

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pencapaian Negara merupakan wujud dari turut serta yang sangat besar dari pemerintah dan juga masyarakat. Suatu pemerintahan menginginkan pencapaian Negara yang baik dan tepat sasaran untuk terciptanya Negara yang aman, damai, dan tentram. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi dua yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat yakni Presiden memegang kekuasaan pemerintahan Negara dibantu Wakil Presiden dan menteri, sedangkan pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, otonomi daerah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus kegiatannya sendiri, salah satunya yaitu pada proses anggaran keuangan daerah yang dari realisasinya dapat diketahui efektivitas anggaran daerah tersebut.

Efektivitas pengendalian anggaran merupakan tujuan anggaran yang ingin dicapai dari fungsi anggaran sebagai alat pengendali. Sebagai alat pengendalian, Mardiasmo (2018:63) anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pemerintah dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran dengan anggaran tersebut. Penganggaran untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap anggaran, seperti tidak tanggungjawab terhadap anggaran, anggaran yang kurang tepat dan lain-lain. Anggaran pada tiap instansi pemerintah dalam kegiatan operasional digunakan untuk mendukung kegiatan kerja instansi pemerintah tersebut. Keberadaan anggaran sangat penting dalam tercapainya kinerja yang baik dan ikut serta dalam peran pemerintah untuk memberikan pelayanannya terhadap masyarakat. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya

overspending, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dengan pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas.

Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Palembang yang dikutip melalui Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Palembang pada tahun 2016-2020, secara keseluruhan belum menunjukkan indikasi adanya peningkatan realisasi anggaran dalam pelaksanaannya secara signifikan (pada Tabel 1.1).

Tabel 1.1
Data Realisasi atau Penyerapan Anggaran Belanja Daerah di Pemerintah Kota Palembang

Tahun	Anggaran	Realisasi	%	Ket
2016	Rp 3.369.864.428.760,18	Rp 2.915.966.125.847,23	86,53	Cukup Efektif
2017	Rp 3.383.208.534.684,50	Rp 3.141.848.658.597,72	92,37	Efektif
2018	Rp 3.992.371.467.222,82	Rp 3.487.054.548.811,56	87,34	Cukup Efektif
2019	Rp 4.788.402.844.436,65	Rp 3.965.007.263.481,72	82,80	Cukup Efektif
2020	Rp 4.208.089.458.609,76	Rp 3.684.819.109.880,24	87,57	Cukup Efektif

Data Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Palembang di atas terlihat bahwa pada tahun 2016, 2018, 2019 dan 2020 tingkat persentase realisasi anggaran menunjukkan kategori yang cukup efektif. Anggaran dikategorikan efektif hanya terjadi di tahun 2017. Hal ini berdasarkan Pekei (2016:77) tingkat pencapaian dapat dikatakan efektif jika persentasenya 90%-100% dan >100% maka dikatakan sangat efektif.

Fenomena yang terjadi adalah berkaitan dengan penggunaan alokasi anggaran yang tidak terealisasikan dengan optimal sesuai dengan rencana alokasi anggaran yang telah direncanakan sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari selisih antara anggaran dengan realisasi anggaran belanja daerah pada tahun 2016-2020. Anggaran pemerintah kota Palembang setiap tahunnya dari 2016-2019 selalu mengalami kenaikan. Hanya pada tahun 2020, anggaran pemerintah kota Palembang mengalami penurunan. Berdasarkan PMK.258/2021 menyebutkan bahwa persentase penyerapan anggaran minimal 90% untuk dikatakan sangat baik. Di tahun 2017 persentase realisasi anggaran mencapai 92,87% yang dikategorikan sangat baik. Namun pada tahun 2016, 2018, 2019 dan 2020 belum bisa dikatakan sangat baik, karena masih dibawah 90%.

Dilansir dari LHP BPK RI tahun 2020 terdapat permasalahan dalam Belanja Daerah pemerintah kota Palembang yakni dimulai sejak diterapkannya anggaran berbasis kinerja. Terdapat kurang jelasnya indikator kinerja yang dipresentasikan ke dalam tolak ukur kinerja, serta target dan sasaran yang diharapkan dari masukan dana yang dianggarkan. Ini dikarenakan belum diterapkannya Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang seharusnya menjadi pedoman bagi daerah dalam menganggarkan setiap program dan kegiatan yang dituangkan dalam Rencana Kerja Anggaran – Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Sehingga dalam hal ini Efektivitas Pengendalian Anggaran dalam pencapaian targetnya kurang baik dan harus adanya perbaikan akuntabilitas dan transparansi dalam menjelaskan proses hasil yang telah dicapai. Seyogyanya, menurut Halim & Iqbal (2019) anggaran berbasis kinerja mengorientasikan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran pada pencapaian kinerja atau hasil yang mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada publik.

Dikutip dari LHP BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Palembang juga pada tahun 2020, ditemukan adanya kelemahan pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021) terutama terjadi pada realisasi belanja yang tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh dinas-dinas kota Palembang. BPK RI menemukan kelemahan pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan pada Dinas Pendidikan dan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana kota Palembang. BPK menjelaskan bahwa dari kasus tersebut, permasalahan disebabkan oleh (1) Kepala bidang perbendaharaan BPKAD selaku Kuasa BUD tidak meneliti kelengkapan dokumen SPM yang diajukan oleh pengguna anggaran, baik itu Dinas Pendidikan maupun Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana; (2) Kepala Dinas Pendidikan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran kurang melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan kas oleh Bendahara Pengeluaran; (3) Kepala Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana selaku Kuasa Pengguna Anggaran kurang melakukan pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja barang dan jasa dan belanja modal

di lingkungan kerjanya; (4) PPTK dan Bendahara Pengeluaran Dinas Pendidikan tidak mematuhi ketentuan tentang pertanggungjawaban pengelolaan kas; (5) PPK-SKPD, PPTK dan Bendahara Pengeluaran Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana tidak mematuhi ketentuan tentang pertanggungjawaban belanja barang dan jasa dan belanja modal; dan (6) PPK-SKPD Dinas Pendidikan tidak cermat dalam menguji kelengkapan dokumen pertanggungjawaban dan keabsahan bukti-bukti pengeluaran yang dilampirkan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa terdapat kurangnya pengawasan terhadap anggaran yang berjalan pada OPD tersebut, pengawasan yang merupakan bagian dari pengendalian dapat mengimplementasikan realisasi anggaran yang tidak optimal apabila terdapat kelemahan pada pengawasan itu sendiri (Arini, 2017).

Dikutip dari Media Indonesia (Winata, 2021) juga dikatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) meminta pemerintah daerah memperkuat inspektorat daerah. Hal ini disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pengawasan Intern Keuangan dan Pembangunan BPKP Tingkat Provinsi Sulawesi Tenggara di Kendari. Wakil ketua KPK Nurul Ghufron dalam keterangan resmi menyebut inspektorat daerah merupakan navigator pemda yang harus berdaya mengawal program pembangunan. Inspektorat bisa berperan mengukur efisiensi manajemen pemda dan anggaran yang dialokasikan, serta pendapatan daerah. Ghufron juga mewanti-wanti pemerintah daerah untuk tidak menghamburkan anggaran dan agar pejabat daerah tidak melakukan penyimpangan atas kewenangan yang dimiliki. Peran inspektorat daerah dipandang penting untuk mengawal program pembangunan daerah, mencegah penyimpangan, hingga mengawasi potensi pemborosan anggaran.

Fenomena di atas mengindikasikan bahwa pemerintah kota Palembang pada tahun 2020 belum dilakukan secara efektif dan tepat sasaran dalam mengendalikan anggaran. Sebagian besar permasalahan tersebut terjadi berkaitan dengan hal-hal berikut, yaitu (1) anggaran berbasis kinerja oleh Nurkholis & Khusaini (2019:97) yaitu penyusunan anggaran yang didasarkan atas perencanaan kinerja, yang terdiri dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta indikator kinerja yang ingin dicapai oleh suatu entitas anggaran. Permasalahan

belanja daerah di atas dikarenakan kurang jelasnya indikator kinerja dalam anggaran berbasis kinerja yang dipresentasikan ke dalam tolak ukur kinerja, serta target dan sasaran yang diharapkan dari masukan dana yang dianggarkan. Sehingga dalam hal ini Efektivitas Pengendalian Anggaran dalam pencapaian targetnya kurang baik dan harus adanya perbaikan akuntabilitas dan transparansi dalam menjelaskan proses hasil yang telah dicapai. (2) Pengawasan preventif yakni pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan, pengawasan tersebut dilakukan sebelum kegiatan pelaksanaan anggaran dilaksanakan. Permasalahan di atas terjadi karena kurangnya pengawasan preventif yang dilakukan oleh masing-masing OPD, seperti yang terjadi pada kasus di atas (Badan Pemeriksa Keuangan, 2021) tidak sesuai dengan peraturan-peraturan yang termasuk dalam alat pengawasan preventif yaitu Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 21; Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 61; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Keuangan Daerah pasal 216, 220, dan 221. Selain itu juga dikutip dari Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Sumatera Selatan, untuk meningkatkan pengawasan juga memiliki indikator kegiatan yakni salah satunya dengan adanya pengawasan preventif dalam Rencana Strategis Tahun 2020-2024; (3) Pengawasan fungsional yakni berkaitan dengan aparat tertentu baik dari internal maupun eksternal yang mengawasi jalannya anggaran, pengawasan ini dilakukan oleh lembaga/badan/inti yang mempunyai tugas melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, penilaian, monitoring, dan evaluasi. Dari fenomena di atas menunjukkan keterikatannya pengawasan fungsional mengenai jalannya penganggaran tersebut, dalam hal ini pengawas fungsional dalam APBD yaitu inspektorat daerah.

Oleh karenanya, untuk tercapainya Realisasi Anggaran yang baik tersebut, pemerintah kota Palembang dapat menggunakan anggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif, dan pengawasan fungsional guna untuk meningkatkan efektivitas pengendalian anggaran yang ada di pemerintah kota Palembang.

Apabila anggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif, dan pengawasan fungsional dilaksanakan dengan efektif maka akan dapat meningkatkan nilai efektivitas pengendalian anggaran. Namun sebaliknya, jika tidak dilaksanakan dengan efektif maka tidak akan dapat meningkatkan nilai efektivitas pengendalian anggaran.

Saputra & Sujana (2021) dan Haryoto (2020) telah melakukan penelitian yang bertujuan untuk menguji pengaruh penganggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif dan pengawasan detektif terhadap efektivitas pengendalian anggaran, menghasilkan penganggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif dan pengawasan detektif berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran.

Amin (2018) dan Fajri (2018) juga meneliti pengaruh pengawasan preventif dan pengawasan detektif terhadap efektivitas pengendalian anggaran mendapatkan hasil pengawasan preventif dan pengawasan detektif berpengaruh signifikan positif terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Hal ini sedikit berbeda dengan Biantoro (2019) yang melakukan penelitian dengan hasil yaitu pengawasan preventif tidak berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran; namun pengawasan detektif dan penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran.

Penelitian ini melihat urgensi dari Pemerintah Kota Palembang itu sendiri serta melihat dari perbedaan hasil penelitian terdahulu yaitu dalam Dendi (2017) dengan judul Pengaruh Pengawasan Melekat, Pengawasan Fungsional, Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif dan Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran (Studi Empiris Pada SKPD Provinsi Riau) menunjukkan hasil yaitu Pengawasan melekat berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran di Provinsi Riau. Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan secara integrative mulai dari sebelum, pada saat, dan sesudah kegiatan operasional dilakukan; Pengawasan fungsional, Pengawasan preventif, Pengawasan detektif, serta Penganggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran di Provinsi Riau. Namun pada penelitian yang dilakukan Arini (2017) hasil penelitiannya

yaitu pengawasan melekat berpengaruh negatif terhadap efektifitas pengendalian anggaran; pengawasan fungsional, pengawasan preventif, pengawasan detektif berpengaruh terhadap efektifitas pengendalian anggaran; serta penganggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian terdahulu yaitu Novita (2021) mengenai Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran. Pembaharuannya terhadap penelitian ini terdapat pada penyesuaian variabel penelitian yaitu Pengawasan Fungsional serta berfokus di Pemerintah Kota Palembang. Oleh karena itu, untuk memperoleh hasil penelitian yang akurat, pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan pada seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pemerintah kota Palembang, serta melihat dari perbedaan hasil yang diperoleh dari tiap variabel dalam penelitian maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan variabel terkait.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat judul penelitian yaitu tentang **“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif, dan Pengawasan Fungsional terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran di Pemerintah Kota Palembang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap efektifitas pengendalian anggaran?
2. Bagaimana pengaruh pengawasan preventif terhadap efektifitas pengendalian anggaran?
3. Bagaimana pengaruh pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran?
4. Bagaimana pengaruh anggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif, dan pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran?

1.3 Batasan Masalah

Peneliti membatasi masalah pada penelitian ini guna untuk menyederhanakan masalah sehingga tidak menyebar dan menyimpang dari pembahasan yang telah ditentukan sebelumnya, yakni sehubungan dengan anggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif, dan pengawasan fungsional terhadap efektivitas pengendalian anggaran yang ada di pemerintah kota Palembang. Penelitian ini terfokus di pemerintah kota Palembang yakni di seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadi sampel penelitian.

Unit analisis penelitian ini terdiri dari 5 orang yang ada pada setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di kota Palembang yaitu Kuasa Pengguna Anggaran, Bendahara Pengeluaran, PPK, PPK-SKPD, dan PPTK.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap efektivitas pengendalian anggaran.
2. Pengaruh pengawasan preventif terhadap efektivitas pengendalian anggaran.
3. Pengaruh pengawasan fungsional terhadap efektivitas pengendalian anggaran.
4. Pengaruh anggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif, dan pengawasan fungsional terhadap efektivitas pengendalian anggaran.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dilampirkan di atas, maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai referensi yang dapat digunakan untuk pengkajian yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja, pengawasan preventif, dan pengawasan fungsional dalam efektivitas pengendalian anggaran.
2. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori, terutama yang erat kaitannya dengan mahasiswa/i Jurusan Akuntansi pada Program Studi Akuntansi Sektor Publik.