

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak era otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah pusat memberikan kewenangan penuh kepada masing-masing pemerintah daerah untuk mengelola kekayaan dan potensi daerahnya guna mendukung kemampuan keuangan daerah sebagai modal pembiayaan dan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Pemerintah mengatur otonomi daerah dan desentralisasi ini dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi ini diyakini dapat membuat pemerintah daerah dan masyarakat menjadi lebih mandiri dan mampu dalam mengelola kekayaan daerahnya.

Makin dekat suatu pemerintahan dengan rakyatnya, makin mudah bagi rakyat mengontrolnya sehingga tetap berpegang pada asas demokrasi berupa pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Pemerintahan dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Kebutuhan dan kepentingan masyarakat ini tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak didukung oleh dana yang matang dan memadai. Dana ini bersumber dari Anggaran Perencanaan dan Belanja Daerah (APBD).

Agar pelaksanaan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dapat berjalan maksimal, dalam pengelolaan APBD diperlukan penganggaran dan perencanaan program yang baik. Setelah dana APBD digunakan untuk membiayai program,

pemerintah diwajibkan untuk membuat dan melaporkan laporan pertanggungjawaban secara akurat dan tepat waktu. Dikarenakan, realisasi anggaran merupakan salah satu wujud pengendalian pemerintah/instansi yang bersangkutan dalam mengelola keuangannya.

Salah satu laporan pertanggungjawaban yang dibuat pemerintah daerah adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Laporan kinerja instansi pemerintah ini dilaporkan secara berkala setiap tahunnya berisi mengenai pertanggungjawaban instansi terkait terhadap program kerja, penganggaran, serta realisasinya.

Adanya laporan ini, dapat dilihat pula seberapa mampu instansi pemerintah tersebut dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Dalam laporan ini, realisasi anggaran merupakan salah satu faktor yang sangat diperhatikan. Hal ini dikarenakan realisasi anggaran mencerminkan seluruh pendapatan dan belanja dalam kurun waktu satu tahun (periode pelaporan).

Realisasi anggaran ini selalu menjadi isu yang diangkat apabila membahas tentang anggaran. Dimana realisasi anggaran ini merupakan tolak ukur kinerja atau anggaran itu sendiri. Seringkali instansi pemerintah dalam realisasi anggarannya tidak sesuai dengan yang sudah dianggarkan, baik itu melebihi anggaran dan kurang dari yang sudah dianggarkan. Penbandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati bersama oleh para pemangku kepentingan sesuai dengan undang-undang dan peraturan lainnya yang berlaku pada saat itu.

Penjelasan diatas diperkuat dengan adanya Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa tujuan pelaporan realisasi anggaran adalah memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelapor secara tersanding. Penyebandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antar *Stakeholder* sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaporan realisasi anggaran menjelaskan secara rinci mengenai penggunaan dana yang diperuntukan untuk kegiatan instansi pemerintahan terkait salah satunya adalah pelaksanaan program. Program-program dalam instansi dilaksanakan menggunakan dana yang sudah dianggarkan. Maka dari itu realisasi anggaran ini menjadi sangat penting karena berisi jumlah dana yang sudah digunakan untuk membiayai program. Namun pada kenyataannya, dana yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan program belum efisien, masih terdapat masalah mengenai realisasi anggaran pada dimensi pelaksanaan program.

Berdasarkan fenomena yang penulis jelaskan diatas, masih banyak instansi pemerintahan yang belum mampu untuk memaksimalkan pengelolaan keuangannya. Terlebih dalam penyerapan anggaran untuk membiayai program yang sudah direncanakan sebelumnya. Dengan adanya pelaporan realisasi anggaran ini pemerintah dapat mengevaluasi mengenai penggunaan dana setiap tahun sesuai dengan syarat dan ketentuan yang berlaku. Salah satu pelaporan realisasi anggaran yang akan peneliti bahas adalah pelaporan realisasi anggaran pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.

Pelaporan realisasi anggaran dalam pelaksanaan program di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta dapat dilihat dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) atau Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP). Realisasi anggaran dalam laporan ini mengalami naik turun secara signifikan, terutama sejak tahun 2014-2016 realisasi anggarannya menurun secara drastis. Ungkapan tersebut dibuktikan dengan laporan sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Program**  
**Per 31 Desember tahun 2012 sampai tahun 2016**

| TAHUN | ANGGARAN            | REALISASI           | SILPA                | %     | MIN | MAX  | KETERANGAN     |
|-------|---------------------|---------------------|----------------------|-------|-----|------|----------------|
| 2012  | Rp. 226.079.500.000 | Rp. 187.134.872.845 | Rp. (38.944.627.155) | 82,77 | 80% | 100% | Tercapai       |
| 2013  | Rp. 303.275.000.000 | Rp. 275.864.382.857 | Rp. (27.410.617.143) | 90,96 | 80% | 100% | Tercapai       |
| 2014  | Rp 287,576,820,000  | Rp 251,664,503,883  | Rp. (35.912.316.117) | 87,51 | 80% | 100% | Tercapai       |
| 2015  | Rp 145,095,006,426  | Rp 112,134,311,028  | Rp. (32.960.695.398) | 77,28 | 80% | 100% | Tidak Tercapai |
| 2016  | Rp 99,063,209,082   | Rp 65,230,160,070   | Rp. (33.833.049.012) | 65,85 | 80% | 100% | Tidak Tercapai |

Sumber data: Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta tahun 2012-2016. (Data diolah)

Berdasarkan tabel 1.1 diatas, dalam 5 tahun laporan realisasi anggaran dari tahun 2012 hingga tahun 2013 meningkat hingga mencapai 90,96%. Namun, pada tahun 2014 hingga tahun 2016 realisasi anggaran menurun drastis hingga mencapai 65,85%. Ketidaktercapaian realisasi anggaran diketahui ada pada tahun 2015 sebesar 77,28% dan 2016 sebesar 65,85 % yang persen realisasinya kurang dari 80%.

Melihat hal tersebut, pengelolaan pemerintah daerah terutama dalam pelaporan keuangannya harus diawasi dan dikawal untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan instansi dilakukan dengan penuh kepatuhan kepada

berbagai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, realisasi anggaran pemerintah daerah menjadi hal penting dalam pelaksanaan pelaporan keuangan. Untuk menghasilkan realisasi anggaran yang akurat, maka akan diperlukan unsur pengendalian.

Salah satu faktor dalam meningkatkan realisasi anggaran diduga dipengaruhi oleh Sistem Pengendalian Internal (SPI). Pengendalian didalamnya terdapat monitoring dan audit yang kuat. Pengendalian ini dilaksanakan untuk mengurangi campur tangan yang berlebihan pada instansi pemerintahan terkait anggaran dan realisasi anggarannya. Pengendalian dilakukan agar laporan realisasi anggaran tidak terdapat masalah. Dengan adanya pengendalian, pemerintah instansi terkait dapat dengan efisien dalam penggunaan anggarannya. Pengendalian juga digunakan instansi pemerintahan untuk melindungi aset yang dimiliki agar terbebas dari kecurangan dan penyalahgunaan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab.

Hal tersebut dapat dicapai jika seluruh tingkatan pimpinan termasuk pegawai dapat menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan. Dengan demikian, penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus di laksanakan secara efektif dan efisien. Sebagaimana diketahui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi DKI Jakarta memperoleh berbagai opini dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) diantaranya akan dipaparkan dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 1.2**  
**Opini BPK Terhadap LKPD Provinsi DKI Jakarta**

| <b>Tahun</b> | <b>Opini</b> |
|--------------|--------------|
| 2016         | WDP          |
| 2015         | WDP          |
| 2014         | WDP          |
| 2013         | WDP          |
| 2012         | WTP DDP      |

Sumber: IHPS (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester) BPK tahun 2014-2017

***Keterangan:***

- WTP DDP : Opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas  
(*Unqualified Opinion With Modified Wording*)
- WDP : Opini Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*)

Data diatas menunjukkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta yang opinininya menurun dari tahun 2012 yaitu WTP DDP ke WDP pada tahun 2013. Ditambah dengan tidak adanya peningkatan opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta. Sehingga pada tahun 2013 hingga tahun 2016, opini BPK terhadap laporan keuangan tersebut masih mendapat opini WDP (Wajar Dengan Pengecualian).

Berdasarkan data dan fenomena tersebut, dimana ada dimensi dari sistem pengendalian internal yang tidak terpenuhi. Dimensi tersebut adalah dimensi kegiatan pengendalian dan dimensi lingkungan pengendalian. Dimensi kegiatan pengendalian ini mengemukakan bahwa kegiatan pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi. Kemudian salah satu sebab tidak efisiennya realisasi anggaran adalah dimensi lingkungan pengendalian dalam sistem pengendalian internal, dimana pimpinan instansi dan pegawai harus

menciptakan dan memelihara lingkungan dalam organisasi yang dapat menimbulkan perilaku positif.

Berdasarkan uraian fenomena dan data di atas, maka peneliti merasa penting untuk meneliti lebih lanjut tentang pentingnya sistem pengendalian internal yang berdampak pada realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta. Judul yang diangkat oleh peneliti yaitu **“Pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap Realisasi Anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, penulis merumuskan beberapa identifikasi masalah yang diantaranya sebagai berikut:

1. Semakin sedikit penyerapan anggaran dinas tiap tahunnya menyebabkan kemampuan pemerintah belum optimal yang merupakan indikator kinerja dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
2. Persentase realisasi anggaran dari tahun 2012 hingga tahun 2016 tidak ada yang mencapai 100%, khususnya pada tahun 2013 hingga tahun 2016 yang mengalami penurunan signifikan menyebabkan realisasi anggaran belum terpenuhi.
3. Pada tahun 2012 hingga tahun 2016 dana yang dianggarkan tiap tahun menurun. Meskipun menurun, pada tahun 2012 hingga tahun 2016 selalu ada sisa lebih pemakaian anggaran yang cukup besar meskipun tiap tahunnya dana dikurangi.

4. Tidak ada perbaikan opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta. Khususnya pada tahun 2012 ke tahun 2013 yang tingkat opininya menurun. Serta pada tahun 2013 hingga tahun 2016, opini BPK terhadap laporan keuangan tersebut masih mendapat opini WDP (Wajar Dengan Pengecualian).

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, maka peneliti merumuskan masalah penelitian yang akan dilakukan sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh lingkungan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta?
2. Seberapa besar pengaruh penilaian risiko terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta?
3. Seberapa besar pengaruh kegiatan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta?
4. Seberapa besar pengaruh informasi dan komunikasi terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta?
5. Seberapa besar pengaruh pemantauan terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta?
6. Seberapa besar pengaruh lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, pemantauan, dalam



sistem pengendalian internal terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh lingkungan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh penilaian risiko terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kegiatan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh informasi dan komunikasi terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
5. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pemantauan terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
6. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi,

pemantauan, dalam sistem pengendalian internal terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Dapat memperkaya wawasan pengembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan sistem pengendalian internal dan realisasi anggaran.
  - b. Memberikan sumbangan konseptual bagi peneliti yang tertarik melakukan penelitian sejenis pada masa yang akan datang.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi Instansi, hasil penelitian ini dapat digunakan bahan masukan guna memperbaiki dan mengembangkan sistem pengendalian internal terhadap realisasi anggaran.
  - b. Bagi umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan informasi bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti.

### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Berkaitan dengan realisasi anggaran, salah satu ahli yaitu Mardiasmo (2009:61) mengemukakan teorinya mengenai anggaran. Mardiasmo mengemukakan bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi

kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Menurut Halim (2017:92) penyerapan anggaran disini adalah realisasi anggaran. Secara umum penyerapan anggaran/realisasi anggaran yang dimaksud adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu.

Secara teori, menurut Bastian (2010:231) realisasi anggaran merupakan proses pelaksanaan segala sesuatu yang telah direncanakan dan dianggarkan oleh organisasi publik. Hal ini berarti fokus pelaksanaan anggaran terletak pada operasionalisasi program atau kegiatan yang telah direncanakan dan ditetapkan. Selain itu, realisasi anggaran menunjuk pada arahan atau pengendalian sistematis dari proses-proses yang mengubah *input* menjadi barang dan jasa. Dalam hal ini, proses tersebut sangat terkait erat dengan kualitas keluaran.

Perlu diketahui, realisasi anggaran terangkai dari suatu siklus yang terdiri atas kegiatan persiapan, proses pelaksanaan, dan penyelesaian. Siklus tersebut saling berkaitan satu dengan yang lain. Siklus ini juga berhubungan dengan teori yang dikemukakan oleh Bastian. Menurut Bastian (2010:240) Realisasi Anggaran terdiri atas tiga kegiatan utama, yaitu diantaranya:

- a. Pencairan Anggaran (pengeluaran)
- b. Realisasi Pendapatan, dan
- c. Pelaksanaan Program.

Selanjutnya, penulis memaparkan mengenai pengertian Pengendalian Internal menurut Mahmudi (2016:20). Mahmudi mengemukakan, sistem pengendalian internal adalah proses yang integral dari tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh manajemen (eksekutif) dan jajarannya untuk memberikan jaminan atau keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Selanjutnya menurut Mahmudi (2016:21), terdapat lima prinsip yang digunakan sebagai dimensi dari sistem pengendalian internal diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Lingkungan Pengendalian

Pimpinan instansi pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat.

2. Penilaian Risiko

Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam.

3. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian membantu memastikan bahwa arahan pimpinan instansi pemerintah dilaksanakan. Kegiatan pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi.

#### 4. Informasi dan Komunikasi

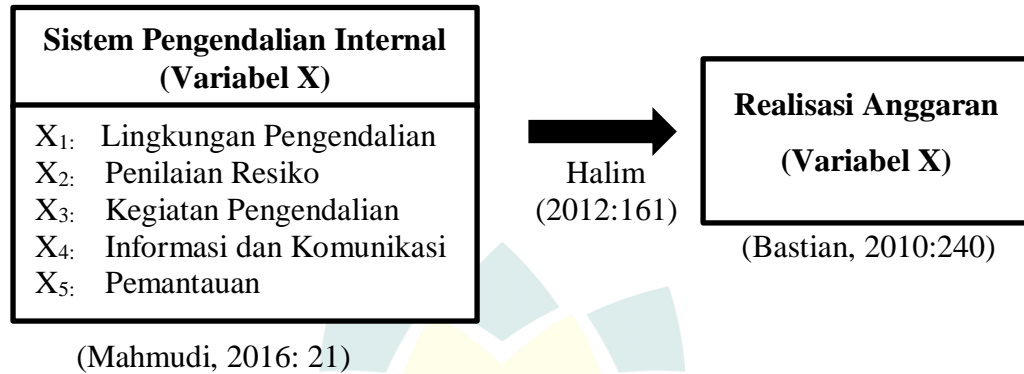
Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan instansi pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan instansi pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya.

#### 5. Pemantauan

Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan *review* lainnya dapat segera ditindaklanjuti.

Adapun keterkaitan antara sistem pengendalian internal dengan realisasi anggaran, dikemukakan oleh Halim (2012:161). Halim mengemukakan bahwa pengendalian dilakukan dengan cara membandingkan anggaran dengan realisasinya. Dalam pengeluaran daerah pengendalian dimaksudkan untuk memastikan apakah : (1) jumlah realisasi pengeluaran atau belanja tidak melebihi dari jumlah yang dianggarkan; (2) tingkat kegiatan yang direncanakan dapat dicapai. Pengukuran adalah aktivitas pencatatan realisasi pendapatan dan belanja yang digunakan sebagai dasar pembanding dengan anggaran dalam aktivitas pengendalian. Berdasarkan para pendapat ahli yang telah peneliti kutip, serta teori-teori dari para ahli yang ada berdasarkan uraian kerangka pemikiran diatas, maka peneliti dapat menggambarkan model kerangka pemikiran sebagai berikut:

**Gambar 1.1**  
**Model Kerangka Pemikiran**



### 1.7 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran dan teori-teori dari para ahli yang penulis telah dirumuskan diatas, maka dapat ditarik hipotesisnya sebagai berikut:

1. H<sub>0</sub>: Tidak terdapat pengaruh lingkungan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.  
H<sub>a</sub>: Terdapat pengaruh positif lingkungan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
2. H<sub>0</sub>: Tidak terdapat pengaruh penilaian risiko kegiatan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.  
H<sub>a</sub>: Terdapat pengaruh positif penilaian risiko terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
3. H<sub>0</sub>: Tidak terdapat pengaruh kegiatan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.

- $H_a$  : Terdapat pengaruh positif kegiatan pengendalian terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
4.  $H_0$  : Tidak terdapat pengaruh informasi dan komunikasi terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
- $H_a$  : Terdapat pengaruh positif informasi dan komunikasi terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
5.  $H_0$  : Tidak terdapat pengaruh pemantauan terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
- $H_a$  : Terdapat pengaruh positif pemantauan terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
6.  $H_0$  : Tidak terdapat pengaruh lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, pemantauan, dalam sistem pengendalian internal terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.
- $H_a$  : Terdapat pengaruh secara signifikan lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, pemantauan, dalam sistem pengendalian internal terhadap realisasi anggaran di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.