

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pelaksanaan otonomi daerah dimulai sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut mulai efektif dilaksanakan pada bulan Januari 2001 sebagai awal dimulainya otonomi daerah. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Dalam pelaksanaannya kedua undang-undang tersebut dirasakan tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kemudian kedua undang-undang tersebut semakin mengukuhkan otonomi daerah dan desentralisasi kepada setiap daerah. Namun pada tahun 2014 pemerintah mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini jelas memberikan tanggungjawab yang besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola, mempertanggungjawabkan, dan melaporkan pengelolaan keuangan daerah.

Undang-undang otonomi daerah secara tidak langsung telah mengantarkan prospek kepada daerah untuk kearah yang lebih baik, karena daerah diberi peluang yang besar untuk mengatur sendiri urusan daerahnya sesuai dengan potensi daerah yang bersangkutan. Di dalam pengaturan tugas pemerintahan daerah terdapat anggaran yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan.

Pengelolaan pemerintah daerah dengan kinerja yang berakuntabilitas, tidak bisa terlepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Pemerintah sebagai pembuat kebijakan, memegang peranan penting untuk membina serta mengawasi jalannya anggaran dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Untuk menyiapkan aparat pengawasan yang kompeten maka pemerintah melakukan pembinaan dengan cara memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, supervisi, dan evaluasi di bidang pengelolaan keuangan daerah terhadap aparat yang menjalankan dan yang mengawasi jalannya anggaran. Pengawas pelaksanaan anggaran diawasi oleh satuan unit pelaksanaan anggaran, baik saat sebelum realisasi anggaran dan setelah realisasi anggaran.

Pengendalian berperan sebagai pedoman dalam membantu melaksanakan kegiatan agar berjalan sebagaimana mestinya. Pengendalian terhadap anggaran adalah proses untuk memastikan bahwa anggaran sampai hal yang spesifik dilaksanakan secara tepat dan efisien. Pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran dilakukan dengan tujuan menjamin agar pengumpulan penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan dalam anggaran negara (Fuadi, 2013).

Peningkatan pengendalian anggaran sektor publik tidak terbatas hanya pada peningkatan keahlian, tapi juga meningkatkan itikad baik dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran. Anggaran semestinya direalisasikan kepada masyarakat agar perekonomian masyarakat bergerak sehingga tercipta pembangunan yang sesuai sasaran. Namun apabila anggaran tidak dilaksanakan dengan semestinya maka akan mengakibatkan adanya kesalahan, kebocoran dan kegagalan yang dapat menimbulkan kerugian pada anggaran pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Menurut Mardiasmo (2009:134), “efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya”. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dapat dikatakan telah berjalan dengan efektif. Efektifitas pengendalian terhadap anggaran akan meminimalisir penyimpangan dan kebocoran anggaran.

Pengawasan merupakan bagian dari pengendalian, adanya kelemahan pada pengawasan akan menghasilkan pelaksanaan dari realisasi anggaran tidak optimal. Pengawasan bertujuan untuk menjaga agar rencana dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan dan sesuai dengan peraturan.

Pengawasan menurut sifatnya dibagi menjadi pengawasan preventif dan pengawasan detektif (Fajri, 2018). Pengawasan preventif dilakukan sebelum dilaksanakannya suatu kegiatan atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam suatu kegiatan. Sedangkan pengawasan detektif dilakukan setelah anggaran dipakai dan digunakan dengan cara memeriksa seluruh dokumen yang bertujuan untuk memeriksa apakah penggunaan anggaran telah digunakan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan.

Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir tahun anggaran 2017 bahwa tingkat realisasi anggaran pemerintah Kabupaten Ogan Ilir dinilai masih belum mencapai target. Data informasi tingkat pencapaian realisasi anggaran diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan. Pada Laporan Realisasi Anggaran tahun 2017 Kabupaten Ogan Ilir tingkat realisasi anggaran rata-rata pada angka 80% (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Ilir Tahun 2017). Hal itu disebabkan kurangnya pengawasan dari pihak pemegang kebijakan baik itu dari pihak eksekutif maupun legislatif dalam pengelolaan keuangan daerah.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan juga menemukan bahwa terdapat kelemahan Sistem Pengendalian Intern di Kabupaten Ilir, diantaranya yaitu (1) penyusunan anggaran pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir tahun anggaran 2017 tidak rasional. (2)

pengelolaan kas di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir tidak tertib dan (3) klasifikasi penganggaran belanja barang dan belanja modal tidak tepat.

Hasil analisa yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas pencapaian anggaran pendapatan daerah Kabupaten Ogan Ilir menunjukkan bahwa penganggaran pendapatan tidak disusun secara rasional. Hal ini ditunjukkan dengan analisa penilaian rasio efektivitas pendapatan dan analisanya dilakukan selama lima tahun yaitu mulai tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 dengan rincian sebagai berikut.

Tabel 1.1
Analisa Pencapaian Anggaran Pendapatan Kabupaten Ogan Ilir tahun 2013-2017
dalam persentase (%)

Kode Rek.	Uraian	2013	2014	2015	2016	2017
4	Pendapatan	85,68	80,28	76,76	80,58	77,85
4.1	Pendapatan Asli Daerah	35,79	46,51	24,69	29,65	14,86
4.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	15,96	14,69	13,69	27,34	7,86
4.1.2	Retribusi Daerah	75,85	69,18	64,40	9,21	13,99
4.1.3	Pendapatan Hasil Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	-	-	-	63,46	85,64
4.1.4	Lain-lain PAD yang sah	67,84	126,70	38,41	44,82	21,17

Sumber: LKPD Kabupaten Ogan Ilir tahun anggaran 2017.

Tabel diatas menunjukkan tingkat efektivitas pencapaian PAD daerah cenderung turun selama lima tahun terakhir. Selain pendapatan pajak daerah, pendapatan dari retribusi daerah mengalami penurunan sejak tahun 2013 terutama dalam dua tahun terakhir. Pola pencapaian pendapatan selama lima tahun tersebut menunjukkan bahwa pola penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Ogan Ilir tidak rasional terutama untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Selain itu, di dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Ogan Ilir 2018 dikatakan bahwa tantangan yang masih akan dihadapi oleh Kabupaten Ogan Ilir salah satunya yaitu “belum optimalnya kinerja

pelayanan aparatur pemerintahan”. Hal ini dikarenakan tingginya asumsi masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah menyebabkan kinerja aparatur pemerintah menjadi salah satu isu sorotan publik, sehingga masyarakat belum merasakan kinerja pemerintah secara maksimal.

Masalah yang dapat dirasakan oleh masyarakat Ogan Ilir yaitu dapat dilihat dari pelayanan yang lamban, penyelesaian pembangunan yang kurang tepat waktu dan keterbatasan sumber daya manusia dalam menyusun anggaran yang lebih efektif, sehingga penilaian dari masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintahan dinilai cukup rendah. Hal ini perlu diperbaiki salah satunya dengan cara mengoptimalkan sumber daya manusia yang berkompeten melalui pelatihan-pelatihan, diklat dan sebagainya, karena dengan adanya sumber daya manusia yang berkompeten di bidangnya maka akan meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan.

Pengembangan sumber daya manusia yang berkompeten dilakukan agar dapat memberikan hasil yang sesuai dengan tujuan dan sasaran organisasi dengan standar kinerja yang telah ditetapkan, sehingga target organisasi untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat pun akan tercapai. Dalam instansi pemerintahan, untuk menghasilkan efektivitas dalam pengendalian anggaran pemerintahan dibutuhkan sumber daya manusia yang memahami dan kompeten dalam bidangnya. Kompetensi sumber daya manusia yang belum optimal ini mungkin memiliki pengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Dengan demikian diharapkan kinerja aparatur pemerintah lebih berkompeten dalam meningkatkan efektivitas pengendalian anggaran pada masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Ogan Ilir.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa pemerintah Kabupaten Ogan Ilir pada tahun 2017 dalam pengendalian anggaran belum mencapai efektivitas sebagaimana yang diharapkan. Untuk tercapainya efektivitas pengendalian anggaran, pemerintah Kabupaten Ogan Ilir dapat menggunakan pengawasan preventif, pengawasan detektif serta meningkatkan kompetensi sumber daya manusia yang berkompeten di masing-masing bidangnya.

Dengan demikian apabila pengawasan preventif, pengawasan detektif dan kompetensi sumber daya manusia dilaksanakan oleh pemerintah secara efektif dan efisien, maka akan dapat meningkatkan efektivitas pengendalian anggaran pemerintah daerah. Sebaliknya apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka tidak dapat meningkatkan efektivitas pengendalian anggaran pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari salah satu penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Fajri, 2018) mengenai pengaruh pengawasan preventif dan pengawasan detektif terhadap efektivitas pengendalian anggaran kota Padang. Penelitian ini juga berkaitan dengan pengawasan preventif dan pengawasan detektif tetapi terdapat penambahan variabel penelitian yaitu variabel kompetensi sumber daya manusia dan juga berfokus pada pemerintah Kabupaten Ogan Ilir, sehingga penelitian ini meneliti konsep pengawasan preventif, pengawasan detektif dan kompetensi sumber daya manusia terhadap efektivitas pengendalian anggaran pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Untuk memperoleh hasil penelitian yang akurat, pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan pada seluruh badan, dinas dan inspektorat pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir**".

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

- 1) Apakah Pengawasan Preventif berpengaruh secara parsial terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir?
- 2) Apakah Pengawasan Detektif berpengaruh secara parsial terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir?

- 3) Apakah Kompetensi Sumber Daya Manusia berpengaruh secara parsial terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir?
- 4) Apakah Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif dan Kompetensi Sumber Daya Manusia berpengaruh secara simultan terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir?

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari pembahasan, maka peneliti hanya membatasi masalah sehubungan dengan Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar pengaruh Pengawasan Preventif terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir secara parsial.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar pengaruh Pengawasan Detektif terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir secara parsial.
- 3) Untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir secara parsial.
- 4) Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir secara simultan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bagi Penulis

Dapat menambah dan mengembangkan ilmu yang diperoleh selama masa perkuliahan dengan kenyataan yang sebenarnya ada dilapangan serta diharapkan menjadi sarana untuk menambah pengetahuan tentang pengaruh pengawasan preventif, pengawasan detektif dan kompetensi sumber daya manusia terhadap efektivitas pengendalian anggaran pemerintah Kabupaten Ogan Ilir

2) Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan gambaran mengenai pengaruh pengawasan preventif, pengawasan detektif dan kompetensi sumber daya manusia terhadap efektivitas pengendalian anggaran pemerintah Kabupaten Ogan Ilir

3) Bagi Lembaga

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan tambahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengambil judul serupa terkait dengan topik ini, serta memberikan wawasan pengetahuan yang lebih luas mengenai pengaruh pengawasan preventif, pengawasan detektif dan kompetensi sumber daya manusia terhadap efektivitas pengendalian anggaran pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.