BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Ketetapan MPR No. XV Tahun 1998 menegaskan bahwa otonomi daerah perlu diselenggarakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, sesuai dengan prinsip–prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keragaman daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Menurut undang–undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (PEMDA) sebagai pengganti dari undang–undang Nomor 22 tahun 2009 dan undang–undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pengganti dari undang–undang Nomor 25 tahun 1999, membawa fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan sekaligus membawa perubahan penting dalam mengelola anggaran daerah. Pemerintah daerah merupakan salah satu pokok terpenting dalam upaya pengembangan potensi ekonomi daerah. Dengan demikian pemerintah daerah telah diberi kebebasan untuk menentukan prioritas pembangunan daerahnya masing masing.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselengarakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), menurut asas otonomi seluas–luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi daerah diberlakukan pada setiap daerah dan daerah tersebut diberikan wewenang mengatur rumah tangganya. Pemberian otonomi dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah memungkinkan daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya untuk meningkatkan daya guna dan hasil

guna menjadi lebih maksimal dalam rangka memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Pemerintah kota sangat berperan penting dalam kegiatan tersebut agar target pembangunan yang bersumber dari pemerintah daerah dapat tercapai sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk itu diperlukan suatu perencanaan yang matang dan pengendalian didalam pelaksanaannya.

Perencanaan dan pengendalian adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, tanpa ada perencanaan maka tidak ada dasar untuk melaksanakan pengendalian.

Agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, maka pemerintah daerah perlu menetapkan suatu pengendalian. Agar tercapainya suatu pengendalian yang memadai, maka didalamnya harus terdapat suatu alat yang dapat dipergunakan untuk perencanaan dan pengendalian yaitu anggaran. Penerimaan dan pengeluaran merupakan unsur pokok dalam pengaturan kas pemerintah daerah. Dengan pengaturan penerimaan dan pengeluaran yang serasi maka pemerintah daerah tidak akan kesulitan dalam pengelolaan kas pemerintah daerah.

Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran. Kas diperlukan oleh SKPD untuk mendanai pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode. Agar tercipta penerimaan dan pengeluaran kas yang sesuai dengan apa yang telah direncanakan maka perlu membuat suatu anggaran kas. Karena dengan menyusun anggaran kas memungkinkan pemerintah daerah untuk membuat suatu perencanaan yang baik terhadap arus kas uang masuk dan uang keluar. Pengeluaran kas yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan bagian dari anggaran kas yang sangat penting, karena akan mempengaruhi terhadap kegiatan pemerintah daerah. Maka dengan itu pengeluaran kas harus selalu diawasi dalam setiap transaksinya agar tidak terjadi penyelewengan dan realisasi pengeluaran kas sesuai dengan apa yang direncanakan atau dianggarkan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang **"PERANAN ANGGARAN PENGELUARAN KAS SEBAGAI ALAT**

BANTU DALAM MENUNJANG EFEKTIVITAS PENGENDALIAN REALISASI PENGELUARAN KAS"

1.2 Identifikasi Masalah

Pemerintah daerah membutuhkan anggaran kas untuk mendanai pelaksanaan kegiatan setiap periodenya, agar anggaran kas pemerintah daerah sesuai dengan yang direncanakan diperlukan suatu sistem pengendalian, agar arus kas masuk dan arus kas keluar dapat diatur sedemikian rupa, sehingga dapat tercapainya tujuan yang diharapkan.

Dengan demikian, untuk menjaga agar pemerintah daerah dapat tetap beroperasi dengan baik maka diperlukan sejumlah kas yang cukup namun tidak berlebihan. Agar jumlah kas yang cukup namun tidak berlebihan ataupun kekurangan diperlukan suatu pengendalian kas. Dengan anggaran kas, pemerintah daerah dapat mengendalikan pola penerimaan dan pengeluaran kas untuk suatu periode tertentu agar dana yang ada dapat mencukupi untuk mendanai pengeluaran–pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam anggaran kas yang disusun oleh kepala SKPD dan disampaikan bersamaan dengan DPA-SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang telah disahkan.

Berdasarkan hal diatas, ada beberapa masalah yang timbul. Dalam penelitian ini penulis membatasi pada masalah :

1. Bagaimana penyusunan dan penetapan anggaran pengeluaran kas serta berapa besar anggaran pengeluaran kas yang akan dilaksanakan pemerintah daerah kota Bandung.
2. Bagaimana pengendalian pengeluaran kas dan berapa realisasi pengeluaran kas yang dilakukan pemerintah daerah kota Bandung.
3. Bagaimana peranan anggaran pengeluaran kas sebagai alat bantu dalam menunjang efektivitas pengendalian realisasi pengeluaran kas pada pemerintah daerah kota Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peranan anggaran pengeluaran kas sebagai alat bantu dalam menunjang efektifitas pengendalian realisasi pengeluaran kas.

Sedangkan tujuannya adalah :

1. Untuk mengetahui penyusunan dan penetapan anggaran pengeluaran kas pada pemerintah daerah kota Bandung.
2. Untuk mengetahui penerapan pengendalian pengeluaran kas pada pemerintah daerah kota Bandung.
3. Untuk mengetahui peranan anggaran pengeluaran kas sebagai alat bantu dalam menunjang efektivitas pengendalian realisasi pengeluaran kas pada pemerintah daerah kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat berguna antara lain :

1. Bagi Penulis

   Sebagai bahan perbandingan antara pengetahuan yang diperoleh tentang anggaran kas dengan kenyataan yang dilaksanakan suatu organisasi, disamping itu untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi S-1 jurusan Akuntansi pada Universitas Widyatama.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kota Bandung

   Sebagai bahan perbandingan, bahan kajian, serta bahan masukan dalam menilai kewajaran anggaran kas.
3. Bagi Pembaca

   Sebagai bahan masukan, sebagai bahan penelitian lebih lanjut dan juga sebagai bahan referensi bagi peneliti yang akan mengambil topik yang sama.

1.5 Kerangka Pemikiran

Pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitasnya selalu membutuhkan kas untuk mendanai setiap kegiatan. Dalam neraca, kas merupakan aktiva yang paling likuid diantara aktiva lainnya. Hampir pada setiap transaksi selalu mempengaruhi kas. Kas merupakan sumber dana yang dapat dipergunakan setiap waktu untuk mendanai kegiatan setiap periodenya misalnya dalam pembayaran transaksi, gaji pegawai, utang pokok dan lain sebagainya, dimana dana yang telah dikeluarkan itu diharapkan akan berguna untuk kesejahteraan masyarakat.

Selain yang disebutkan diatas, pemerintah daerah membutuhkan kas untuk melakukan investasi dan pencadangan dana. Pengeluaran dalam bentuk investasi tersebut diharapkan dapat digunakan kelak untuk kesejahteraan masyarakat dan pencadangan dana digunakan untuk mendanai kerugian yang akan terjadi diperiode yang akan datang. Ini berarti ketersediaan kas yang memadai sangat penting dalam usaha menjaga kelancaran kegiatan pemerintah daerah. Penerimaan dan pengeluaran kas akan terus berlangsung, kelebihan dari aliran kas masuk terhadap aliran kas keluar merupakan saldo kas yang akan dicadangkan atau digunakan untuk investasi. Besarnya saldo kas akan mengalami perubahan dari waktu ke waktu karena berbagai faktor. Jumlah saldo kas yang ada akan meningkat apabila aliran kas masuk lebih besar dari aliran kas keluar. Adanya perimbangan antara kas masuk dan kas keluar akan mengakibatkan pengeluaran kas baik jumlah maupun waktunya akan dapat dipenuhi dari penerimaan kasnya, sehingga pemerintah daerah tidak perlu mempunyai persediaan kas yang terlalu besar.

Prinsipnya pemerintah daerah menuntut agar baik dalam memperoleh maupun menggunakan kas harus didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas. Bendahara Umun Daerah (BUD) mempunyai peranan besar dalam memperlancar aliran kas masuk dan kas keluar. Atas dasar itu, pemerintah daerah perlu membuat suatu perencanaan dan pengendalian yang baik agar dapat mengelola kasnya secara efisien dan efektif dengan menyusun anggaran kas.

Dengan demikian, anggaran pengeluaran kas dapat diartikan sebagai suatu perencanaan yang menunjukan pengeluaran kas selama periode tertentu sehingga

pemerintah daerah dapat mengestimasi kemungkinan posisi keluarnya kas setiap periodenya. Apabila aliran pengeluaran kas bisa konsisten dengan estimasinya, maka pemerintah daerah tidak perlu membuat persediaan kas yang relatif besar.

Apabila pemerintah daerah mengetahui akan adanya defisit kas jauh sebelumnya, maka bisa dibuat beberapa alternatif sumber dana yang biayanya paling rendah dengan syarat paling menguntungkan. Sebaliknya jika pemerintah daerah mengetahui akan adanya surplus kas yang cukup besar, maka kelebihan dana tersebut sudah bisa direncanakan untuk digunakan secara efisien bagi kepentingan masyarakat.

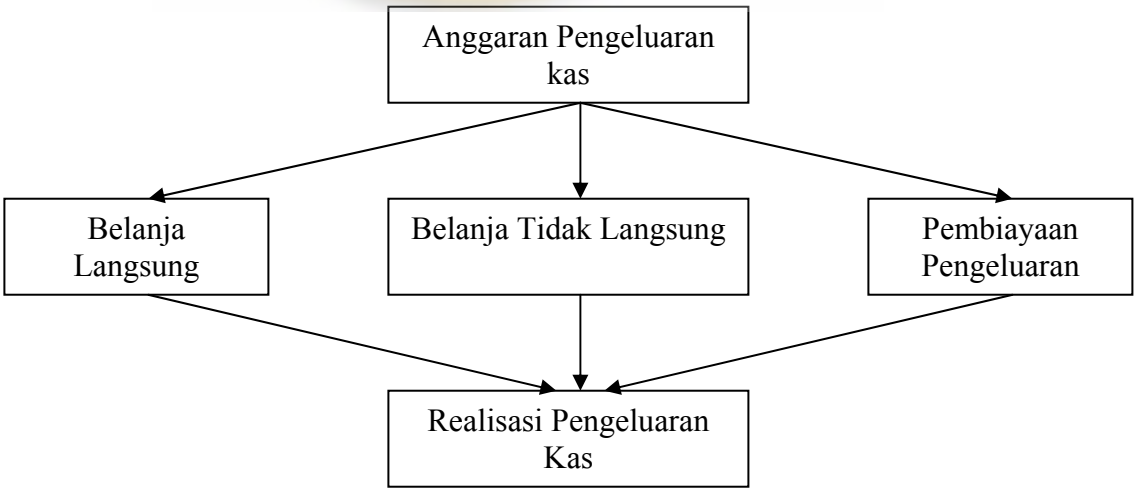
Pengelolaan kas yang baik akan berpengaruh baik pula terhadap kinerja pemerintah daerah karena jika kas yang tertanam terlalu kecil akan menyebabkan terganggunya kelangsungan suatu kegiatan, untuk itu diperlukan pengendalian kas untuk mencegah hal tersebut supaya tetap berimbang, karena terlalu besar dana yang tertanam bisa menyebabkan terjadinya pengangguran dana dan penyelewengan.

Dalam usaha untuk mengendalikan kas, pemerintah daerah perlu memperhatikan alokasi dana yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, karena jika kas dapat dikendalikan dan diefektifkan akan berdampak baik pada kegiatan yang dilaksanakan pemerintah daerah seuai dengan yang direncanakan dan diharapkan.

Berikut ini penulis tampilkan skema kerangka pemikiran.

Gambar 1.1

Skema Kerangka Pemikiran



1.5.1 Landasan Teoritis

Anggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif, umumnya dalam bentuk satuan uang untuk jangka waktu tertentu. Periode anggaran umumnya satu tahun atau dikenal dengan nama anggaran tahunan *(annual budget)*. Anggaran memuat tentang kegiatan–kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu perusahaan yang penyusunannya biasanya berdasarkan setiap pusat pertanggung jawaban yang ada di dalam perusahaan.

Anggaran kas merupakan perencanaan kas untuk masa yang akan datang dalam suatu perusahaan. Hal tersebut sejalan dengan yang dikemukakan Glen A. Welsch dalam "Budgeting" sebagai berikut :

Anggaran kas menunjukan arus penerimaan dan pengeluaran yang direncanakan dalam posisi terakhir pada akhir periode tertentu.

Pengertian Pengendalian Internal menurut *Commite of Sponsoring Organizations of The Treadway Commisions (COSO, 1994 : 9)* sebagai berikut:

"Internal Control is a process affected by an entity's board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objective in the following categories: effectiveness and efficiency of operating, reability of financial reporting, and compliance with applicable laws and regulations."

(Pengendalian internal adalah suatu proses yang dipengaruhi dewan komisaris, manajemen dan karyawan lain yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai berkaitan dengan pencapaian tujuan perusahaan yang meliputi: operasi yang efektif dan efisien, laporan keuangan yang dapat dipercaya, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku).

Tujuan pengendalian internal menurut Arens, et all. (2006:290) adalah sebagai berikut:

"Management typically has the following three concern of board objective, in designing and effective control system:

1. *Reability of financial reporting*
2. *Efficiency and effetiveness of operations*
3. *Compliance with applicable laws and regulations."*

Manajemen khususnya mempunyai tiga kepentingan dalam merancang pengendalian internal yang efektif yaitu:

1. Keandalan pelaporan keuangan
2. Mendorong efisiensi dan efektifitas operasional
3. Ketaatan kepada hukum dan peraturan.

Pengendalian internal yang memadai dapat mencegah setiap kesalahan dan penyimpangan sehingga akan mengurangi risiko sampai pada tingkat risiko yang dapat ditolerir.

1.5.2 Studi Empiris

Berdasarkan skripsi sdr. Aat Sudrajat NPM 8199003 pada SekolahTinggi Ilmu Ekonomi Yayasan Pendidikan Keuangan dan Perbankan saat ini bernama Universitas Sangga Buana dengan judul **"HUBUNGAN PROSEDUR PENYUSUNAN ANGGARAN KAS UNTUK MENINGKATKAN PENGENDALIAN INTERNAL KAS"** pada PDAM Serang. Menurut penelitiaannya menunjukan bahwa sistem pengendalian merupakan salah satu aspek di dalam fungsi pengendalian maupun administrasi. Salah satu alat internal control yang dapat dapat dipergunakan adalah anggaran, karena anggaran membantu manajemen dalam mencapai sasaran yang hendak dicapai serta mengendalikan agar operasi yang sebenarnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan begitu dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran sangat berguna bagi

manajemen sebagai alat dalam mencapai pendapatan dan pengendalian secara menyeluruh dalam suatu perusahaan

.

1.5.3 Hipotesis Penelitian

Presedur penyusunan anggaran pengeluaran kas harus dilakukan dengan cermat dan berpedoman pada data akuntansi, pertumbuhan ekonomi dan lain–lain. Anggaran pengeluaran kas yang telah disusun dan disahkan selayaknya dilaksanakan secara seksama, terpadu, dan bertanggungjawab dengan disertai dukungan dari seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Anggaran pengeluaran kas yang telah disusun dan disahkan bersamaan dengan Dokumen Pelaksanaan Anggaran satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) tersebut kemudian akan dibandingkan dengan realisasinya, validitas realisasi anggaran pengeluaran kas yang merupakan data akuntansi sangat ditentukan oleh pengendalian kas pemerintah daerah, jika pengendalian kasnya memadai akan menghasilkan data akuntansi yang lebih kompeten dan dapat dipercaya.

Secara umum anggaran kas mempunyai tiga kegunaan pokok yaitu :

1. Sebagai pedoman kerja.
2. Sebagai alat pengkoordinasian kerja.
3. Sebagai alat pengawasan yang dapat membantu dalam pengambilan suatu keputusan.

Dengan demikian melakukan suatu analisis terhadap perbedaan anggaran dengan realisasinya harus dengan cermat dan menghasilkan kesimpulan yang benar untuk itu anggaran dibuat harus berdasarkan kriterianya. Adapun kriteria anggaran adalah sebagai berikut :

1. Anggaran disusun berdasarkan program yang akan dilaksanakan.
2. Anggaran disusun berdasarkan karakteristik pusat pertanggungjawaban yang dibentuk dalam organisasi anggaran.
3. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian.

Variabel Operasional :

- Variabel bebas (independent variable)

Merupakan variabel yang mempengaruhi dan memperkuat variabel lainnya. Dalam hal ini anggaran pengeluaran kas yang dibuat oleh pemerintah daerah berfungsi sebagai acuan dalam melaksanakan kegiatannya agar berjalan dengan efektif dan efisien. Sehingga anggaran pengeluaran kas disini akan berfungsi sebagai pengendalian agar realisasi pengeluaran kas sesuai dengan yang dianggarkan.

- Variabel tidak bebas (dependent variable)

Merupakan variabel yang dipengaruhi dan diperkuat variabel lainnya. Dalam hal ini realisasi pengeluaran kas dipengaruhi dan diperkuat oleh anggaran pengeluaran kas. Supaya realisasi pengeluaran kas tidak berlebihan maka dibuatlah anggaran pengeluaran kas.

Berdasarkan uraian diatas, penulis berpendapat bahwa :

- Anggaran pengeluaran kas yang memadai dapat menunjang efektifitas suatu pengendalian.
- Pengendalian yang efektif dan memadai akan membantu menyelaraskan antara anggaran pengeluaran kas dengan realisasi pengeluaran kas.

Dengan demikian, penulis mengambil hipotesis :

“ Jika anggaran pengeluaran kas dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan kebijakan yang berlaku, maka pengendalian terhadap realisasi pengeluaran kas dapat diefektifkan. Sehingga anggaran pengeluaran kas berperan signifikan terhadap realisasi pengeluaran kas.”

1.6 Metodologi Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Metodologi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Pengertian metode deskriptif menurut **Moh. Nazir (2003;54)** adalah sebagai berikut:

> **Metode penelitian deskriptif adalah suatu metode yang meneliti kelompok manusia, suatu objek, suatu seperti kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun kilasan peristiwa pada masa sekarang dengan tujuan membuat deskriptif, gambaran mengenai fakta-fakta, surat-surat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.**

Karena penelitian ini dilakukan pada satu organisasi saja dan masalah yang diteliti bersifat khusus, maka metode penelitian yang penulis gunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah melalui studi kasus.

Adapun data-data yang diperoleh dengan menggunakan cara-cara sebagai berikut :

1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

   Yaitu pengumpulan data secara langsung dan mengadakan penelitian terhadap objek yang dilakukan dengan :

   a. Observasi

      Yaitu teknik pengumpulan data dengan mengamati secara langsung pada objek penelitian, dokumen-dokumen yang digunakan guna mendapatkan gambaran yang sebenarnya.

   b. Wawancara

      Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan pejabat yang berwenang atau bagian yang berhubungan langsung dengan masalah tersebut.

2. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

   Yaitu pengumpulan data dengan cara mencari dan mempelajari bahan-bahan dan membandingkannya dengan beberapa sumber kepustakaan, seperti buku

literature, majalah-majalah, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

1.7 Lokasi Penelitian

Lokasi yang dijadikan objek penelitian adalah Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Bandung yang berlokasi di Jl. Wastukencana No 2 Bandung.

Adapun pelaksanaan Penelitian selama 2 bulan terhitung tanggal 22 september 2008 – 22 Desember 2008.