

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan otonomi daerah secara normatif ditujukan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis yang ditandai dengan meningkatnya partisipasi dan aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah dengan dilibatkannya masyarakat dalam perencanaan pembangunan melalui wadah musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang diselenggarakan mulai dari tingkat desa sampai dengan tingkat kabupaten/kota.

Gejala tumbuhnya sikap tidak peduli bahkan antipati terhadap program-program pemerintahan justru disebabkan oleh model perencanaan *top down* yang selama ini diterapkan pemerintah. Model ini kurang menjamin tumbuhnya rasa kepemilikan masyarakat warga terhadap proses dan hasil kegiatan pembangunan.

Menyadari hal ini pemerintah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan perencanaan pembangunan betul-betul berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat dari bawah (*top down*). Tekanan dari gagasan ini adalah pada partisipasi warga dan proses demokratisasi.

perencanaan pembangunan di seluruh tahapan, mulai dari tahapan kelurahan, kecamatan dan kota. Dengan tujuan untuk membangun rasa kepemilikan dan saling mempercayai antara warga masyarakat dengan pemerintah daerah, serta untuk mencapai hasil perencanaan pembangunan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang perencanaan pembangunan nasional kemudian juga Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara yang pada intinya menitik beratkan pada upaya untuk menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam proses *assesment* kebutuhan dan perumusan rencana dasar pembangunan dimana hasilnya kemudian menjadi skala prioritas dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), pelaksanaan pembangunan serta pengawasannya.

Keunggulan gagasan ini terletak pada upaya pengembangan model kemitraan. Warga masyarakat dilibatkan secara lebih nyata dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, yang dampaknya dapat memperkuat kembali rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah serta proses pembangunan. Dampak lainnya, bisa efektif untuk menumbuhkan rasa saling mempercayai antar kelompok masyarakat.

Setelah beberapa tahun dilaksanakan model perencanaan dan penganggaran partisipatif ini ternyata dirasakan kurang efektif bagi sebagian masyarakat, mereka menganggap bahwa proses penjangkaran aspirasi masyarakat

yang dilakukan oleh pemerintah daerah hanya dijadikan proyek pemerintah daerah dan anggota DPRD serta formalitas untuk memenuhi ketentuan perundang-undang dalam proses perencanaan dan penganggaran, karena pada akhirnya apa yang diusulkan oleh masyarakat dalam musrenbang sebagian besar tidak direalisasikan oleh pemerintah daerah dengan alasan keterbatasan kemampuan APBD. Pada akhirnya partisipasi masyarakat dalam musrenbang dalam masyarakat secara kualitas dan kuantitas juga menurun sehingga dikhawatirkan akan menumbuhkan sikap tidak peduli dan tidak ada rasa memiliki masyarakat terhadap program pembangunan yang ada di daerahnya.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan telah selesai dilaksanakan.

Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan dan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo,2005:61).

Alokasi anggaran dikatakan efektifif jika menyeimbangkan berbagai permintaan dalam pemerintah, baik dari organisasi sektor publik dan strategi pencapaian tujuan (visi) yang telah ditetapkan (Indra Bastian, 2001: 82).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, ada dua dokumen pembangunan jangka menengah di daerah yaitu :

1. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
2. Dokumen Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan SKPD yang bersangkutan. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan dasar bagi perencanaan dan penganggaran tahunan. Karena itu, RPJMD harus dapat dioperasikan dalam perencanaan dan penganggaran tahunan. Untuk itu, dokumen perencanaan sebaiknya disertai oleh *medium term expenditure frame work* (MTEF), atau bisa juga dibuat dalam satu dokumen (RPJMD yang memuat MTEF).

Untuk menintegrasikannya perlu dilakukan musyawarah perencanaan dan penganggaran jangka menengah. Agar proses musyawarah berjalan efektif, perlu dikembangkan metode perencanaan jangka menengah partisipatif (misalnya: *participatory scenario building*). Unsur yang terlibat dalam proses musyawarah ini adalah: perwakilan kelompok wilayah (desa dan kecamatan), perwakilan

kelompok fungsional (misalnya: kelompok petani dan nelayan), unsur dinas/badan/kantor pemerintah, dan DPRD. Proses ini juga bisa disebutkan *participatory budgeting*, karena kebijakan yang disusun secara partisipatif bukan hanya perencanaan, tetapi juga kebijakan anggaran untuk jangka menengah.

Perencanaan Anggaran Menurut (BPKP,2012), Proses perencanaan anggaran merupakan salah satu langkah penting dalam pengelolaan anggaran. Sejak dua belas bulan sebelum tahun anggaran dimulai, proses perencanaan anggaran sudah mulai berjalan. Membahas tentang anggaran harus diawali dengan perencanaan. Apabila perencanaan bisa dijalankan secara teratur, Maka tidak akan timbul permasalahan. Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa permasalahan baik di kementerian maupun di daerah. Salah satunya adalah pengendalian periodik yang kurang tepat sehingga apa yang sudah direncanakan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya (BPKP 2012).

Tabel 1.1
Data Presentase Rencana Anggaran SKPD
(Sebelum dan Sesudah Perubahan)

Tahun 2013-2014

No	Uraian	2013		%	2014		%
		DPA	DPPA		DPA	DPPA	
1	Pendapatan	1.665.000.000	1.665.000.000	100	1.753.578.000	1.789.800.000	92,97
2	Belanja Tidak Langsung	4.024.938.400	3.939.977.400	97,88	4.255.889.300	3.822.006.400	89,80
3	Belanja Langsung	3.040.432.000	3.340.432.000	91,01	3.530.702.150	3.756.902.150	93,97

Sumber :Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kab. Bandung

Tabel diatas menunjukkan bahwa presentase rencana anggaran SKPD sebelum dan sesudah perubahan yang di kelola oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Bandung terjadi ketidakstabilan. Hal tersebut dibuktikan berdasarkan data presentase tahun 2013 mengalami penurunan pada tahun 2014 yang terjadi pada anggaran pendapatan dan belanja tidak langsung sedangkan adanya kenaikan pada anggaran belanja langsung. Hal ini menyebabkan perlunya evaluasi terhadap perencanaan anggaran yang ada di BPMP.

Pemerintah daerah sekarang ini dihadapkan oleh banyaknya tuntutan baik dari segi internal yang peningkatannya kinerja yang optimal dan segi eksternal yaitu adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki agar pemerintah daerah mampu menciptakan tujuan masyarakat daerah yang sejahtera sebagai suatu implikasi dari penerapan otonomi daerah yang mengedepankan akuntabilitas kinerja dan peningkatan pelayanan publik.

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggung-jawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. Sasaran pertanggung-jawaban ini adalah laporan keuangan yang disajikan dan peraturan perundangan yang berlaku yang mencakup penerimaan,penyimpangan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemereintah (menurut rahardjo, 2011:81).

Tabel 1.2
Data Presentase Pencapaian Realisasi Keuangan
Tahun 2013-2014

No	Kegiatan dalam DIPA	2013		%	2014		%
		Pagu Anggaran	Realisasi		Pagu Anggaran	Realisasi	
1	Program Administrasi Perkantoran	537.212.000	531.595.455	98,95	601.910.150	594.010.495	98,68
2	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	620.720.000	592.714.079	95,48	496.992.000	428.578.100	86,23
3	Program Peningkatan Disiplin Aparatur	31.000.000	30.200.000	97,41	37.700.000	35.100.000	93,10
4	Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	51.500.000	51.419.750	99,84	58.700.000	58.613.900	99,85
5	Program Peningkatan Promosi dan Kerjasama Investasi	1.500.000.000	1.578.170.000	95,04	1.371.700.000	1.355.895.650	98,84
6	Program Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi	350.000.000	349.972.000	99,99	327.740.000	327.615.000	99,96
7	Program Penyiapan Potensi Sumber Daya Sarana dan Prasarana Daerah	250.000.000	245.216.000	98,08	364.160.000	358.636.000	98,48

Sumber: Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kab. Bandung

Tabel diatas menunjukkan bahwa presentase pencapaian realisasi keuangan dari tahun 2013 sampai tahun 2014 tidak ada yang mencapai 100%. Selain itu, secara umum realisasi keuangan pada tahun anggaran 2013 pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan. Belanja langsung adalah sebesar 3.340.432.000 dan terealisasi sebesar 3.379.287.284 dengan presentase pencapaian sebesar 98,85%. Sedangkan pada tahun anggaran 2014, belanja langsung sebesar 2.636.192.150 dan terealisasi sebesar 3.158.449.145 dengan presentase pencapaian sebesar 83,46%. Berdasarkan data tersebut realisasi anggaran dari tahun 2013 ke tahun 2014 mengalami penurunan. Hal tersebut menyebabkan diperlukannya tindak lanjut terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas keuangan di BPMP.

Pelaksanaan akuntabilitas keuangan pada instansi pemerintah sangat diperlukan untuk mengukur apakah dana publik tadi ditetapkan dan telah digunakan secara tepat untuk tujuan.

Bertitik tolak dari uraian diatas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi peneliti adalah sebagai berikut:

“Apakah rencana anggaran yang baik dan benar dapat mempengaruhi kualitas dari akuntabilitas keuangan di instansi Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Bandung”.

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan, maka peneliti tertarik untuk meneliti sejauh mana pengaruh rencana anggaran terhadap akuntabilitas keuangan. Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :

“ pengaruh rencana anggaran terhadap akuntabilitas keuangan terhadap badan penanaman modal dan perizinan kabupaten bandung”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi penulis adalah sebagai berikut :

1. Terjadinya ketidakstabilan pada anggaran pendapatan pada belanja tidak langsung dan belanja langsung di BPMP
2. Presentase pencapaian realisasi keuangan dari tahun 2013 sampai tahun 2014 tidak ada yang mencapai 100%.
3. Berdasarkan data tersebut realisasi anggaran dari tahun 2013 ke tahun 2014 mengalami penurunan.

1.3 Rumusan Masalah

1. Seberapa besar pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas keuangan?
2. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka penulis ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan.

2. Mengetahui seberapa besaran pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas keuangan.

1.4 Kegunaan penelitian

Melalui penelitian ini, penulis mengharapkan agar hasilnya dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan.

a. Kegunaan Akademis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk referensi atau pedoman dalam ranah penelitian selanjutnya. Selain itu menambah wawasan keilmuan administrasi keuangan negara khususnya yang berkaitan dengan pengaruh rencana anggaran terhadap akuntabilitas keuangan.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan pengalaman kepada penulis untuk memperluas dan mengembangkan kemampuan berpikir penulis, dan pengetahuan tentang perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas keuangan.

1.6 Kerangka Pemikiran

Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, oleh karenanya *output* dari perencanaan adalah penganggaran.

Penganggaran adalah faktor yang paling utama dalam perencanaan karena adanya pengaruh kepentingan politik baik di dalam pembahasannya maupun penetapannya agar anggaran sebagai alat untuk merealisasikan perencanaan dan pengendalian yang dilakukan dalam sektor publik dalam hal ini pemerintah, dapat secara optimal mencapai tujuan yaitu masyarakat yang sejahtera di daerah.

Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan dan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat mengagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo,2005:61).

Menurut (BPKP,2012), Proses perencanaan anggaran merupakan salah satu langkah penting dalam pengelolaan anggaran. Sejak dua belas bulan sebelum tahun anggaran dimulai, proses perencanaan anggaran sudah mulai berjalan.

Membahas tentang anggaran harus diawali dengan perencanaan. Apabila perencanaan bisa dijalankan secara teratur, Maka tidak akan timbul permasalahan.

Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa permasalahan baik di kementerian maupun di daerah. Salah satunya adalah pengendalian periodik yang kurang tepat sehingga apa yang sudah direncanakan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya (BPKP 2012).

Menurut Indra (2005:86) dimensi yang dapat diambil dari Perencanaan dan Penganggaran Keuangan adalah :

1. Perencanaan Keuangan

Perencanaan keuangan ini masih berhubungan dengan proses penilaian investasi. Tujuan dasar dari perencanaan keuangan adalah untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran dasar organisasi sektor publik dan juga untuk memenuhi permintaan pelayanan yang ditetapkan pada saat perencanaan awal. Contohnya adalah survei kependudukan, kebutuhan dasar, dan kebutuhan sekunder pendidikan.

2. Anggaran Modal

Anggaran modal ini berisi rincian dan prakiraan penerimaan dari penjualan aset dan pembayaran pengambil alihan aset baru untuk perencanaan jangka menengah, sedangkan untuk jangka panjang, mempertimbangkan informasi kebutuhan tentang aset yang perlu diganti atau aset yang baru dibeli.

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggung-jawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. Sasaran pertanggung-jawaban ini adalah laporan keuangan yang disajikan dan

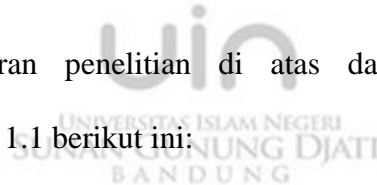
peraturan perundangan yang berlaku yang mencakup penerimaan, penyimpangan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemereintah (menurut rahardjo, 2011:81).

Menurut J.B. Gharthey dalam halim (2012:79), ada empat dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain :

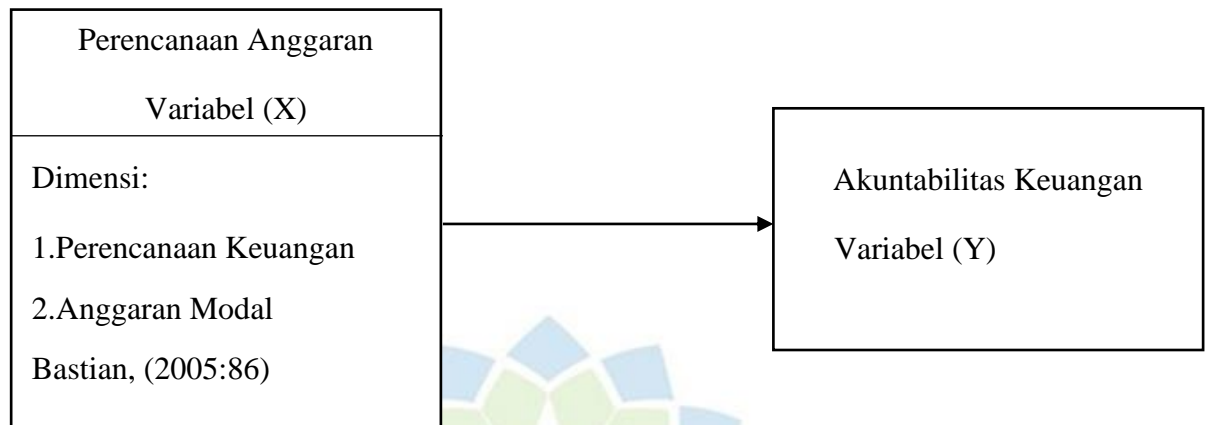
1. Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitasnya.
2. Kepada siapa dia berakuntabilitas.
3. Apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitas
4. Nilai akuntabilitas itu sendiri

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan, maka penulis berkesimpulan bahwa rencana anggaran merupakan salah satu langkah penting dalam pengelolaan anggaran yang memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas keuangan.

Kerangka pemikiran penelitian di atas dapat digambarkan secara sederhana melalui gambar 1,1 berikut ini:



Gambar 1.1
Kerangka Penelitian



1.7 Hipotesis

Berdasarkan uraian pada kerangka pemikiran dan definisi-definisi yang telah dikemukakan maka hipotesis yang diajukan penulis adalah :

1. Ha : Adanya pengaruh yang signifikan antara perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas keuangan.

Ho : Tidak adanya pengaruh perencanaan anggaran terhadap akuntabilitas keuangan.