

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pandemi COVID-19 merupakan wabah yang terjadi di seluruh dunia. Negara di dunia membuat berbagai kebijakan untuk meminimalisir persebaran virus COVID-19. Pandemi COVID-19 tidak hanya menyerang kesehatan masyarakat tetapi juga berdampak signifikan terhadap perekonomian. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan. Salah satu yang di atur dalam perpu tersebut adalah garis besar kebijakan keuangan negara yang kemudian diatur lebih rinci oleh Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.02/2020 Tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara untuk Penangan Pandemi Corona Virus Disecase-19 (Kemenkeu, 2020). Kebijakan ini akan berpengaruh terhadap proses anggaran yang akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Anggaran belanja merupakan instrumen penting dalam penyelenggaran pelayanan publik. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi sebagai instrumen yang berfungsi untuk mendorong terwujudnya pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003). Anggaran sebagai alat kebijakan kebijakan, perencanaan, pengendalian dan penilaian kinerja memiliki

peranan yang cukup strategis dalam upaya pemerintah mewujudkan kemakmuran masyarakat (Lestari, 2021). Anggaran tidak hanya dijadikan sebagai alat untuk merencanakan distribusi sumber daya keuangan, namun juga digunakan dalam komunikasi, koordinasi, pengawasan dan pengambilan keputusan pada organisasi (Wahyu Niansyah & Biswan, 2018).

Kinerja suatu organisasi dilihat dari sejauh mana organisasi tersebut dapat meraih target dan tujuan yang sudah ditentukan. Salah satu permasalahan yang sering terjadi pada organisasi sektor publik yaitu dalam penyerapan anggaran. Tinggi rendahnya penyerapan anggaran dijadikan sebagai tingkat ukuran yang dapat mendeskripsikan seberapa jauh berjalannya target yang telah direncanakan oleh instansi pemerintah (Ulandari et al., 2021). Pada masa pandemi COVID-19 kinerja penyerapan anggaran tidak optimal di beberapa organisasi sektor publik, dikarenakan semua kegiatan yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan mengingat adanya Pandemi COVID-19. Permasalahan ini terjadi pada PTN BLU Universitas Udayana sebagai salah satu Perguruan Tinggi Negeri yang mengelola APBN.

Universitas Udayana adalah salah satu organisasi sektor publik yang berada di Provinsi Bali. Universitas Udayana merupakan Instansi Pemerintah yang menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU) secara penuh pada tanggal 27 Desember 2011 berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 441/KMK.05/2011 yang memberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan. Universitas Udayana sebagai Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum di

Provinsi Bali diharapkan dapat memberikan pelayanan dan menerapkan tata kelola keuangan yang baik.

Pandemi COVID-19 mempengaruhi proses penyerapan anggaran pada PTN BLU Universitas Udayana. Berikut data realisasi anggaran PTN BLU Universitas Udayana.

**Tabel 1.1 Anggaran dan Realisasi Anggaran PTN BLU Universitas Udayana Tahun 2018 s/d 2021**

Tahun Anggaran	Anggaran Belanja (Rp)	Realisasi Anggaran (Rp)	Realisasi Anggaran (%)
2018	Rp. 694.730.597.000	Rp. 610.431.457.742	87,87
2019	Rp. 866.931.899.000	Rp. 787.686.056.817	90,86
2020	Rp. 802.758.848.000	Rp. 689.177.176.469	85,85
2021	Rp. 975.928.380.000	Rp. 803.168.733.401	82,30

Sumber: LRA Universitas Udayana, 2021

Jika melihat data tersebut, penyerapan anggaran PTN BLU Universitas Udayana mengalami penurunan dalam tiga tahun terakhir. Penurunan penyerapan anggaran tersebut terjadi pada masa pandemi COVID-19 yaitu dari Tahun 2019 s/d 2021. Pada tahun 2021 di Indonesia hanya 2 PTN BLU yang realisasi anggarannya melebihi 90%. PTN BLU tersebut yaitu Universitas Pendidikan Ganesha dengan realisasi anggarannya 92,49% dan Universitas Khairun dengan realisasi anggaran 90,39% (Kompas.com, 2021). Penyerapan anggaran yang tidak maksimal menandakan adanya kegiatan yang sudah direncanakan tetapi tidak dapat dilaksanakan. Hal ini menjadi permasalahan, mengingat Universitas Udayana merupakan salah satu kampus besar yang berada di Provinsi Bali.

Salah satu faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu perencanaan anggaran. Perencanaan, penganggaran harus berjalan dengan baik. Jika tidak, proses pengelola organisasi tidak akan mencapai keberhasilan atau dikatakan gagal (Purnamawati & Adnyani, 2019). Kelancaran serta keberhasilan organisasi untuk dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien ditentukan oleh adanya perencanaan yang matang (alimuddin, 2018). Pandemi COVID-19 mengharuskan Instansi pemerintah meningkatkan kreatifitas dalam melakukan kegiatan, supaya anggaran yang sudah direncanakan dapat direalisasikan dengan baik. PTN BLU Universitas Udayana melakukan revisi anggaran setiap tahunnya. Tahun 2021 PTN BLU Universitas Udayana melakukan revisi anggaran sebanyak 8 kali dan Tahun 2022 per bulan September melakukan revisi anggaran sebanyak 7 kali. Hal ini menandakan adanya perubahan terkait dengan perencanaan anggaran yang dilakukan oleh PTN BLU Universitas Udayana.

Hal ini di dukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Eka Sari (2019), Agus Bandiyono (2019) dan Yona Oktari (2020), yang menyatakan perencanaan anggaran berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran. Tetapi hasil penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Rifai (2016) dan Viki Ulandari (2021) menyatakan bahwa perencanaan anggaran berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran.

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi penyerapan anggaran adalah pengalaman. Pengalaman merupakan salah satu syarat yang ikut mempengaruhi kinerja seseorang dalam melaksanakan tugas guna mencapai tujuan organisasi. Kemampuan seseorang tidak cukup hanya dilihat dari segi pendidikan dan

pelatihan saja, namun bisa juga dilihat dari segi pengalaman atau pengalaman kerja seseorang selama bekerja pada organisasi/lembaga tertentu (Amrullah, 2021). Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh amrullah (2021) menyatakan bahwa pengalaman berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Semakin luasnya pengalaman pemimpin maka akan semakin terampil dalam melakukan pekerjaan, sehingga anggaran yang telah disusun akan lebih efektif dalam merealisasikannya dengan demikian penyerapan akan semakin efektif (Amrullah, 2021).

Faktor selanjutnya yang berpengaruh terhadap penyerapan anggaran adalah regulasi. Regulasi digunakan oleh organisasi publik untuk mewujudkan kebijakan organisasi dalam menghadapi isu dan permasalahan yang ada (Ramadhani et al., 2019). Regulasi terkait dengan tata aturan yang sengaja dibuat untuk dijadikan pedoman dalam melakukan suatu kegiatan dan memiliki kekuatan hukum (Oktaliza et al., 2020). Aturan yang sering berubah-ubah setiap tahunnya, mengakibatkan pelaksanaan anggaran mengalami kendala dalam melakukan realisasi anggaran. Hal ini akan berdampak kepada penyerapan anggaran pada instansi tersebut.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh alimuddin (2018) menyatakan regulasi berhubungan positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Ramadhani (2019) juga menyatakan bahwa regulasi berpengaruh positif signifikan terhadap penyerapan anggaran belanja. Hasil penelitian ini juga didukung dari hasil penelitian oktaliza (2020) yang menyatakan regulasi berpengaruh terhadap penyerapan anggaran belanja. Tetapi hasil penelitian yang

dilakukan oleh rika septi (2020) menyatakan secara parsial regulasi tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian rifai (2016) bahwa regulasi tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran dikarenakan satker terlalu berhati-hati atau terkesan takut untuk mengeksekusi program dan kegiatan walaupun regulasi telah jelas.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya bahwa ada kontraversi hasil yang mempengaruhi variabel perencanaan, pengalaman dan regulasi pada penyerapan anggaran. Untuk menyelesaikan perbedaan dari beragam hasil penelitian, dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan kontijensi (Govindran,1986). Berdasarkan pendekatan tersebut adanya faktor situasional yang mungkin saling mempengaruhi. Faktor situasional tersebut diduga yaitu gaya kepemimpinan.

Gaya kepemimpinan yang baik akan mendorong kinerja pegawai untuk mencapai tujuan organisasi, memiliki persepsi yang positif dan melakukan yang terbaik untuk kepentingan organisasi. Gaya kepemimpinan yang baik oleh seorang pemimpin akan dapat mempengaruhi bawahan untuk meningkatkan semangat kerja dan gairah bekerja (Mahardika, 2022). Dalam ajaran agama hindu terdapat konsep kepemimpinan yang disebut Asta Brata. Asta Brata adalah delapan sifat kemahakuasaan Tuhan yang dapat ditafsirkan sebagai sifat-sifat yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin dalam menjalankan roda organisasi atau pemerintahan sehingga dapat mencapai tujuan berupa kemakmuran dan kesejahteraan (Mahardika, 2022). Kedelapan sifat ketuhanan tersebut terdiri dari Indra Brata, Surya Brata, Candra Brata, Bayu Brata, Kuwera Brata, Baruna Brata dan Agni Brata (Sastrawan, 2019). Penerapan Asta Brata pada PTN BLU

Universitas Udayana dapat dilihat dari komitmen pimpinan dalam mengalokasikan dana dan dari kerja keras para dosen peneliti dan pelaksana pengabdian untuk memperoleh dana/hibah yang setiap tahun terus meningkat (Renstra Universitas Udayana). Pemimpin juga memberikan solusi terhadap permasalahan penyerapan anggaran yang ditemukan oleh pegawai dan pemimpin bijaksana dalam mengelola keuangan dengan mengalokasikan anggaran sesuai dengan kontribusi dari masing-masing fakultas. Penelitian Lestari dewi (2019) menyatakan variabel gaya kepemimpinan tidak bisa memperkuat hubungan variabel daya serap anggaran dengan perencanaan, transparansi, akuntabilitas dan pengawasan. Hal ini menarik untuk diteliti kembali mengingat penyerapan anggaran yang tinggi merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh Organisasi Sektor Publik.

Penelitian tentang penyerapan anggaran sudah banyak dilakukan, tetapi penelitian tersebut banyak dilakukan pada instansi Pemerintah Daerah. Penelitian dilakukan pada Lembaga Pendidikan yaitu PTN BLU Universitas Udayana. Penelitian ini menambahkan variabel Asta Brata sebagai kebaruan yang belum ada mengkaitkan dengan penyerapan anggaran. Asta brata merupakan konsep kepemimpinan hindu yang sangat cocok dikaitkan dengan Bali yang merupakan mayoritas masyarakatnya beragama Hindu. Lokasi penelitian dilakukan pada PTN BLU Universitas Udayana dikarenakan Universitas Udayana sebagai PTN BLU pertama di Provinsi Bali, dalam hal penyerapan anggaran masih di bawah Universitas Pendidikan Ganesha.

Penelitian ini dimotivasi oleh beberapa hal, yaitu **pertama**, perlu dilakukan penelitian untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran yang mengakibatkan penurunan penyerapan anggaran di masa pandemi *covid-19* pada PTN BLU Universitas Udayana.

**Kedua**, adanya hasil penelitian sebelumnya yang tidak konsisten terkait dengan pengaruh variabel perencanaan anggaran, pengalaman dan regulasi terhadap penyerapan anggaran.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Adapun permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam penelitian ini, yaitu **pertama**, PTN BLU Universitas Udayana sebagai salah satu PTN BLU dengan mengelola dana yang sangat besar. Penurunan penyerapan anggaran dalam tiga tahun terakhir pada PTN BLU Universitas Udayana menandakan kegiatan yang sudah direncanakan tidak dapat direalisasikan dengan baik. **Kedua**, Pada tahun 2021 di Indonesia hanya 2 PTN BLU yang penyerapan anggarannya mencapai 90%, yaitu Universitas Pendidikan Ganesha dengan realisasi anggarannya 92,49% dan Universitas Khairun dengan realisasi anggaran 90,39 %. (Kompas.com, 2021).

## 1.3 Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari penyimpangan dan pelebaran pokok masalah maka dalam penelitian ini perlu adanya batasan masalah yang akan diteliti. Batasan masalah tersebut adalah sebagai berikut:



1. Luas lingkup hanya meliputi informasi seputar penyerapan anggaran.
2. Informasi yang disajikan yaitu pengaruh perencanaan anggaran, pengalaman dan regulasi terhadap penyerapan anggaran dengan asta brata sebagai moderasi.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, pertanyaan peneliti merupakan masalah yang ingin diteliti pada PTN BLU Universitas Udayana sebagai berikut:

1. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?
2. Apakah pengalaman berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?
3. Apakah regulasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran?
4. Apakah asta brata memperkuat pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran?
5. Apakah asta brata memperkuat pengaruh pengalaman terhadap penyerapan anggaran?
6. Apakah asta brata memperkuat pengaruh regulasi terhadap penyerapan anggaran?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian pada permasalahan di atas adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh perencanaan anggaran terhadap penyerapan anggaran.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengalaman terhadap penyerapan anggaran.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh regulasi terhadap penyerapan anggaran.
4. Untuk menguji dan menganalisis asta brata memperkuat pengaruh perencanaan terhadap penyerapan anggaran.
5. Untuk menguji dan menganalisis asta brata memperkuat pengaruh pengalaman terhadap penyerapan anggaran.
6. Untuk menguji dan menganalisis asta brata memperkuat pengaruh regulasi terhadap penyerapan anggaran.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini diharapkan sebagai berikut:

1. Memberikan sumbangan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang akuntansi sektor publik terkait dengan penyerapan anggaran.
2. Memberikan tambahan informasi kepada peneliti di bidang akuntansi khususnya mengenai variabel perencanaan anggaran, pengalaman, regulasi, penyerapan anggaran dan peranan asta brata.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

**Pertama**, Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan dalam melakukan realisasi anggaran kepada PTN BLU Universitas Udayana, jika nanti terjadi musibah pandemi seperti sekarang. **Kedua**, memberikan pendapat praktis kepada PTN BLU Universitas Udayana, khususnya mengenai variabel-variabel yang mempengaruhi penyerapan anggaran.

### 1.7 Penjelasan Istilah

Penjelasan-penjelasan yang diuraikan dalam penelitian ini terdapat beberapa istilah atau singkatan yang digunakan, yaitu

1. PTN : Perguruan Tinggi Negeri
2. BLU : Badan Layanan Umum
3. LRA : Laporan Realisasi Anggaran

### 1.8 Asumsi Peneliti

Asumsi penelitian atau anggapan dasar dalam penelitian ini merupakan suatu gambaran sangkaan, perkiraan, satu pendapat dan kesimpulan sementara atau suatu teori sementara yang belum dibuktikan. Asumsi yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah perencanaan anggaran, pengalaman dan regulasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran, serta *asta brata* dapat memperkuat pengaruh perencanaan anggaran, pengalaman dan regulasi terhadap penyerapan anggaran

## **1.9 Rencana Publikasi**

Penelitian ini dipublikasi pada International Journal of Social Science and Business (IJSBB) -S2

