

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemberlakuan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan dampak perubahan pada sistem pemerintahan yang mulanya menganut pola pertanggungjawaban terpusat beralih menjadi pola desentralisasi, dimana daerah diberikan kewenangan luas untuk mengelola dan bertanggung jawab secara nyata atas potensi daerah yang dimiliki. Kewenangan luas tersebut tidak berlaku untuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dengan adanya sistem otonomi daerah tersebut, mengakibatkan pergeseran orientasi pemerintah dari command and control menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik.

Salah satu tujuan diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas. Tujuan otonomi daerah akan terealisasi apabila segenap lapisan melaksanakannya dengan sungguh-sungguh. Langkah awal untuk merealisasikan keberhasilan tersebut dapat dilakukan dengan perwujudan reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak hanya sekedar perubahan format lembaga akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif,

transparan dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan good governance benar-benar tercapai (Mardiasmo, 2004).

Reformasi sektor publik berarti juga adanya reformasi keuangan daerah. Reformasi keuangan daerah dalam pelaksanaannya akan berdampak juga terhadap reformasi anggaran (*budgeting reform*) yang meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Jika pada mulanya, pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) propinsi memerlukan pengesahan Menteri Dalam Negeri dan APBD kabupaten/kota dengan pengesahan Gubernur, maka saat ini pertanggungjawaban APBD hanya memerlukan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda) (Mardiasmo, 2004).

Anggaran tidak hanya penting bagi perusahaan swasta tetapi juga penting dalam pelaksanaan program-program pemerintah. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politis. Jika pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, tetapi sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada masyarakat untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Anggaran dalam pemerintahan merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang. Dalam teori agensi dapat dirumuskan pemerintah sebagai agen dan masyarakat dalam hal ini diwakili oleh

DPRD diartikan sebagai principal. Adanya hubungan agen dan principal tersebut diharapkan dapat memudahkan proses pengawasan anggaran agar tidak terjadi perilaku-perilaku yang disfungsi, karena anggaran dalam pemerintahan merupakan wujud pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Penyusunan anggaran dalam pemerintahan harus benar-benar memfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat bukan hanya untuk mewujudkan kepentingan pribadi atau golongan semata. Untuk itulah diperlukan informasi yang benar-benar akurat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah, jangan sampai usulan-usulan yang telah disampaikan oleh masyarakat tidak terakomodasi dalam anggaran. Karena lokal informasi merupakan salah satu contoh asimetri informasi yang timbul apabila bawahan mempunyai informasi yang sesuai dalam proses pengambilan keputusan anggaran (Baiman dan Evans, 1983; Coughlan dan Schmidt 1985; Penno 1984) dalam Dunk (1993).

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia (Depdagri) melalui Kep.Mendagri Nomor 29 tahun 2002 yang sekarang diperbaharui menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Per.Mendagri) Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan implikasi yang cukup bermakna bagi Pemerintah Daerah terutama dalam hal proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Propinsi maupun Kabupaten Kota.

Didalam Kep. Mendagri tersebut disebutkan bahwa Rencana Kerja Anggaran (RKA) merupakan rencana anggaran kegiatan yang disusun dan diusulkan oleh Dinas/Unit kerja yang berada dalam kewenangan yang berpedoman pada Dokumen Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja-SKPD) untuk periode

1 tahun. Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) Dinas/Unit Kerja Pemerintah Kabupaten Lumajang diawali dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tingkat Desa dan Kelurahan, diikuti dengan Musrenbang Tingkat Kecamatan dan dilanjutkan Musrenbang Tingkat Kabupaten untuk dapat disusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) berdasarkan Skala Prioritas, selanjutnya RKPD Tingkat Kabupaten tersebut menjadi acuan penyusunan Rencana Kerja Anggaran pada unit kerja yang bersangkutan yang diselaraskan dengan Renstra yang ada pada Unit Kerja.

Selanjutnya usulan Rencana Kerja Anggaran dari Unit Kerja/Dinas dibahas di Bapeda Kabupaten oleh Tim Penyusun Anggaran Eksekutif untuk diadakan revisi-revisi disesuaikan dengan skala prioritas dari SKPD yang sudah ditetapkan. Tim penyusun Anggaran Eksekutif di Kabupaten Lumajang terdiri dari Badan Perencanaan Daerah (Bapeda), Bagian Pembangunan, Bagian Keuangan dan Bagian Umum Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Lumajang dan Tim Panitia Anggaran Legislatif terdiri dari Pimpinan DPRD dan satu wakil dari setiap komisi dan utusan fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota.

Dalam penyusunan rancangan APBD Tim Penyusun Anggaran Eksekutif ada keterkaitan satu sama lain dimana Bapeda Kabupaten Lumajang dalam : 1) melakukan perhitungan terhadap jumlah pendapatan dan belanja dari satuan kerja pengusul, 2) melakukan perhitungan terhadap jumlah rekapitulasi anggaran belanja langsung dan tidak langsung, dibantu oleh Bagian Pembangunan dan Dinas Pengelola Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Lumajang. Rancangan Anggaran Pengeluaran Belanja Daerah (RAPBD) Kabupaten Lumajang dibahas bersama antara Tim Anggaran Eksekutif dan Tim Panitia Anggaran Legislatif dari

DPRD untuk disesuaikan dengan anggaran yang tersedia, selanjutnya hasil pembahasan bersama tersebut akan ditetapkan menjadi APBD Kabupaten melalui sidang pleno di DPRD Kabupaten Lumajang, dan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (PERDA) sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Dokumen RKA yang dibuat oleh setiap Unit kerja dievaluasi sebagai bahan asistensi oleh Tim Anggaran Eksekutif dan Legislatif untuk selanjutnya disahkan menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD). Kantor Pendidikan dan Pelatihan Lumajang merupakan salah satu SKPD yang terlibat dalam pembuatan Dokumen RKA tersebut. Anggaran yang baik adalah anggaran yang tidak terlalu rendah dan tidak terlalu tinggi. Anggaran ideal merupakan anggaran yang menantang tetapi dapat dicapai, sehingga akan selalu terjadi kemajuan dalam pembangunan masyarakat. Penekanan anggaran (budget emphasis) dalam pemerintah daerah merupakan salah satu faktor yang dapat memungkinkan untuk memicu terjadinya senjangan anggaran. Apabila beban daerah terlalu tinggi sedangkan pendapatannya hanya biasa-biasa saja maka kemungkinan terjadinya senjangan menjadi sangat tinggi.

Anggaran memiliki fungsi sebagai alat perencanaan dan sebagai alat pengendalian. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sumber pendanaan yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Melalui data rekening belanja yang terdapat dalam anggaran belanja lembaga/organisasi pemerintah, akan dilihat apakah anggaran yang telah

dibuat dapat berperan sebagai pengendali terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah.

Soeseno (2009) menyatakan dengan adanya pengendalian intern maka seluruh proses kegiatan audit, *review*, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisiensi untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Oleh karena itu diharapkan dengan sistem pengendalian intern yang efektif akan berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Dalam Pelaksanaan Anggaran salah satu bentuk pengendalian internnya yaitu dengan menggunakan Standar Analisis Biaya (SAB) yang di atur berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) NO. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah untuk menilai kewajaran beban kerja dan biaya sehingga tercapai penyusunan anggaran yang efisien dan tepat guna.

Kantor Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Lumajang di bentuk untuk melaksanakan kebijakan Daerah di bidang Pendidikan dan Pelatihan dimana bertugas untuk mencukupi permintaan-permintaan perihal kegiatan Pendidikan dan Pelatihan, hal ini harus didukung dengan adanya Proses Penganggaran yang tepat sehingga dapat mencukupi kebutuhan tersebut, maka Kantor Pendidikan dan Pelatihan harus benar-benar tepat dalam hal melaksanakan penyusunan Anggaran Agar kegiatan yang telah direncanakan dapat disediakan dananya sehingga dapat teralokasi sesuai dengan kebutuhan. Untuk menghindarkan pemborosan anggaran,

perlu dikembangkan kerangka perencanaan dan pengalokasian anggaran yang tepat hal ini di butuhkan pengendalian intern yang efektif.

Penyerapan anggaran merupakan serangkaian dari proses penatausahaan Keuangan Daerah berupa pertanggungjawaban belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam rangka penyerapan anggaran dengan menyusun Dokumen SPP yang berupa: a)Uang Persediaan (UP), b)Ganti Uang (GU), c)Tambahan Uang (TU), dan d) Langsung (LS) sebagai bentuk pertanggungjawaban belanja terhadap Pemerintah Daerah Berdasarkan uraian diatas maka peneliti ingin mengangkat sebuah penelitian berjudul **“Sistem Pengendalian Intern Anggaran Dan Realisasi Anggaran Pada Kantor Pendidikan Dan Pelatihan Kabupaten Lumajang”**.

1.2 BATASAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dan supaya penelitian ini fokus pada permasalahan. Penelitian ini akan memfokuskan pada sistem pengendalian intern anggaran dan realisasi anggaran yang dilaksanakan oleh Kantor Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Lumajang dalam periode waktu tahun 2013 sehingga menghasilkan informasi yang tepat guna, sasaran dan waktu.

1.3 PERUMUSAN MASALAH

Pada umumnya setiap perusahaan maupun instansi dalam melakukan kegiatannya selalu menghadapi berbagai kendala dan permasalahan. Dalam pembahasan ini, maka pokok permasalahan yang akan diangkat dalam penulisan SKRIPSI ini adalah : “Bagaimanakah sistem pengendalian intern anggaran dan realisasi anggaran pada Kantor Pendidikan dan Pelatihan tahun 2013 yang bersumber dari APBD Kabupaten Lumajang”

1.4 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana sistem pengendalian intern anggaran dan realisasi anggaran pada Kantor Pendidikan dan Pelatihan Kab. Lumajang tahun 2013 yang bersumber dari APBD Kabupaten Lumajang.

1.5 KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian tentang Sistem Pengendalian Intern Anggaran dan Realisasi Anggaran pada Kantor Pendidikan dan Pelatihan Kab. Lumajang diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat secara teoritis dan praktis serta bermanfaat untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

1) Manfaat teoritis

a. Bagi kalangan akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan dan pengalaman khususnya dalam sistem pengendalian Intern Pemerintah.

b. Bagi penelitian selanjutnya

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan referensi, acuan, pertimbangan dan sumbangan pemikiran untuk penulisan karya ilmiah dan penelitian lebih lanjut yang membahas hal sejenis.

2) Manfaat praktis

a. Bagi pihak Kantor Pendidikan dan Pelatihan Kab.Lumajang

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memberikan informasi yang bermanfaat bagi pihak kantor yang diteliti serta sebagai sumbangan

pemikiran atau bahan masukan guna meningkatkan kinerja dalam proses pengendalian intern..

b. Bagi Peneliti

Agar dapat memperoleh pengetahuan mengenai sistem pengendalian intern anggaran dan realisasi anggaran yang ada dalam instansi sehingga dapat menambah wawasan serta melatih peneliti dalam menganalisis dan memecahkan masalah.

