di triwulan keempat dipengaruhi oleh perencanaan anggaran yang buruk. Banyaknya permasalahan yang muncul pada pelaksanaan anggaran seperti adanya revisi anggaran, regulasi yang tidak jelas, kebijakan pemerintah, pengadaan barang/jasa, serta sumber daya manusia yang kurang kompeten juga memiliki pengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Nugroho dan Alfarisi (2017) dalam penelitiannya menyatakan bahwa secara signifikan penyerapan anggaran dipengaruhi oleh faktor

perencanaan, pelaksanaan anggaran dan koordinasi dengan instansi lain. Lain halnya dengan pengadaan barang dan jasa dan sumber daya manusia. Kedua faktor tersebut tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Nurna Aziza (2016) menunjukkan bahwa perencanaan anggaran yang kurang baik, buruknya sistem pengadaan barang dan jasa, rendahnya kualitas sumber daya manusia, dan mengakibatkan terjadinya peningkatan akumulasi anggaran. meningkatkan secara simultan (bersama-sama) perencanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, sumber daya manusia, dan regulasi berpengaruh signifikan terhadap akumulasi penyerapan anggaran. Selain itu Siswanto dan Rahayu (2011) dalam penelitiannya menemukan bahwa kurang maksimalnya penyerapan belanja Kementerian/Lembaga disebabkan oleh empat faktor utama yaitu permasalahan internal K/L, tahapan pengadaan barang dan jasa, dokumen pelaksanaan anggaran dan proses revisi serta permasalahan lain seperti adanya peningkatan penyediaan pagu belanja K/L pada saat perubahan APBN.

Hasil penelitian berbeda ditemukan oleh Salwah (2019) bahwa perencanaan anggaran secara parsial tidak memengaruhi penyerapan anggaran. Namun serapan operasional proporsi anggaran satker dapat dipengaruhi oleh pelaksanaan anggaran. Hal lainnya juga ditemukan dalam penelitian Rifai et al (2016) yang menunjukkan bahwa lambatnya penyerapan anggaran bukan disebabkan oleh lemahnya perencanaan, tidak jelasnya regulasi, eksekusi program/kegiatan, desentralisasi, permasalahan koordinasi dan sumber daya manusia. Menurut konsep teori *stewardship*, proses penyerapan anggaran yang tidak baik dapat disebabkan karena kurang memadainya sumber daya manusia yang bersertifikasi, jarang mengikuti

pelatihan, dan sering terjadinya rangkap tugas jabatan. Penelitian Rini dan Suguharti (2020) menemukan bahwa seiring dengan peningkatan keahlian dan pengetahuan sumber daya manusia maka secara signifikan berimplikasi pada peningkatan daya serap anggaran. Berbeda halnya dengan perencanaan anggaran dan pengadaan barang dan jasa yang tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Penyerapan anggaran ini merupakan permasalahan yang menarik untuk diteliti, terkait adanya inkonsistensi beberapa hasil penelitian. Berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini terfokus pada pengaruh variabel perencanaan, pelaksanaan anggaran, dan kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran di Universitas Pendidikan Ganesha.



1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Pola penyerapan anggaran di Universitas Pendidikan Ganesha yang tidak merata, yang menunjukkan kecenderungan mulai meningkat pada semester kedua, terutama pada pertengahan triwulan ketiga dan puncaknya pada triwulan keempat, sementara pada semester pertama yaitu triwulan pertama dan kedua, serapan anggaran berjalan lambat.
2. Pola penyerapan yang tidak merata ini mengakibatkan realisasi belanja mengalami penumpukan pada akhir tahun anggaran.

1.3. Batasan Masalah

Penelitian ini perlu dibatasi variabelnya agar penelitian lebih focus dan mendalam. Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah uraikan, maka pembatasan masalah hanya terbatas pada variabel perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, kompetensi sumber daya manusia, dan penyerapan anggaran.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

- 1) Bagaimanakah pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Universitas Pendidikan Ganesha?
- 2) Bagaimanakah pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran pada Universitas Pendidikan Ganesha?
- 3) Bagaimanakah pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran pada Universitas Pendidikan Ganesha?

1.5. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran di Universitas Pendidikan Ganesha.
- 2) Untuk mengetahui pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran di Universitas Pendidikan Ganesha.
- 3) Untuk mengetahui pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran di Universitas Pendidikan Ganesha.

1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

a. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran dan pengetahuan khususnya mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyerapan anggaran serta dapat dimanfaatkan sebagai bahan rujukan yang sesuai bagi penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengambilan kebijakan khususnya bidang perencanaan dan pelaksanaan anggaran sehingga realisasi penyerapan anggaran dapat dicapai secara maksimal.

1.7. Penjelasan Istilah

Judul yang digunakan pada penelitian ini adalah “Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, dan Kompetensi Sumber Daya Manusia Terhadap Penyerapan Anggaran Pada Universitas Pendidikan Ganesha”. Istilah-istilah yang digunakan pada penelitian ini perlu dijelaskan agar tidak terdapat perbedaan penafsiran dan interpretasi serta memberikan gambaran mengenai apa yang hendak di capai dalam penelitian.

1. Perencanaan Anggaran

Perencanaan merupakan proses menetapkan tujuan suatu organisasi, menyusun langkah-langkah strategis dalam rangka pencapaian tujuan serta mengembangkan rencana aktivitas kerja organisasi (Feriyanto, 2015). Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2013) perencanaan merupakan proses penyusunan estimasi pendapatan, belanja dan alokasi pembiayaan untuk periode tahun tertentu. Anggaran yang merupakan hasil dari proses perencanaan didefinisikan sebagai rencana kegiatan yang disajikan dalam unit moneter dalam periode tahun tertentu (Halim, 2009). Dokumen rencana keuangan kementerian/Lembaga yang disusun menurut bagian anggaran Kementerian/Lembaga selanjutnya disebut sebagai Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) (PMK Nomor 199/PMK.02/2021, 2021).

Proses perencanaan anggaran merupakan salah satu langkah penting dalam kegiatan pengelolaan anggaran (Rifai et al., 2016). Perencanaan program kerja dan kegiatan dibuat sesuai dengan pagu anggaran yang dialokasikan dan merupakan satu kesatuan dari proses perencanaan anggaran. Ketepatan waktu

penarikan dana sangat ditentukan oleh perencanaan yang tersusun dengan baik meliputi rincian kegiatan dan anggaran yang detail, tidak adanya anggaran yang dibintang/diblokir serta tidak adanya penambahan pagu anggaran (Nugroho & Alfarisi, 2017).

2. Pelaksanaan Anggaran

Tahapan pengelolaan keuangan setelah proses perencanaan anggaran adalah pelaksanaan anggaran yang meliputi seluruh aktivitas/kegiatan merealisasikan rencana anggaran yang telah ditetapkan. Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses pengamprahan/pembayaran APBN yang meliputi metode, alat-alat yang diperlukan, tempat, waktu, dan personil yang terlibat dalam pelaksanaan anggaran (Salwah, 2019). Berdasarkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 (2006:8) Pelaksanaan Anggaran adalah “dokumen yang membuat pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran”.

3. Kompetensi Sumber Daya Manusia

Kompetensi merupakan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang untuk mengerjakan pekerjaan dengan mudah, cepat, intuitif dan minimal dalam melakukan kesalahan (Sukarningsih, 2021). Sumber daya manusia diharapkan memiliki pengetahuan dan pemahaman mengenai pekerjaannya sehingga dapat

menyelesaikan tugas pokok dan fungsinya secara efisien, efektif, dan ekonomis (Rahman & Permatasari, 2021).

4. Penyerapan Anggaran

Penyerapan anggaran merupakan realisasi anggaran yaitu pencapaian dari suatu target anggaran yang hendak dicapai dalam periode tertentu (Halim, 2014). Penyerapan anggaran dapat dilihat dari dua aspek, pertama yaitu dengan membandingkan anggaran dengan realisasinya secara sederhana, dan yang kedua adalah proporsionalitas persentase penyerapan anggaran (BPKP, 2011).

1.8. Rencana Publikasi

Luaran dari penelitian ini adalah artikel yang dipublikasikan pada jurnal *International Journal of Science and Business* (IJSB). Jurnal ini dipilih karena termasuk kategori jurnal dengan akreditasi Sinta 2.