

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan anggaran. Penganggaran sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi (Mardiasmo, 2002:16). Hal ini berarti bahwa proses penganggaran merupakan suatu proses yang merupakan rangkaian aktivitas yang harus dilakukan oleh beberapa pihak yang sudah ahli dalam bidangnya, dan penganggaran ini harus dilaksanakan dengan perencanaan yang matang dan penuh dengan tanggung jawab. Tidak sembarangan pihak disini bisa melakukan proses penganggaran sektor publik, karena disini anggaran sektor publik merupakan program-program yang menggunakan uang negara. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002:61).

Anggaran sektor publik adalah pertanggungjawaban dari pemegang manajemen organisasi untuk memberikan informasi tentang segala aktivitas dan kegiatan organisasi kepada pihak pemilik organisasi atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan berupa rencana-rencana program yang dibiayai dengan uang publik (Sujarweni, 2015:28). Anggaran sektor publik dibuat guna untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat, seperti halnya air bersih,

listrik, pendidikan yang berkualitas, kesehatan dan segala sesuatu yang menjamin kebutuhan masyarakat secara layak. Sujarweni (2015:28), berpendapat bahwa Isi dari anggaran adalah rencana kegiatan dalam suatu periode yang direpresentasikan dalam bentuk rencana pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran itu berbentuk suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi sektor publik yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi dimasa yang akan datang.

Anggaran dapat digunakan sebagai alat politik yaitu bentuk dokumen politik yang dapat dijadikan komitmen kesepakatan eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Manajer publik dapat dikatakan gagal dan juga kredabilitas pemerintahan menurun apabila gagal melaksanakan anggaran yang telah disetujui (Sujarweni, 2015:30). Didalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Anggaran publik merupakan suatu rencana kegiatan yang didalamnya mencakup perolehan pendapatan dan belanja. Anggaran Pendapatan Daerah (APBD) merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Seperti yang telah dikatakan oleh Sujarweni (2015:32), bahwa anggaran publik dapat digunakan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik, dimana keberadaan anggaran tidak boleh diabaikan oleh berbagai organisasi sektor publik seperti

kabinet, birokrat dan DPR/MPR, maupun masyarakat, LSM, Perguruan tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan lainnya.

Reformasi telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintah yang baik. Salah satu agenda reformasi yaitu adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. UU No. 32 dan 33 tahun 2004 yang selanjutnya berubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014, dan perubahan terakhir UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak awal pelaksanaan otonomi daerah dan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting (ZBB)*, dan *Planning, Programing, Budgeting System (PPBS)*.

Lembaga legislatif (DPR/DPRD) mempunyai tiga fungsi yaitu legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran), dan fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif). Didalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 yang kemudian berubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan perubahan terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang pengelolaan uang negara/daerah menjelaskan bahwa pengawasan atas

anggaran dilakukan oleh dewan, dan anggota dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran. Pengawasan atas APBD adalah tugas yang harus dilakukan oleh DPRD. Seperti yang telah dikatakan oleh Hanif (2005:220), bahwa DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan yaitu mengawasi jalannya pemerintahan provinsi khususnya terhadap kebijakan daerah yang dibuat bersama. Pengawasan DPRD bersifat politis dalam arti berkaitan dengan implementasi kebijakan politis kepada daerah. Pengawasan merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan secara terus menerus atau berkesinambungan untuk mengamati, memahami, dan menilai setiap pelaksanaan kegiatan tertentu sehingga dapat mencegah memperbaiki kesalahan atau penyimpangan yang terjadi. Peran DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan disini belum terlaksana dengan baik. Sebagai bukti masih terjadi penyalahgunaan anggaran daerah, seperti kasus dua pejabat Dinas Perhubungan dan Komunikasi dan Informatika (Dishubinfokom) Kabupaten Madiun yang tersandung kasus dugaan korupsi dana Kelompok Informasi Masyarakat (KIM), tahun 2014, senilai Rp 440 juta. Pelaksanaan program KIM ini diduga telah menyalahi aturan karena telah menyalahgunakan anggaran. Dua pejabat Dishub yang telah ditetapkan sebagai tersangka disini adalah Bambang Sumitro selaku Kuasa Pengguna Anggaran (PA) sekaligus Pejabat Pembuat Komitmen (PPKOM), Dana Yuli Purwiyanto selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Jumlah uang negara yang diduga telah disalahgunakan dalam suatu proyek tersebut mencapai Rp 400 juta. Anggaran yang telah disalahgunakan tersebut diduga digunakan untuk

kegiatan fiktif. Dalam kasus tersebut, ketiga tersangka diduga menggunakan dana KIM untuk pelatihan dan memberi uang saku bagi tiap-tiap peserta. Meski peserta ada yang tidak datang tetapi tetap dilaporkan datang dan telah menerima uang (Beritajatim.com).

Selain kasus di atas kasus masih banyak lainnya kasus kasus penyalahgunaan anggaran yang terjadi di Kabupaten Madiun. Kasus yang terjadi lagi di sini adalah pengembalian uang dari 8 anggota DPRD Madiun dalam proses penyidikan kasus dugaan tindak pidana pencucian uang Wali Kota Madiun Bambang Irianto dengan total sekitar Rp 370 juta. Kasus kasus yang terjadi tersebut disebabkan oleh permasalahan kurangnya peran para anggota DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan keuangan daerah (APBD) (News.detik.com)

Kasus-kasus yang terjadi di atas kemungkinan disebabkan oleh lemahnya peranan legislatif dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Dalam hal ini sistem politik tidak didasari oleh perilaku lembaga politik namun berpedoman pada perilaku individu itu sendiri. Apabila anggota DPRD yang berfungsi dalam proses pengawasan keuangan daerah telah melaksanakan tugasnya dengan baik dan benar kemungkinan terjadi kasus-kasus seperti yang telah dipaparkan di atas sangat kecil terjadi. Permasalahan yang terjadi disini, apakah dalam melaksanakan fungsi pengawasan para anggota DPRD telah menguasai semua tentang anggaran, mengingat anggota dewan umumnya berangkat dari politik (partai) ataukah lebih disebabkan karena faktor lain.

Apabila dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini DPRD dibekali dengan pengetahuan anggaran yang baik maka dalam melaksanakan tugasnya dalam mengawasi keuangan daerah akan maksimal dilakukan. Pengetahuan anggaran sangat diperlukan untuk pengawasan APBD dapat terlaksana secara terbuka. Anggota dewan harus mampu memahami substansi dan arah kebijakan yang terdapat dalam APBD. Pengetahuan dewan tentang anggaran ini dapat digunakan untuk menganalisis perbandingan realisasi dan laporan pertanggung jawaban APBD. Penelitian yang dilakukan oleh Sopanah dan Mardiasmo (2003), menyatakan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh dewan. Pengaruh yang ditunjukkan adalah positif artinya semakin tinggi pengetahuan dewan tentang anggaran maka pengawasan yang dilakukan semakin meningkat.

Selain pengetahuan dewan tentang anggaran, pengawasan keuangan daerah (APBD) secara efektif akan dapat dilakukan oleh DPRD apabila anggotanya terdiri dari Sumber Daya Manusia yang memiliki kualitas yang tinggi. Masalah utama yang dihadapi oleh Daerah merupakan kurangnya sumberdaya manusia di daerah tersebut yang memiliki kualitas tinggi sehingga fenomena yang terjadi adalah lemahnya pengawasan terhadap keuangan daerah (APBD). Semakin tinggi tingkat kualitas sumber daya manusia yang ada maka semakin baik pula hasil kinerja pengawasan keuangan daerah. Informasi harus handal sebagai salah satu indikator berkualitasnya suatu informasi (Husna, 2013). Keterandalan disini menyangkut sumber daya manusia yang

memiliki tingkat keahlian memadai paling tidak memiliki kemampuan dalam hal pengawasan keuangan daerah. Dalam penelitian Sutarnoto (2002), menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh kinerja pegawai dalam pelaksanaan otonomi daerah. Peningkatan kualitas sumber daya aparatur diduga dapat mempengaruhi kinerja pegawai antara lain meliputi pendidikan dan pelatihan (Sutarnoto, 2002). Armstrong (1990:210) mengatakan pengembangan sumber daya manusia sebagai pembentukan tingkah laku melalui pengalaman. Hal ini berkaitan dengan mengadakan persiapan untuk pegawai supaya bekerja lebih baik dalam pekerjaan sekarang dan mempersiapkan mereka untuk menerima tanggungjawab yang lebih besar di masa yang akan datang. Dalam hal ini berarti Ukuran kualitas sumber daya manusia, dapat dilihat dari rata-rata pendidikan, pelatihan dan tingkat pengalaman. Pernyataan ini didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Arifin (2016), yang menyatakan bahwa pendidikan dan pelatihan berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Begitu juga dengan pengalaman berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota dewan dalam pengawasan keuangan daerah. Dari pernyataan tersebut peneliti ingin mengembangkan penelitian tersebut dengan meneliti variabel kualitas Sumber Daya Manusia sebagai variabel bebas yang mempengaruhi pengawasan dewan tentang anggaran.

Dari uraian di atas maka peneliti menyimpulkan bahwa semakin tinggi pengetahuan dewan tentang anggaran maka fungsi pengawasan keuangan daerah yang akan dilakukan akan semakin baik pula. Semakin tinggi tingkat

kualitas sumber daya manusia maka semakin tinggi pula tingkat pengawasan keuangan daerah. Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti pengawasan keuangan daerah, yang mana disini peneliti mengkaji bahwa pengawasan keuangan daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang pertama pengetahuan dewan tentang anggaran. Hal ini tentu sangat berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah. Kualitas Sumber Daya Manusia yang tinggi juga akan mempengaruhi pengawasan keuangan daerah yang tinggi pula. Dari uraian di atas maka peneliti akan mengambil judul penelitian **“Pengaruh Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Pengawasan Keuangan Daerah”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil pengertian bahwa Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan Kualitas Sumber Daya Manusia dapat berpengaruh terhadap Pengawasan Keuangan Daerah. Permasalahan yang timbul dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah?
2. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Menguji pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah.
2. Menguji pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap pengawasan keuangan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi pemerintah daerah diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan peran DPRD dalam pengawasan APBD.
2. Bagi partai politik dapat dijadikan acuan untuk merekrut anggota dewan dan pengembangan kader partai.
3. Bagi akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan literatur akuntansi sektor publik.
4. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian selanjutnya