BAB I

PENDAHULUAN

A. 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 suatu anggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta.Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus di informasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 dan direvisi menjadi UU 32/2004 tentang pemerintahan daerah melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban

membuat draf/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran. Pemerintah daerah perlu memiliki komitmen bahwa anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif, dalam rangka mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai strategi yang telah ditetapkan. Anggaran daerah (APBD) harus mengacu pada prinsip-prinsip berikut (Mardiasmo, 2002), yaitu:

1. Otorisasi oleh legislatif yaitu anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dan legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.
2. Komprehensif yaitu anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah.
3. Keutuhan anggaran yaitu semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund).*
4. *Nondiscretionary appropriation* yaitu jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
5. Periodik yaitu anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi tahunan.
6. Akurat yaitu estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve)* yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta

dapat mengakibatkan munculnya *underestime* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.

7. Jelas yaitu anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan.
8. Diketahui publik yaitu anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Reformasi telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik.Salah satu agenda reformasi yaitu adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. UU No. 32 dan 33 tahun 2004 merupakan tonggak awal pelaksanaan otonomi daerah dan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia.

Peraturan pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan Daerah, pasal 132, menyatakan DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tetapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Menurut PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran menjelaskan bahwa: 1) pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksaan eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal (Pramono, 2002 dalam Rosseptalia, 2006). Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Sedangkan faktor eksternal adalah pengaruh dari luar terhadap fungsi pengawasan oleh dewan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya adalah komitmen organisasi.

Secara umum, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi umum yaitu:

1. Fungsi legislati (fungsi membuat peraturan perundang-undangan).
2. Fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran).
3. Fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif).

Kinerja dewan dalam menjalankan fungsi legislatifnya selalu menjadi perhatian khusus masyarakat karena dipercayakannya amanah pada anggota dewan untuk dapat mensejahterakan masyarakat. Akan tetapi, kepercayaan tersebut sekarang ini cenderung berkurang bahkan banyak yang tidak mempercayai kinerja dewan, hal ini disebabkan karena kinerja dewan yang kurang optimal dan belum ada komitmen organisasi yang kuat dari para anggota dewan.

Yudono, dalam Sopanah (2003) menyatakan, bahwa DPRD akan mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif serta menempatkan kedudukannya secara proposional jika setiap anggota mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi teknis penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan publik dan sebagainya. Pengetahuan yang dibutuhkan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran.

Pengawasan keuangan yang dilakukan oleh anggota dewan (DPRD) perlu dilakukan untuk menyeimbangkan dengan kinerja pemerintah dalam hal penyusunan APBD, tujuannya agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan terhadap pemberian kekuasaan dan wewenang yang luas terhadap pemerintah maka perlu dilakukan pengawasan serta kontrol yang kuat sehingga dalam pengelolaannya dapat mencapai hasil yang maksimal.

Penelitian ini akan membahas fungsi dewan dalam pengawasan anggaran mulai dari tahap penyusunan, pelaksanaan hingga pelaporan dan evaluasi anggaran yang dilakukan lembaga eksekutif. Permasalahannya adalah apakah dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada keuangan daerah (APBD) disebabkan pengetahuan dewan tentang anggaran mengingat anggota dewan umumnya berangkat dari politik (partai) ataukah lebih disebabkan karena faktor lain.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Yulinda Devi Pramitha dan Lilik Andriyani (2010). Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya adalah perbedaan sampel penelitian. Penelitian Yulinda Dewi Pramitha dan Lilik Andriyani (2010) mengambil sampel penelitian padaanggota DPRD Se-Karesidenan Kedu, sedangkan Sampel pada penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Sragen.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis terdorong mengambil judul "PENGARUH PENGETAHUAN DEWAN TENTANG ANGGARAN TERHADAP PENGAWASAN PADA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD): KOMITMEN ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MODERATING (STUDI EMPIRIS PADA DPRD KABUPATEN SRAGEN).

B. Rumusan Masalah

1. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan pada aggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD)?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap pengawasan dewan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD)?
3. Apakah komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh mana pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).
2. Untuk mengethui sejauh mana komitmen organisasi berpengaruh terhadap pengawasan dewan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).
3. Untuk mengetahui sejauh mana komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi pemerintah daerah dan masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai bagaimana peranan DPRD dalam pengawasan angaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sehingga akan dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi dan menilai kinerja DPRD.
2. Bagi DPRD, sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan DPRD dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sehingga DPRD diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.

3. Bagi partai politik, sebagai masukan dalam melakukan evaluasi dan seleksi terhadap kader/calon legislatif bagi masing-masing partai.
4. Bagi Akademisi, memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama sistem pengendalian manajemen di sektor publik. Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Pembahasanpenelitian ini terdiri dari lima bab yang secara garis besarnya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN,

Berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Dalam bab kedua ini menjelaskan landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka teoritis, dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Berisi tentang metode penelitian yang digunakan meliputi jenis penelitian, populasi dan sampel, metode pengumpulan data,definisi operasional dan pengukuran variabel, pengujian data,serta metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang gambaran umum dari objek penelitian, hasil analisis data dan pembahasan atas hasil analisis data.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian, sehingga akan diperoleh kesimpulan akhir dari penelitian, keterbatasan penelitian, serta saran yang perlu untuk disampaikan pada penelitian selanjutnya.