BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Penetapan UU No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah, selanjutnya, Undang-Undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004, kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horisontal kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Halim, 2001).

Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya yang baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat, dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat, pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah, wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2002).

Anggaran sektor publik merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik, pengangaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas satuan moneter, proses penyusunan anggaran sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi telah selesai dilaksanakan, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan untuk upaya mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan (Mardiasmo, 2002).

Anggaran pemerintah mempunyai bebagai fungsi antara lain sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, dan dasar penilaian terhadap kinerja (rosidi 2001). Anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (Mahsun dkk, 2006). Adapun unsur-unsur dalam pelaksanaan proses penyusunan anggaran daerah yaitu unit-unit kerja pada pemerintah daerah seperti satuan kerja perangkat daerah, dalam proses penyusunan anggaran merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan harus melibatkan berbagai pihak bagi manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah yang akan memainkan peranan dalam mempersiapkan dan mengevaluasi bebagai alternatif, dan tujuan anggaran, karena itu anggaran senantiasa digunakan sebagai tolak ukur terbaik kinerja manajer (kren, 1992).

Sebagai unsur yang sangat penting dalam proses perencanaan dan pengendalian, anggaran sebagia alat perencanaan digunakan untuk merencanakan berbagai aktivitas suatu pusat pertanggungjawaban agar pelaksanaan aktivitasnya sesuai dengan apa yang direncanakan, selain itu dalam fungsinya sebagai alat

perencanaan, anggaran terdiri atas sejumlah target yang akan dicapai oleh para manajer departemen suatu organisasi dalam melakukan kegiatan tertentu pada masa yang akan datang, anggaran digunakan sebagai alat pengendalian yaitu agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien, anggaran dapat berfungsi sebagai alat pengendalian jika dalam penyusunannya melibatkan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan anggaran, pihak-pihak yang dimaksud adalah atasan dan bawahan (Ikhsan, 2007).

Penganggaran pada organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang cukup rumit bila dibandingkan dengan penganggaran pada sektor swasta, dimana anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan keuangan rakyat dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2002). Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat, hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta karena tidak berhubungan dengan pengalokasian dana dari masyarakat, pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan (Bambang Sarjito dan Osmand Munthaher, 2007).

Indonesia Corruption Watch (2012) menilai Indonesia baru sampai pada tahap menuju demokrasi structural, ciri-cirinya, transparansi anggaran dan kebijakan publik baru sampai pada level birokrasi, belum sampai pada level publik dimana rakyat berhak tahu dan terlibat dalam kebijakan publik dan penganggaran karena semua itu dijalankan dengan menggunakan uang rakyat, level yang dituju dalam demokrasi adalah demokrasi substansial, dimana masyarakat disertakan dalam perencanaan, pengawasan dan evaluasi anggaran, dan kebijakan publik, demokrasi ini diistilahkan sebagai demokrasi partisipatif artinya rakyat berperan aktif berpartisipasi mulai dari tahap penyusunan, penerapan, hingga evaluasi hasil anggaran, dengan cara ini, pemerintah benar-benar bertanggung jawab atas jabatan yang merupakan amanat rakyat dan pengelolaan anggaran yang berasal dari uang rakyat, namun pada kenyataannya demokrasi partisipatif ini belum benar-benar terlihat secara nasional pemerintah pusat maupun daerah belum secara terbuka menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam kebijakan anggaran (Abdullah Dahlan, 2012).

Masih banyak ditemukannya sejumlah kebocoran anggaran negara seperti penyelewengan biaya perjalanan dinas yang kerap dilakukan oleh para pegawai negeri sipil harus ditindak dengan tegas, karena hal tersebut dapat menggangu kinerja dari semua instansi pemerintah, selain itu juga penyelewengan biaya perjalanan dinas yang kerap dilakukan oleh pegawai negeri sipil kemungkinan terjadi karena ada kesalahan dari tahap perencanaan anggaran (Agus Martowardojo, 2012). Kesalahan dari tahap perencanaan anggaran tersebut memang hampir terjadi disemua kementerian, lembaga instansi pemerintah daerah, sudah seharusnya dalam menyusun

anggaran biaya perjalanan dinas tersebut pemerintah harus benar-benar menyusun untuk menunjang kinerja, baik pelayanan masyarakat hingga ke pelaksanaan tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) strategis dari sebuah lembaga pemerintah, ketika penyusunan dan perencanaan anggaran tersebut tidak direncanakan dengan matang, maka hal tersebut dijadikan ajang bagi para pegawai negeri sipil untuk mencari keuntungan, dan pada kenyataannya belanja dinas, belanja barang, dan modal didesain dengan fokus yang lebih banyak untuk memperoleh penghasilan tambahan (Drajad Wibowo, 2012).

Masalah yang terjadi dalam penganggaran sektor publik tidak hanya terjadi dalam proses tahap perencanaannya saja, melainkan juga banyak yang menyalahi prosedur sistem penganggaran, bahwa masih ada program-program bantuan anggaran yang pencairan danaya tidak melalui mekanisme penganggaran terlebih dahulu , dan ironisnya program bantuan tersebut dicanangkan dana pelaksanaannya melalui program langsung bisa cair, hal ini merupakan bentuk pelanggaran adminitrasi keuangan Negara (I Made Arjaya, 2008).

Menyadari masih adanya kelemahan dalam proses penganggaran, maka telah ditetapkannya Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, berdasarkan undang-undang tersebut setiap satuan kerja perangkat daerah harus dilibatkan dalam proses penyusunan rencana kerja anggaran, sistem penganggaran dibangun dengan menyatukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan sehingga terlihat adanya keterkaitan dan yang tersedia dengan hasil yang diharapkan, kemudian sebagi penyempurnaan sistem penganggaran maka ditetapkan Peraturan

Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana lebih mendekatkan partisipasi dalam penganggaran kinerja yang merupakan sebagi suatu upaya untuk mengatasi berbagai masalah dari proses penganggaran, sehingga diharapkan akan menghasilkan anggaran pemerintah yang baik dan menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup mayarakat (Misni Erwati, 2009).

Pengawasan intern merupakan kebijakan dan prosedur yang melindungi aktiva dari penyalahgunaan, memastikan bahwa informasi usaha akurat, memastikan bahwa perundang-undangan dan perturan telah dipatuhi, pengawasan sangat erat hubungannya dengan perencanaan, dimana tanpa adanya perencanaan sebagai pedoman, maka pengawasan akan sangat sulit dilaksanakan, begitu juga sebaliknya, perencanaan tanpa pengawasan akan cenderung menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dalm pelaksanaan tujuan, sehingga hal ini selalu mendapat perhatian khusus dalam setiap kegiatan agar tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan dapat terwujud atau setidaknya mendekati sasaran yang diinginkan (Warren, reeve, fees, 2005).

Hakikat dari pengawasan yaitu untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewenangan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam mencapai tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi (Wawan Sukmana dan Lia Anggasari, 2009). Karena pengawasan internal sebagi suatu alat pengawasan dari pimpinan organisasi yang bersangkutan untuk mengawasi apakah kegiatan-kegiatan bawahannya telah sesuai dengan rencana dan kebijakan yang telah ditentukan (Arifin Sabeni dan Imam Gozali, 1997).

Pengawsan internal ini digunakan untuk mengawasi dan mengendalikan semua tingkat kegiatan didalam suatu organisasi, pengawasan dapat membantu dalam mengontrol kegiatan-kegiatan yang telah ditentukan untuk mencapai tujuannya, pengawasan internal diperlukan sebagai alat pengawasan yang sangat membantu pimpinan dalam melaksanakan tugasnya sehingga mempunyai peranan penting bagi suatu organisasi, pimpinan dapat menilai seluruh aktivitas kegiatan dengan pengawasan internal (Yasin, 2000).

Pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan merupakan tiga aspek yang sangat penting untuk mewujudkan terciptanya pemerintahan yang baik, besarnya tuntutan masyarakat akan terwujudnya akuntabilitas sektor publik dan terciptanya pemerintahan yang baik yang semakin meningkat, tuntutan dari masyrakat ini sangatlah wajar, karena masih buruknya pengelolaan dan buruknya birokrasi, perlunya pengawasan sebagi suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengawasi kinerja pemerintahan, dan pengendalian dilakukan untuk menjamin menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai, kemudian dilakukan pemriksaan untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan (Mardiasmo, 2002).

Masih lemahnya aparat pengawasan internal lembaga pemerintahan dalam menjalankan tugasnya mengakibatkan banyak kasus penyelewengan dana anggaran yang terjadi di lembaga-lembaga pemerintah, lemahnya kontrol internal menjadi peyebab awal terjadinya penyelewengan dana anggaran dan yang paling utama dalam setiap kasus korupsi di beberapa lembaga instansi pemerintah, seharusnya pemerintah

dapat mengantisipasi sejak dini untuk dapat mencegah kasusus tersebut terulang, karena di masing-masing lembaga kementrian sudah ada Inspektorat Jenderal (Irjen) yang bertugas mengawasi dan memberikan evaluasi terhadap potensi penyelewengan, pengawasan internal bisa melalui optimalisasi peran Inspektor Jenderal, atau melalui kontrol yang kuat dari menteri yang bersangkutan melalui mekanisme internal yang kuat, namun pada kenyataannya fungsi dari lembaga pengawasan internal pemerintah tersebut belum berjalan dengan maksimal, hal tersebut dapat dilihat dari masalah-masalah diatas yang menggambarkan masih lemahnya pengawasan internal disetiap instansi pemerintah (Memed Sosiawan, 2011).

Kemudian Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran menyatakan tahun 2011 sebagai tahun pembajakan anggaran oleh elit yang berujung pada pengabaian terhadap kesejahteraan rakyat, penyebab terjadinya pembajakan anggaran oleh elit secara terus menerus ini dikarenakan lemahnya penegakan hukum, lemahnya pengawasn internal dan kondisi penganggaran yang masih tertutup, Selain lemahnya pengawasan intern, kondisi tersebut makin diperparah dengan masih tertutupnya informasi dari badan publik, khsususnya kementerian atau lembaga dan partai politik untuk membuka informasi anggarannya (Yuna Farhan,2011).

Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat devisiasi dari rencana kerja yang telah ditentukan, atau apakah kinerja yang dilakukan sesuai jadwal waktu yang telah ditentukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan yang diharapkan,

dan pengukuran kinerja hanya dapat dilakukan terhadap kinerja yang nyata dan terukur (Wibowo, 2007).

Pengukuran kinerja di instansi pemerintah diwajibkan berdasarkan pada Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang telah diperbaiki dengan Keputusan LAN Nomor 239/IX/6/8/2003, Laporan Akuntanbilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) ini merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat yang berisi informasi mengenai pencapaian hasil pelaksanaan suatu kebijakan program, tingkat keberhasilan suatu instansi pemerintah harus memperhatikan seluruh aktivitas, tidak semata-mata berdasarkan *input* program instansi, tetapi lebih ditekankan pada *output*, proses, manfaat, dan dampak program bagi kesejahteraan masyarakat, melalui pengukuran kinerja, keberhasilan suatu instansi dapat dilihat dari kemampuan instansi tersebut berdasarkan sumberdaya yang dikelolanya untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana, sistem pengukuran kinerja instansi pemerintah akan mengukur dan menilai kinerja pemerintah berdasarkan tingkat kemampuannya dalam memberikan layanan publik serta sampai sejauh mana publik merasakan manfaat dari berbagai kebijakan program kegiatan yang dijalankan pemerintah, tujuan utama pengukuran kinerja di instansi pemerintah adalah untuk memperbaiki pengambilan keputusan internal serta alokasi sumberdaya (Laurensius dan Halim, 2005).

Disetiap organisasi pemerintah memerlukan sistem pengukuran kinerja dimana digunakan untuk menilai pencapaian organisasi atas tujuan yang telah ditetapkan, kinerja merupakan sejauh mana atau bagaimana suatu organisasi tersebut ataupun individu berfungsi sesuai dengan posisi dan tugasnya, dalam kaitannya dengan lingkup kerja pemerintah daerah, kinerja pemerintah daerah berarti bagaimana atau sejauh mana pemerintah daerah menyelenggarakan urusan-urusan tersebut, informasi yang digunakan untuk pengukuran kinerja dibagi dua yaitu informasi financial dan informasi nonfinancial, kemudian ada tiga tiga konsep yang dapat dijadikan acuan untuk mengukur kinerja organisasi publik yakni *Responsiveness, Responsibility, Accountability* (Levine dkk, 1990).

Rendahnya kinerja pemerintah provinsi, kabupaten, dan pemerintah kota berdasarkan laporan akuntabilitas tahun 2009, hal itu tercermin dari nilai rata-rata yang diperoleh, yakni 36.30 untuk pemerintah provinsi dan 32,17 untuk pememerintah kabupaten dan pemerintah kota, seharusnya instansi pemerintah harus menyusun konsep rencana yang terkoordinasikan agar mendapatkan hasil yang bagus, selain itu pelaksanaan manajemen berbasis kinerja adalah kewajiban suatu instansi pemerintah mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara terukur agar dapat menciptakan akuntabilitas dan mengurangi kinerja instansi pemerintah yang tidak jelas, dan kedepannya tidak ditemukan lagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota yang hanya pandai mendapatkan dan menghabiskan

anggaran, tanpa menunjukkan serta mempertanggung jawabkan kinerjanya kepada masyarakat (Herry Yana Sutisna, 2010).

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian tentang penyusunan anggaran dan kinerja pemerintah daerah dengan judul **"Pengaruh Partisipasi Penganggaran dan Pengawasan Intern Terhadap Kinerja Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah".**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka penulis mengidentifikasikan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Proses penyusunan anggaran dan tahap perencanaan anggaran daerah yang belum berjalan secara optimal.
2. Masih ditemukannya kesalahan dalam proses penganggaran.
3. Masih lemahnya pengawasan internal yang dilakukan oleh lembaga pemerintah dalam menjalankan tugasnya.
4. Masih rendahnya kinerja unit satuan kerja perangkat daerah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis mengidentifikasi permasalahan yang akan dibahas sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.

2. Seberapa besar pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.
3. Seberapa besar pengaruh partisipasi penganggaran dan pengawaan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.

1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.4.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data dan informasi yang terkait dengan pengaruh partisipasi penganggaran dan pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah pemerintah daerah kabupaten pandeglang.

1.4.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.
2. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.
3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penganggaran dan pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.

1.5 Kegunaan Penelitian

1.5.1 Kegunaan Praktis

Dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang positif mengenai partisipasi penganggaran dan pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah, supaya bisa membantu dalam memecahkan masalah-masalah yang ada mengenai masalah kinerja yang dapat ditingkatkan dengan partisipasi penganggaran dan pengawasan intern yang dilaksanakan.

1.5.2 Kegunaan Akademis

Dengan dilakukan penelitian ini, ada beberapa saran yang dapat dipertimbangkan oleh beberapa pihak yaitu :

1. Bagi Instansi Pemerintah kabupaten pandeglang

   Dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi dan memberikan informasi mengenai keterkaitan atau pengaruh partisipasi penganggaran dan pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah.

2. Bagi Peneliti Selanjunya

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan tambahan pertimbangan, pemikiran dan referensi peneliti dibidang yang sama, sehingga dapat memberikan informasi untuk memberikan kemudahan bagi peneliti lain dalam membandingkan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya.

3. Bagi Penulis

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti diharapkan dapat meningkatkan dan memperluas wawasan serta pengetahuan mengenai partisipasi penganggaran dan pengawasan intern terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah.

1.6 Lokasi Dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian dilakukan pada Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah yang ada dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Pandeglang Banten.

Tabel 1.1
Daftar Unit SKPD

No	Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah	Alamat
1	Dinas Perhubungan Informasi dan Informatika	Jl. Lintas Timur No.2 Pandeglang
2	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	Jl. Jendral Sudirman Cikupa Pandeglang
3	Dinas Kelautan dan Perikanan	Jl. Raya Labuan Km.2 Ciekek Pandeglang
4	Dinas Pengelolaan Keuangan Pendapatan dan Aset	Jl. Lintas Timur Karang Tanjung
5	Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Jl. Raya Serang No.5.A Pandeglang
6	Dinas Pekerjaan Umum	Jl. Graha Pancasila No.2 Pandeglang
7	Dinas Kesehatan	Jl. Bayangkara No.3 Pandeglang
8	Dinas Peternakan	Jl. Jendral Sudirman Cikupa Pandeglang
9	Dinas Koperasi dan UKM	Jl. Yusuf Martadinata Pandeglang
10	Dinas Tata Ruang dan Pertamanan	Jl. Bayangkara No.2 Pandeglang
11	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Jl. Bayangkara No.3 Pandeglang
12	Dinas Kehutanan	Jl. Lintas Timur AMD Karang Tanjung
13	Dinas Pemuda dan Olah Raga	Jl. Stadion Badak Pandeglang No.1
14	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	Jl. KH.TB Abdul Halim Pandeglang
15	Dinas Pertanian dan Perkebunan	Jl. Rara Mayor Widagdo No.10 Pandeglang

1.5.2 Waktu Penelitian

Waktu penelitian akan dilaksanakan dari bulan September 2012 sampai dengan selesai, adapun jadwal penelitian dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1.2
Jadwal Penelitian

Kegiatan	Bulan 2012-2013											
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
Pra Survei:												
1. Persiapan Judul												
2. Persiapan Teori												
3. Pengajuan Judul												
4. Mencari Perusahaan												
Usulan Penelitian:												
1. Penulisan UP												
2. Bimbingan UP												
3. Seminar UP												
Pengumpulan Data												
Pengolahan Data												
Penyusunan Skripsi:												
1. Bimbingan Skripsi												
2. Sidang Skripsi												
4. Pengumpulan Draf Skripsi												