

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Salah satu aspek penting dalam reformasi birokrasi adalah penataan manajemen pemerintah pusat dan daerah (propinsi, kabupaten, kota). Hal tersebut penting karena keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh kemampuan manajemen dalam birokrasi pemerintahan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien. Di era keterbukaan sekarang, masyarakat lebih kritis melihat kinerja birokrasi dalam memberi pelayanan kepada publik.

Anggaran bagi sektor publik adalah alat untuk mencapai tujuan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah, karena berkaitan dengan tujuan pemerintah untuk melayani dan menyejahterakan rakyat. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, karena output dari perencanaan adalah penganggaran. Proses penganggaran akan lebih efektif jika diawasi oleh lembaga pengawas khusus (*oversight body*) yang bertugas untuk mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran. (Halim, 2012 hlm. 52).

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia sudah dicanangkan melalui pemberlakuan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Pemerintah pun telah mengeluarkan PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP No 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran kinerja bahkan, Departemen Keuangan telah mengatur lebih rinci penerapan penganggaran kinerja dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program komputer RKA-KL (*depkeu*). Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik dan diukur dengan kinerja yang jelas dan transparan yang berupa indikator

kinerja, sehingga dapat dinilai efisiensi dan efektifitas dari pekerjaan yang dilaksanakan serta dana yang telah dikeluarkan untuk mencapai kinerja yang telah ditetapkan dapat digunakan sesuai dengan anggaran.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem perencanaan, penganggaran dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang diinginkan. Penerapan penganggaran kinerja harus dimulai dengan perencanaan kinerja, baik pada level nasional (pemerintah) maupun level instansi (kementerian/lembaga), yang berisi komitmen tentang kinerja yang akan dihasilkan, yang dijabarkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan. Setiap instansi selanjutnya menyusun kebutuhan anggaran berdasarkan program dan kegiatan yang direncanakan dengan format RKA-KL, yang selanjutnya dibahas dengan otoritas anggaran (Departemen Keuangan, Bappenas, dan DPR). RKA-KL dari keseluruhan kementerian/lembaga menjadi bahan penyusunan RAPBN bagi pemerintah (*depkeu*).

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 pemerintah sebagai pembuat kebijakan memegang peranan penting untuk membina serta mengawasi jalannya anggaran dengan membentuk peraturan perundang-undangan dan menyiapkan aparat yang kompeten. Menurut Peraturan Pemerintah tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah, untuk menyiapkan aparat pengawasan yang kompeten maka pemerintah melakukan pembinaan. Pembinaan dilakukan dengan memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, supervisi, dan evaluasi di bidang pengelolaan keuangan daerah terhadap aparat yang menjalankan dan yang mengawasi jalannya anggaran.

Dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran, diperlukanya fungsi pengawasan untuk menjamin keamanan atas kekayaan dan keuangan baik pemerintah pusat maupun daerah, salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam melakukan pengawasan tersebut adalah dengan melakukan pengawasan preventif dan pengawasan detektif, yang harus dilakukan sejak awal, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja. Pengawas pelaksanaan anggaran tersebut diawasi oleh satuan unit pelaksanaan anggaran, baik saat realisasi anggaran maupun setelah realisasi anggaran.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Pasal 1 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 152 tahun 2011 menjelaskan bahwa pengawasan menurut sifatnya dapat dikelompokkan menjadi pengawasan preventif dan pengawasan detektif. Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan negara, sedangkan pengawasan detektif merupakan pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen laporan pertanggungjawaban, biasanya dilakukan setelah dilakukannya kegiatan.

Dalam Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara Menteri Keuangan/pimpinan lembaga menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan yang dimaksud untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh yang telah ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*), terlalu rendah (*underspending*), salah sasaran (*misappropriation*), atau adanya penggunaan yang tidak semestinya (*misspending*). Anggaran merupakan alat untuk mengawasi kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi. Abdul halim (2012 hlm. 50) mengungkapkan bahwa anggaran sebagai instrumen pengendalian yang terlalu besar (*overspending*), terlalu rendah (*underspending*), salah sasaran (*misappropriation*), atau adanya penggunaan yang tidak semestinya (*misspending*). Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik

digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya.

Sebagai contoh adanya ketidakefektifan pengendalian anggaran adalah adanya penyimpangan dana pengadaan "Uninterruptible Power Supply" (UPS) bagi 49 sekolah yang tercantum pada Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) DKI Jakarta 2014 senilai Rp245,3 miliar. Dalam RAPBD tahun 2015, pengadaan UPS dianggarkan kembali dan menelan dana masing-masing Rp 3 miliar untuk 40 sekolah. Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) melaporkan adanya dugaan penggelembungan (mark up) harga UPS, sebesar Rp 5,8 miliar tiap unitnya pada APBD tahun anggaran 2014. Ahok menuduh adanya "dana siluman" atau anggaran fiktif yang diselipkan oleh anggota DPRD yang mencapai Rp12,1 triliun. Diantara satu bagian dari "dana siluman: itu berupa proyek pengadaan UPS untuk beberapa sekolah yang rata-rata nilai pagunya Rp5,8 miliar. Selain itu, Ahok juga melaporkan adanya dana sekitar Rp 4,3 triliun yang tidak dieksekusi untuk pengadaan uninterruptible power supply (UPS) pada tahun 2014 Menurut Ahok adanya "dana siluman" sudah menjadi langganan APBD dan terjadi hampir setiap tahun.

Menurut laporan BPK atas APBD DKI Jakarta 2014 menunjukkan ada sejumlah proyek yang ganjil sehingga berpotensi merugikan keuangan daerah. Temuan yang mencolok diantaranya di Dinas Pendidikan untuk dana Bantuan Operasional Pendidikan (BOP). Dengan total kerugian negara sejumlah Rp 8,29 miliar "Hasil pengujian 11 sekolah menunjukkan terdapat pertanggungjawaban tidak senyatanya. Indikasi kerugian capai Rp8,29 miliar," ucap Auditor BPK. Hasil audit BPK terhadap Laporan Keuangan (LK) Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI 2013 statusnya menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Bahwa "dana siluman" yang baru digaungkan saat ini oleh Ahok sudah terjadi sebelumnya pada tahun 2013-2014. Suatu proyek titipan dari anggota DPRD pengadaan UPS untuk sekolah-sekolah. Bedanya, tahun ini (2015) pengadaan UPS tersebut juga diperuntukan di kantor kelurahan dan kecamatan (*antaranews*).

Berdasarkan data tersebut ditemukan fenomena bahwa adanya penyimpangan penyelenggaraan anggaran UPS tersebut yang menyebabkan negara mengalami kerugian dimana nilai pagu Rp 5,8 miliar per proyek serta

adanya penggelembungan (mark up) harga yang menurut BPK merugikan keuangan negara ini menunjukkan bahwa adanya pelaksanaan anggaran yang tidak sesuai dengan visi, misi serta rencana yang telah ditetapkan yang merupakan penyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini tidak sejalan dengan teori, menurut Azhari (2014) Anggaran Berbasis Kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja, oleh karena itu anggaran berbasis kinerja digunakan sebagai alat pencapaian tujuan dan pengendalian yang didasarkan pada efektivitas anggaran.

Menurut data tersebut ditemukan fenomena bahwa lemahnya fungsi pengawasan preventif terhadap penyimpangan UPS tersebut ini menunjukkan bahwa kurangnya pencegahan dini terhadap kemungkinan terjadinya penyimpangan terhadap anggaran yang seharusnya digunakan untuk kegiatan yang telah direncanakan tetapi menyimpang dari yang telah ditetapkan. Hal ini tidak sejalan dengan teori, menurut Julio (2014) pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan negara.

Berdasarkan data tersebut ditemukan fenomena bahwa terdapat lemahnya fungsi pengawasan detektif terhadap penyimpangan UPS tersebut ini menunjukkan bahwa Pemprov DKI Jakarta tidak mengikuti ketentuan serta kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Hal ini tidak sejalan dengan teori, menurut Julio (2014) pengawasan detektif biasanya dilakukan setelah kegiatan, yaitu dengan membandingkan antara hal yang terjadi dengan hal yang seharusnya terjadi, serta untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah ditentukan itu telah sesuai dengan kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Menurut penelitian terdahulu tentang Penganggaran Berbasis Kinerja, diantaranya Kenneth (2008), Azhari (2014), Lilik (2016), Rahmatulloh (2010), Riskawati (2013), Nisa (2010), Bayu(2017) menyimpulkan bahwa Penganggaran Berbasis Kinerja berpengaruh signifikan terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran. Sedangkan penelitian yang dilakukan Dafitra Pratama (2014), Voadhe (2017) menyimpulkan Penganggaran Berbasis Kinerja tidak berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

Menurut penelitian terdahulu tentang Pengawasan Preventif, diantaranya Bayu Yosa Baskara (2016), Arif fuadi (2013), Julio Herdi Peuranda (2014) menyimpulkan bahwa Pengawasan Preventif berpengaruh signifikan terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran. Sedangkan penelitian yang dilakukan Dafitra Pratama (2014), Jaka Hendrawan (2014), Lilik Singgih Nugroho (2016), Julio Herdi Peuranda (2014) menyimpulkan Pengawasan Preventif tidak berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

Penelitian terdahulu tentang Pengawasan Detektif, diantaranya Lilik Singgih Nugroho (2016), Arif Fuadi (2013) Riskawati Salawali (2013), Bayu Yosa Baskara (2016), Rahmatulloh (2010), Julio Herdi Peuranda (2014), Jaka Hendrawan (2014) menyimpulkan bahwa Pengawasan Detektif berpengaruh signifikan terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Voadhe (2017) pengawasan detektif tidak berpengaruh.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Arif (2013) yang berjudul pengaruh Pengaruh Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran, Studi Empiris SKPD kota Bukittinggi. Alasan mereplika penelitian dari Arif (2013) karena memiliki kesamaan variabel independen yaitu Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif. Penelitian sebelumnya menggunakan SKPD Empiris kota Bukittinggi dengan populasi berjumlah 32 SKPD yang terdiri dari Dinas, Badan, Kantor, Kecamatan, dan Inspektorat. Sedangkan penelitian ini menggunakan populasi Kementerian di Indonesia yang terdiri dari Kementerian Agama, Kementerian Pertanian, Kementerian Pertahanan, Kementerian Pemuda dan Olahraga, Kementerian Ristek dan Dikti, Kementerian Keuangan.

Hal ini mengidentifikasikan bahwa masih perlunya penelitian lebih lanjut terhadap pengaruh antara variabel tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Penganggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif Terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Penganggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran ?
- b. Apakah Pengawasan Preventif berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran ?
- c. Apakah Pengawasan Detektif berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran ?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya tentang Penganggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh penganggaran berbasis kinerja terhadap efektivitas pengendalian anggaran.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh pengawasan preventif terhadap efektivitas pengendalian anggaran.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh pengawasan detektif terhadap efektivitas pengendalian anggaran.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian yang telah disebutkan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang membutuhkan, antara lain:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya, serta diharapkan dapat memberikan pengetahuan dalam bidang akuntansi khususnya mengenai Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

- b. Manfaat Praktis:

- 1) Bagi Perusahaan

Peneliti ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Selain itu, penelitian ini juga menambah pengalaman bagi peneliti dalam menganalisa dan memecahkan masalah dengan ilmu yang didapat selama perkuliahan.

2) Bagi Akademis

Hasil penelitian ini dapat diharapkan menambah wawasan dan pengetahuan bagi pembaca khususnya dibidang Anggaran, serta dapat digunakan sebagai bahan diskusi ataupun sebagai informasi tambahan.

3) Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi ketidakefektifitasan pengendalian anggaran pemerintah. Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu pemerintah dalam membuat anggaran yang lebih efektif sehingga dapat sebagai bahan pertimbangan pemerintah dalam mengambil kebijakan.

